

Richtlijnen

8 September 2020

**Expertise- en InnovatieCentrum Binnenvaart (EICB) in opdracht van
Nederlandse Vereniging Binnenhavens (NVB)**

Voorwoord - nut en noodzaak richtlijnen voor de digitale binnenhavens.

Waarom zijn de richtlijnen opgesteld? Welke ontwikkelingen, knelpunten en kansen hebben de inhoud en volgorde van deze richtlijnen bepaald? Hieronder wordt kort een toelichting over nut en de noodzaak. Daarbij wordt ter illustratie beschreven welk dilemma er is en welke balans er gevonden moet worden.

De wereld en zeker de logistiek digitaliseert in hoog tempo en alles lijkt gekoppeld te worden aan het internet ("Internet of Things") en geavanceerde algoritmen. Dat gaat vaak gepaard met uitdagende technische, economische en maatschappelijke kwesties. Op allerlei niveaus wordt daarom nagedacht over welke principes, welke ambities en richtlijnen daarin leidend moeten zijn¹. Binnenhavens hebben in deze snelle ontwikkelingen ook een belangrijke rol in de achterland logistiek waar digitalisering een rol speelt in efficiënte synchro-modale ketens.

Digitalisering biedt grote kansen voor binnenhavens. Binnenhavens kunnen de eigen processen efficiënter maken (zoals havengeld innen), de gebruikers van de havens beter bedienen (hoger service level) en op een andere manier grip krijgen op maatschappelijke doelen zoals verduurzaming (sturing).

Maar het levert ook een aantal risico's op. Een belangrijk risico is toename van de kwetsbaarheid². Er zijn voorbeelden te over van cyberaanvallen op bedrijven (van diefstal van data, gijzelen van data en apparatuur). Ook gaat digitalisering gepaard met een dreiging van een onwenselijke mogelijke machtsconcentratie van (nieuwe) toetreders op de markt. Het is belangrijk dat havenbeheerders voorbereid zijn om kansen te benutten en om te gaan met risico's.

Inleiding

De Nederlandse Vereniging van Binnenhavens (NVB) heeft 'Richtlijnen voor de digitale binnenhavens' ontwikkeld. Ze bieden de leden van de NVB een gemeenschappelijk kader voor het maken van keuzes ten aanzien van de digitale infrastructuur. Dit kader moet helpen om afwegingen te maken bij dilemma's rond digitalisering en de publieke waarden zoals duurzaamheid, efficiëntie en transparantie. De richtlijnen dragen daarmee bij aan de harmonisatie en uniformering van de wijze waarop er in havens wordt omgegaan met het verzamelen, gebruiken en delen van data wat de basis is voor digitalisering.

(Binnen)havens

De richtlijnen zijn bedoeld voor alle in de NVB vertegenwoordigde havens c.q. havenbeheerders. Er wordt geen onderscheid gemaakt in omvang of rechtsvorm. Daarmee wordt een brug geslagen tussen de verschillende havens en ligt de nadruk op het gezamenlijk belang. De verschillen die bestaan tussen binnenhavens en zeehavens zijn van beperkte mate relevant in deze opsomming van richtlijnen. Tegen deze achtergrond wordt in de tekst geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van de entiteit 'haven'. De reikwijdte van de richtlijnen is beperkt tot digitalisering van de processen die betrekking hebben op de binnenvaart (het proces tussen de havenbeheerder en de schepen die de haven bezoeken). Er wordt vooral aandacht besteed aan

¹ Voorbeelden: De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) hebben onder de titel "Digitaliseren met verstand" ambities geformuleerd om digitale dienstverlening aan burgers en ondernemers te verbeteren.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben "Principes voor de digitale samenleving" ontwikkeld en het ministerie van BZK werkt aan een Code Goed Digitaal openbaar Bestuur.

² <https://seaport-magazine.nl/haven-moet-cyber-security-zeer-serieus-nemen/>

gebruikers, waar vooral de binnenvaartondernemers mee bedoeld worden. Dit zijn de scheepseigenaren en de scheepsexploitanten.

Commitment en overeenstemming

Het is de intentie dat Havens zich committeren aan deze richtlijnen voor digitalisering. In elk geval als het gaat om eigen initiatieven, maar havens stimuleren dit ook bij andere partijen. Commitment aan deze richtlijnen betekent dat havens een gezamenlijke ambitie hebben om de komende jaren te werken aan de toepassing van richtlijnen en realisatie van de doelen.

Deze richtlijnen zijn een synthese van de eerste fase van het programma 'Digitalisering en binnenhavens'. Hierbij is het geautomatiseerd innen van de havengelden gebruikt als onderlegger om tot algemenere (hogere) richtlijnen te komen. De richtlijnen vormen het fundament waar overeenstemming over en commitment voor moet zijn binnen het NVB om duurzame ontwikkelingspaden van digitalisering in te kunnen slaan.

De richtlijnen zijn geen directieven of maatregelen. Ze geven op hoofdlijnen richting aan, maar bieden voldoende vrijheid voor een lokale vertaling naar de praktijk. De richtlijnen moeten gezien worden als de leidende principes die door iedere haven gevolgd gaan worden. De richtlijnen zijn niet geheel vrijblijvend. Het NVB netwerk is gebaat bij een uniforme benadering van digitalisering. Uitvoering zal ook continu onderwerp van gesprek moeten zijn tussen havenbedrijven en havenbeheerders onderling en in gesprekken met andere stakeholders, zoals de binnenvaartbranche en IT dienstverleners en vaarwegbeheerders. De richtlijnen kunnen dienen als beoordelingskader voor bestaande digitale oplossingen en voor de ontwikkeling van nieuwe initiatieven, 'use cases', pilots en living labs.

Naarmate de richtlijnen voor meer verschillende havens moeten gelden, is het moeilijker om heel praktisch en gedetailleerd te zijn. Het abstractieniveau is zo gekozen dat de richtlijnen de brug slaan tussen alle havens die zijn aangesloten bij de NVB.

Ook leidt dit abstractie niveau ervoor dat de richtlijnen een aanvaardbare houdbaarheid hebben. Desalniettemin zal op enig moment een herijking moeten plaatsvinden.

Richtlijnen

I. Gebruikerswaarde en beschikkingsrecht

Gebruikersgemak, opbrengsten en beschikkingsrecht staan voorop.

Digitale toepassingen bieden havens de kans om op een gestructureerde manier relevante data te verzamelen en productief te maken. **Havens zijn daarvoor in hoge mate afhankelijk van het draagvlak onder gebruikers van de digitale toepassingen die in havens worden ingezet.** Het is daarom van groot belang dat de beoogde gebruikers van de digitale applicaties, waarmee de data verzameld wordt, deze toepassingen omarmen. Gebruikerswaarde valt uiteen in gebruikersgemak (de mate waarin het de aandacht van de gebruiker opeist en eenvoudig te gebruiken is), en opbrengsten voor de gebruiker (bijvoorbeeld een financieel voordeel of efficiëntiewinst). Het is van belang dat gebruikers het voordeel van de digitale toepassing die de havenbeheerder inzet ook daadwerkelijk zien en vertrouwen hebben in de manier waarop data verzameld, gebruikt

en gedeeld wordt. Daar waar om het beschikkingsrecht³ van data gevraagd wordt, krijgt de ‘leverancier’ van de data (veelal is dat de binnenvaartondernemer) de ruimte om te specificeren wat de grenzen van het beschikkingsrecht zijn. De gebruiker krijgt dus zelf, zoveel mogelijk, de regie over de data die aangeleverd wordt.

Bij een digitaliseringsoplossingen of systeem, moet de opzet zodanig zijn dat ondanks de beschikkingsrecht van de data eigenaar (het schip) er maximale medewerking is om voldoende data (input) te genereren voor voldoende kwaliteit (output). Vaak is hierin een hoge mate in gebruikswaarde van groot belang.

Een dilemma rond beschikkingsrecht

Havens streven ernaar om binnenvaartondernemers inzichtelijk te maken voor welk doel en gedurende welke periode in welke vorm de data wordt gebruikt en ook keuzes te geven met wie data verder wordt gedeeld. Dit plaatst havenbeheerders voor het dilemma. Enerzijds is belangrijk autonomie en privacy van gebruikers te waarborgen en gebruikers de gelegenheid te geven data niet te delen. Anderzijds is juist het delen van data belangrijk vanuit macro perspectief, voor bijvoorbeeld verkeersinformatie en stuurinformatie. Meer delen leidt tot een grotere betrouwbaarheid en daarmee een hogere kwaliteit van de output. Als veel gebruikers beperkingen geven in het delen van data, wordt de verzamelde data dus minder compleet en dus minder waard. Welke mate van grip op data delen is redelijk en wenselijk?

Er wordt door havens verschillend omgegaan met dit aspect. De Rotterdamse haven combineert een zeer uitgebreide inzet van verzamelde data (waarmee het hoge opbrengsten voor gebruikers van de data creëert), met een directe en toegankelijke (alles of niets) manier om het beschikkingsrecht op data “terug te nemen”¹. Andere havens, zoals Port of Twente¹, zijn zeer bescheiden met data-verzameling, maar bieden geen makkelijke mogelijkheid het beschikkingsrecht terug te nemen. De richtlijnen normeren de verschillende manieren van omgang met de autonomie van de gebruikers van de haven in zeer bescheiden mate, maar zijn niet vrijblijvend en zijn een belangrijke eerste stap in uniformering van de omgang met data in de haven.

II. Publieke waarden en collectieve doelen

Havens regisseren en reguleren waar nodig en mogelijk, het gebruik, de toegang, de inrichting, beschikbaarheid en de veiligheid van de digitale infrastructuur. Ze doen dat gemotiveerd door publieke waarden.

Havens hebben doorgaans als doel om zowel economische als maatschappelijke waarde te creëren. Het verzamelen en het gebruik van data moet in de eerste plaats passen bij deze doelen. De digitale infrastructuur van de in de NVB verenigde havens kan in hoge mate worden gekenschetst als een publiek goed. Waarden als duurzaamheid, legitimiteit, rechtvaardigheid en veiligheid liggen, naast efficiëntie, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid, ten grondslag aan de vormgeving van de digitale infrastructuur van/in de haven(s).

³ Vaak wordt gesproken over ‘eigenaarschap’ van data. Dit bestaat juridisch niet. Daarom gebruiken we de term ‘beschikkingsrecht’.

Dit heeft in de eerste plaats gevolgen voor de interne organisatie van de havenbeheerder en de manier waarop daarbinnen data wordt verzameld en gebruikt.

Echter, de havenbeheerder is in hoge mate afhankelijk van marktpartijen om digitalisering tot een succes te maken, waarbij bijgedragen wordt aan maatschappelijke en economische doelen. Daarbij spelen ook commerciële toeleveranciers een rol die IT diensten kunnen aanbieden. De haven bevindt zich in het spanningsveld tussen privaat en publiek. Een vraag is wat behoort de markt toe en wat is een publieke taak?

De richtlijn is dat havens zich waar van toepassing rekenschap geven van de verdienmodellen van (digitaliserings)marktpartijen, maar regie houden over de toegang tot de digitale infrastructuur. De havens beschermen de vrije toegang en waken voor de introductie van systemen of incentives die tegen het publieke belang zijn.

Dat betekent onder andere dat marktpartijen toegang krijgen tot data die bijvoorbeeld zichtbaarheid en voorspelbaarheid van de logistieke keten bevordert en die dynamische planning mogelijk maakt. Havenbeheerders waken ervoor dat deze toegang gemonopoliseerd wordt of leidt tot bijvoorbeeld al te ongelijke verhoudingen tussen aanbieders van commerciële platforms en deelnemers⁴. Ook waken havens over de eigen informatiepositie en die van (andere) overheidsinstellingen.

III. Samenwerking

Samenwerking tussen havens is de norm

De havens zijn, individueel en collectief, erbij gebaat te leren van elkaars ervaringen op het gebied van digitalisering. Havens delen daarom zo veel mogelijk elkaars kennis en kunde op het gebied van digitalisering.

Toepassingen die waardevol zijn voor de ene haven zijn dat vaak ook voor andere havens. Het levert veel voordeel op om samen op te trekken in digitalisering. Bij de ontwikkeling van nieuwe toepassingen doen NVB-havens dat met een oog op de vraag of het overal toepasbaar is.

Havens werken samen zoeken aansluiting bij open standaarden en werken waar mogelijk met 'open source' oplossingen. Havens die 'open source' toepassingen verbeteren, stellen deze verbeteringen weer beschikbaar aan de gemeenschap van havens. Deze werkwijze voorkomt afhankelijkheid van een enkele leverancier en bevordert het behalen van schaalvoordeel, standaardisatie en kosten-efficiëntie. Ook

⁴ "Er zijn onvoldoende waarborgen voor een gelijk speelveld tussen burgers die hun diensten aanbieden via platformen en reguliere aanbieders zoals taxicentrales hotels, restaurants en schoonmaakbedrijven", aldus de onderzoekers. Melanie Peters, directeur van het Rathenau Instituut: "Vanuit publiek belang moeten we deelplatformen voldoende ruimte geven bestaande markten te innoveren. Maar voordat ze in hun sector te dominant zijn, moeten we ze reguleren." <https://www.taxipro.nl/ondernemen/2017/05/31/publiek-belang-onder-druk-door-platforms-als-uber/>

worden havens aangemoedigd ervaringen met de toepassing van deze richtlijnen te delen (al dan niet door NVB gefaciliteerd).

IV. Juridisch

De rechten van data zijn geregeld

Havens verzamelen en delen alleen data voor een gespecificeerd en legitiem doel. In de wetenschap dat de (privacy- en security-) wetgeving niet altijd goed aansluit op de huidige behoeften en praktijk, blijven havens binnen de grenzen van de wet. Gebruik van bijvoorbeeld AIS-data voor andere doelen dan veilig en vlot verkeer is nog niet goed geregeld. Havens dragen bij aan het debat over wet- en regelgeving.

Daar waar de wet- en regelgeving niet samenvalt met de wens c.q. behoefte van de havens en haar stakeholders, formuleren havens in samenspraak en gezamenlijkheid bepalingen over wat havens, vanuit hun institutionele positie, wenselijk en billijk achten. De bepalingen zijn input voor het gesprek met relevante partijen over eventuele aanpassing van wet- en regelgeving.

V. Transparantie

Havens zijn transparant in hun omgang met data.

Alle gebruikers van de haven moeten inzicht kunnen krijgen in de manier waarop er door de havenbeheerder data wordt verzameld, gebruikt en gedeeld. Die openheid is essentieel voor het vertrouwen onder gebruikers en maakt, daar waar nodig, discussie mogelijk. Havens zijn daarom transparant over de door hen gebruikte technologieën en de digitale infrastructuur rondom dataverzameling, datagebruik en datadelen. Bijvoorbeeld maken havens inzichtelijk welke sensoren in havens geplaatst zijn voor data verzameling (denk aan camera's, antennes en sensoren).

Transparantie over data-collectie wordt slechts begrensd wanneer operationele veiligheid of de legitieme belangen van anderen in het gedrang zouden komen. De haven publiceert over haar beleid m.b.t. dataverzameling en datatoepassing. Deze publicatie beschrijft ook hoe de eigen praktijk zich verhoudt tot de wetgeving. Havens motiveren daarnaast ook andere partijen waarop de eigen digitale infrastructuur aansluit om transparant te zijn.