Twynstra Gudde

Evaluatie toezicht Binnenvaartwet

Inspectie Leefomgeving en Transport

Rapport

14 september 2018

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk

WO-1809-0091-sch

Inhoudsopgave

1. Inleiding **1**
1.1 Veilig en eerlijk vervoer over water 1
1.2 Onderzoek boetebeleid en toezicht Binnenvaartwet 1
1.3 Aanpak evaluatie toezicht Binnenvaartwet 2

2. Veranderingen toezicht Binnenvaartwet **3**
2.1 Invoering bestuurlijke boete 3
2.2 Aanwijzing toezichthoudende diensten 4

3. Afstemming toezichthoudende diensten **5**
3.1 (Werk)afspraken rol- en taakverdeling 5
3.2 Overleg toezichthoudende diensten 7
3.3 Kennis en ervaring toezichthouders 8

4. Uitvoering toezicht Binnenvaartwet **10**
4.1 Voorbereiding inspecties 10
4.2 Uitvoering inspecties 12
4.3 Beleving inspecties 14

5. Bestuurlijke boete als interventie **18**
5.1 Procedure bestuurlijke boete 18
5.2 Opgelegde bestuurlijke boetes 21

6. Conclusies **24**
6.1 Veilig en eerlijk vervoer over water 24
6.2 Werkwijze en beleving toezicht Binnenvaartwet 25
6.3 Suggesties verbetering toezicht Binnenvaartwet en vergroting naleving 27

Literatuurlijst

Bijlage
1. Aanpak evaluatie toezicht Binnenvaartwet in meer detail

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie van het toezicht op de Binnenvaartwet.

1.1 Veilig en eerlijk vervoer over water

Op 1 juli 2009 is de Binnenvaartwet in werking getreden (Staatsblad, 2009b). Het doel van de wet is kortweg veilig en eerlijk vervoer over water. Of, zoals verwoord in de memorie van toelichting: 'Het wetsvoorstel ziet toe op de veiligheid van de vaart van schepen op de binnenwateren en op een in sociaaleconomisch opzicht goede bedrijfsuitoefening in het vervoer van goederen en personen met deze schepen' (Tweede Kamer, 2006: 5). Om dat te bereiken stelt de wet onder meer eisen aan de toegang tot de markt, de regels aan boord – certificaat van onderzoek, scheepsmeting, bemanning, vaarbewijs, vaarbevoegdheid en registratie van gegevens – en het scheepsnummer en gegevens-verstrekking (Staatsblad, 2007).

Met de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet zijn ook het toezicht op en de handhaving van veilig en eerlijk vervoer over water veranderd. Om de handhaafbaarheid te verbeteren en de politie en rechterlijke macht te ontlasten, is de bestuurlijke boete ingevoerd (Tweede Kamer, 2006).

Vandaag de dag is er de nodige aandacht voor het boetebeleid en in het verlengde daarvan het toezicht op de Binnenvaartwet, onder meer omdat op 1 juli 2015 de catalogus met boetebedragen is aangepast (Staatsblad, 2015). In dit verband heeft de Tweede Kamer (2017) op 21 juni 2017 een motie ingediend die de regering verzoekt 'te onderzoeken of de boetetarieven in de binnenvaartsector, in vergelijking met andere sectoren, niet uit te pas lopen, in dit onderzoek de werkwijze van de ILT te betrekken en de Kamer hierover te informeren'. Deze motie is overgenomen.

1.2 Onderzoek boetebeleid en toezicht Binnenvaartwet

De Inspectie Leefomgeving en Transport (2017b) heeft Twynstra Gudde, in samenwerking met Panteia, opdracht gegeven om het boetebeleid en het toezicht op de Binnenvaartwet te evalueren. De evaluatie bestaat uit twee deelonderzoeken:

- een vergelijkend onderzoek naar de hoogte van boetebedragen
- een onderzoek naar de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het tweede deelonderzoek. Het doel van dit evaluatieonderzoek is om 'inzicht te krijgen in de werkwijze van de toezichthouders vanuit de beleving van de ondertoezicht-staande en vanuit de toezichthouder' (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017b: 4). Dat kan niet helemaal los worden gezien van het boetebeleid, maar er is ook een apart rapport *Boetebeleid binnenvaart; een sectorvergelijking* met de uitkomsten van het eerste deelonderzoek (Panteia, 2018).

Inzicht krijgen in de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet

1.3 Aanpak evaluatie toezicht Binnenvaartwet

De evaluatie van het toezicht op de Binnenvaartwet is in drie stappen aangepakt. Na een start, waarin de aanpak van het evaluatieonderzoek met de Inspectie Leefomgeving en Transport is besproken, is in de eerste stap de feitelijke werkwijze in het toezicht op de Binnenvaartwet op hoofdlijnen onderzocht. Feiten zijn verzameld via bureauonderzoek en gesprekken met een aantal toezichthoudende diensten. De eerste bevindingen zijn in een bijeenkomst gedeeld met de toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart, gelijktijdig met de voorlopige uitkomsten van het eerste deel-onderzoek. Aan de toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart is ook gevraagd naar suggesties voor de tweede stap.

In de tweede stap is de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet nader onderzocht. Feiten en ervaringen van ondertoezichtstaanden zijn verzameld via interviews met brancheorganisaties in de binnenvaart, telefonische interviews met schippers/eigenaren, 'haven-bezoeken' en een enquête die door in totaal 514 schippers/eigenaren volledig is ingevuld. Feiten en ervaringen van toezichthouders zijn verzameld via interviews met toezichthoudende diensten, 'meeloopinspecties' en een enquête die door in totaal 92 toezichthouders volledig is ingevuld.

In de derde stap zijn de verzamelde feiten en ervaringen geanalyseerd, verenigd en vastgelegd in een conceptrapport. Het conceptrapport is in twee bijeenkomsten besproken met respectievelijk de toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart. De reacties zijn verwerkt in dit rapport. De toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart (h)erkennen de uitkomsten van de evaluatie van het toezicht op de Binnenvaartwet, evenals dat er verbeteringen mogelijk én nodig zijn. Ze zien dit rapport als de start van een nader vorm te geven verbetertraject.
In het rapport is een onderscheid gemaakt naar feiten (de bronvermelding verwijst naar de literatuurlijst achter in het rapport), ervaringen van ondertoezichtstaanden en toezichthouders (gedeelde beelden en waar relevant ook afwijkende ervaringen) en constateringen en conclusies van Twynstra Gudde (geschreven in de 'wij-vorm').

2. Veranderingen toezicht Binnenvaartwet

Met de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet zijn het toezicht op en de handhaving van veilig en eerlijk vervoer over water veranderd. De meest in het oog springende veranderingen zijn de invoering van de bestuurlijke boete en, daarmee samenhangend, de aanwijzing van meerdere toezichthoudende diensten, waaronder de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Dit hoofdstuk beschrijft hoe het toezicht op de Binnenvaartwet vandaag de dag in wet- en regelgeving is geregeld.

2.1 Invoering bestuurlijke boete

Veilig en eerlijk vervoer over water. Dat is kortweg het doel van Binnenvaartwet (Staatsblad, 2007). Toch is dat niet de enige reden dat de wet op 1 juli 2009 in werking is getreden. Het wetsvoorstel heeft, zoals verwoord in de memorie van toelichting, ook als doel 'het vereenvoudigen en harmoniseren van regels en het (daardoor) verbeteren van toezicht, uitvoering en terugdringen van inspanningen van de rechterlijke macht' (Tweede Kamer, 2006: 3). De wet vervangt bijvoorbeeld de Wet vervoer binnenvaart, de Binnenschepenwet en de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart. En er is voorgesteld de bestuurlijke boete in te voeren.

Tot de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet handhaafde de politie strafrechtelijk op veilig en eerlijk vervoer over water. Om de handhaafbaarheid te verbeteren en de politie en rechterlijke macht te ontlasten, is de bestuurlijke boete ingevoerd naast de gelijktijdige strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten. 'De keuze voor de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument, naast strafrechtelijke handhaving, is ingegeven door de wens de effectiviteit van het bestuurlijke toezicht door met name de Inspectie Verkeer en Waterstaat te kunnen verbeteren door het bestuursorgaan zelf de mogelijkheid te geven een punitieve sanctie van financiële aard op te laten leggen (lik-op-stuk)' (Tweede Kamer, 2006: 27).
De mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen is geregeld in hoofdstuk 5 (handhaving), artikel 48 van de Binnenvaartwet.

Kader 1. Binnenvaartwet, artikel 48 (http://wetten.overheid.nl)

1. *'Onze Minister kan aan degene die handelt in strijd met de artikelen 5, eerste lid, 6, eerste lid en zesde lid, 7, eerste lid, 8, derde lid, 10, tweede lid, 11, 12, 13, vierde lid, 21, eerste lid, 22, negende lid, 23, eerste lid, 25, vierde lid en vijfde lid, 28, zevende lid, 31, vierde lid, 33, tweede lid, 36, vierde lid, 37, tweede lid, 39c, derde lid, 39e, 43, tweede lid, en 46, tweede lid, een bestuurlijke boete opleggen.*
2. *De bestuurlijke boete die ten hoogste kan worden opgelegd komt overeen met de boete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.*
3. *De op te leggen bestuurlijke boete kan met maximaal 50% worden verhoogd, indien binnen een periode van 48 maanden tweemaal voor eenzelfde feit, elk afzonderlijk in een periode van maximaal 24 maanden voorafgaand aan dat feit, een boete is opgelegd en onherroepelijk is geworden. In afwijking van het tweede lid geldt deze verhoging ook voor de ten hoogste op te leggen boete.*
4. *Bij ministeriële regeling worden de boetebedragen voor de beboetbare feiten vastgesteld.*
5. *Geen bestuurlijke boete wordt opgelegd inzake overtredingen als bedoeld in de artikelen 25, vierde lid en vijfde lid, 28, zevende lid, 31, vierde lid, en 33, tweede lid, voor zover het betreft bij ministeriële regeling aangewezen categorieën vaarbewijzen.'*

De boetebedragen zijn vastgesteld in artikel 11.1 van de Binnenvaartregeling (de zogenoemde catalogus met boetebedragen) (Staatsblad, 2009a)[1]).

2.2 Aanwijzing toezichthoudende diensten

Met de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet zijn naast de politie meerdere toezichthoudende diensten aangewezen (Tweede Kamer, 2006). Vandaag de dag gaat het om een tiental toezichthoudende diensten[2]):

1. Politie (landelijke eenheid en zeehavenpolitie).
2. Inspectie Leefomgeving en Transport.
3. Rijkswaterstaat.
4. Havenbedrijf Amsterdam.
5. Havenbedrijf Rotterdam.
6. Provincie Fryslân.
7. Provincie Groningen.
8. Provincie Overijssel.
9. Waternet (namens gemeente Amsterdam).
10. Waterschap Rivierenland.

Voor een goed toezicht zijn aan de ambtenaren van de toezichthoudende diensten (de toezichthouders) de noodzakelijke bevoegdheden verleend[3]). 'Zij moeten controles kunnen uitoefenen aan boord van de schepen, ook indien deze schepen voor herstelwerkzaamheden of verbouwingen op de werf liggen. Behalve controle van certificaten of vaarbewijzen moet ook inzage van andere bescheiden (bijvoorbeeld Rijnvaartpatenten, zeevaartdocumenten, buitenlandse bewijzen van deugdelijkheid van het schip en bekwaamheid van de kapitein) mogelijk zijn. Deze bescheiden kunnen de kapitein immers ontheffen van de verplichting voorzien te zijn van een certificaat van onderzoek dan wel een vaarbewijs' (Tweede Kamer, 2006: 42-43).
De aanwijzing van de toezichthoudende diensten is geregeld in hoofdstuk 5 (handhaving), artikel 40 en volgenden van de Binnenvaartwet, evenals in artikel 10 van de Binnenvaartregeling.

Kader 2. Binnenvaartwet, artikel 40 (http://wetten.overheid.nl)

1. *'Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet en de Herziene Rijnvaartakte zijn belast:*
   - *a. de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren*
   - *b. de door Onze Minister aangewezen ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.*
2. *Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn voorts belast andere dan in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde door Onze Minister aangewezen ambtenaren. Indien Onze Minister ambtenaren van provincies, gemeenten of waterschappen aanwijst, doet hij dit in overeenstemming met de desbetreffende besturen.*
3. *Een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.*
4. *Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot het toezicht op de naleving.'*

[1]) De mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen is iets later, op 1 juni 2010, in werking getreden (Staatsblad, 2009a).

[2]) Ook de Inspectie SZW en gemeente Aalsmeer zijn aangewezen als toezichthoudende dienst. In de praktijk handhaaft de Inspectie SZW wel het Arbeidstijdenbesluit vervoer, maar niet actief de Binnenvaartwet. Ook gemeente Aalsmeer handhaaft de Binnenvaartwet niet actief.

[3]) De toezichthouders beschikken over de bevoegdheden (en plichten) uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een en ander is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (2013a, c) verwoord in de zogenoemde 'rode boekjes' *De bevoegdheden van de inspecteur* en *Uit de rechtsstaat; rechtsbeginselen voor de inspecteur*.

3. Afstemming toezichthoudende diensten

Het toezicht op en de handhaving van veilig en eerlijk vervoer over water vraagt, voor een zoveel mogelijk gelijke controle, om een goede afstemming tussen de toezichthoudende diensten (vergelijk Tweede Kamer, 2006). Daarom hebben de toezichthoudende diensten met elkaar (werk)afspraken gemaakt over de rol- en taakverdeling. Ook overleggen de toezichthoudende diensten regelmatig met elkaar. En er wordt geïnvesteerd in de kennis en ervaring van toezichthouders.
Dit hoofdstuk beschrijft hoe de afstemming tussen de toezichthoudende diensten op papier en in de praktijk is georganiseerd.

3.1 (Werk)afspraken rol- en taakverdeling

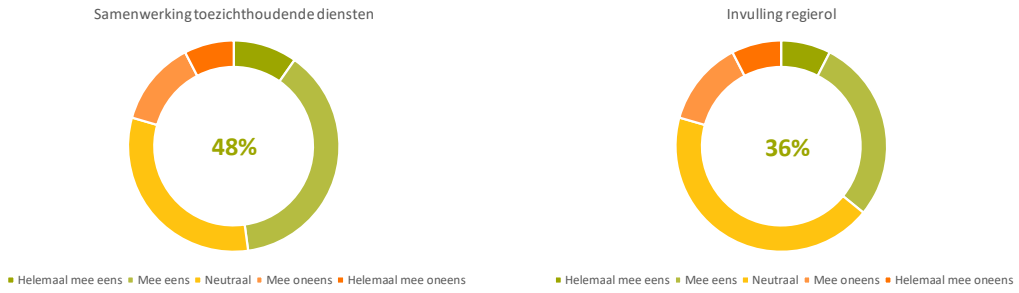
Voor een zoveel mogelijk gelijke controle (consistente handhaving) hebben de in de Binnenvaartwet aangewezen toezichthoudende diensten met elkaar afspraken gemaakt over de rol- en taakverdeling. In de interviews wordt in dit verband in medische termen gesproken: de Inspectie Leefomgeving en Transport in de rol van specialist, de overige toezichthoudende diensten (met uitzondering van de politie) in de rol van huisarts (vergelijk Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2010). Anders dan voor de toezichthouders van de Inspectie Leefomgeving en Transport, is het toezicht op en de handhaving van de Binnenvaartwet voor de toezichthouders van de overige toezichthoudende diensten 'slechts' één van hun taken. Op hoofdlijnen is de volgende taakverdeling afgesproken (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c):

- alle toezichthoudende diensten zijn bevoegd om een waarschuwing te geven of een boeterapport op te maken
- de Inspectie Leefomgeving en Transport is bevoegd tot het onderbreken van het gebruik van een schip (last onder bestuursdwang)
- het Bureau Bestuurlijke Boete is bevoegd om een boete op te leggen
- de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en Rijkswaterstaat zijn, evenals de Inspectie SZW, ook bevoegd om het Arbeidstijdenbesluit vervoer te handhaven.

Daarnaast treedt de Inspectie Leefomgeving en Transport op als regisseur van het toezicht op de Binnenvaartwet[4]). Uit de interviews blijkt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport vanuit die rol de afgelopen jaren veel tijd en energie heeft gestoken in een zoveel mogelijk gelijke controle. In het algemeen is er waardering voor de wijze waarop de Inspectie Leefomgeving en Transport de regierol invult. Bij de provincies is die waardering wat minder. Dat heeft vooral te maken met de taakverdeling[5]) en de aansluiting op Inspectieview die nog niet is gerealiseerd. Uit de enquête blijkt dat de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld in het algemeen redelijk tevreden zijn over de samenwerking tussen de toezichthoudende diensten en wat meer neutraal staan tegenover de wijze waarop de Inspectie Leefomgeving en Transport de regierol invult. De ontevredenheid bij een aantal toezichthouders over de samenwerking tussen de toezichthoudende diensten lijkt vooral voort te komen uit de wens om intensiever samen te werken tijdens inspecties (zie ook paragraaf 3.3).

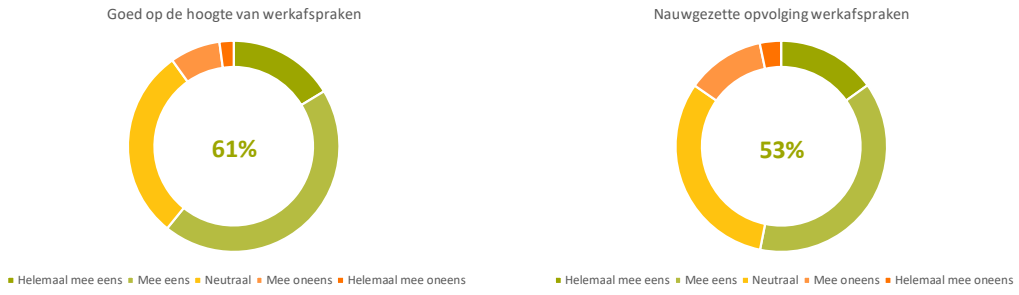
[4]) De centrale positie van de Inspectie Leefomgeving en Transport als regisseur van het toezicht op de Binnenvaartwet blijkt ook uit de enquête. Bijna alle toezichthouders van andere toezichthoudende diensten die de vragenlijst hebben ingevuld, werken samen met de Inspectie Leefomgeving en Transport. Andere toezichthoudende diensten waar veel mee wordt samengewerkt zijn de politie en Rijkswaterstaat (ongeveer twee derde van de toezichthouders werkt met hen samen).

[5]) In het kader van de overdracht van de hoofdvaarweg Lemmer – Delfzijl van de provincies Fryslân en Groningen naar het Rijk zijn afspraken gemaakt over de inhuur van personeel voor onder meer het toezicht op en de handhaving van de Binnenvaartwet door Rijkswaterstaat (2011). Daardoor doet zich de situatie voor dat dezelfde toezichthouders namens de provincies Fryslân en Groningen de vaar- en rusttijden niet mogen controleren, maar ingehuurd door Rijkswaterstaat wel.



Figuur 1. Percepties toezichthouders op samenwerking en regierol (n = 92): 'Ik vind de kwaliteit van de samenwerking tussen de toezichthoudende diensten goed' (links) en 'Ik vind dat de Inspectie Leefomgeving en Transport hun regierol goed invult' (rechts)

Naast afspraken over de rol- en taakverdeling hebben de toezichthoudende diensten met elkaar ook zogenoemde *Werkafspraken handhaving Binnenvaartwet* gemaakt (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2016d)[6]). Als regisseur heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport de afgelopen jaren deze werkafspraken een aantal keer aangescherpt en geactualiseerd. De werkafspraken beschrijven onder meer het interventiebeleid; wanneer wordt welke interventie toegepast (waarschuwing, last onder dwangsom, bestuurlijke boete, enzovoort)? In het interventiebeleid is een ontwikkeling herkenbaar naar meer ruimte voor het vakmanschap van de toezichthouder. De wens om wat meer ruimte te geven aan het vakmanschap van de toezichthouder klinkt ook enigszins door in de enquête; de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn in het algemeen net iets beter op de hoogte van de werkafspraken, dan dat ze de werkafspraken nauwgezet opvolgen. Vandaag de dag geeft de instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* – die de werkafspraken op 1 juli 2018 vervangt – handvatten om de meest passende interventie te kiezen, waarbij geldt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c). Omdat dit een recente instructie betreft, klinkt deze nog maar beperkt door in de onderzochte beleving van het toezicht (anticiperend op de nieuwe instructie is er in de praktijk al wel enige ervaring mee opgedaan).



Figuur 2. Percepties toezichthouders op werkafspraken (n = 92): 'Ik ben goed op de hoogte van de *Werkafspraken handhaving Binnenvaartwet*' (links) en 'Ik volg de *Werkafspraken handhaving Binnenvaartwet* nauwgezet op' (rechts)

[6]) Naast de werkafspraken zijn in de afgelopen jaren in diverse andere documenten afspraken en instructies vastgelegd, onder meer: *Instructie bestuurlijke boete in de binnenvaart* (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2014a), *Vragen en antwoorden over de Binnenvaartwet* (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2016c) en *Werkinstructie artikel 17 en 44 Binnenvaartwet* (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2014c).

3.2 Overleg toezichthoudende diensten

De toezichthoudende diensten overleggen regelmatig met elkaar, zowel binnen de invalshoek veilig vervoer over water als specifiek voor het toezicht op de Binnenvaartwet.

3.2.1 Overleg(structuur) invalshoek veilig vervoer over water

Binnen de invalshoek veilig vervoer over water overleggen diverse toezichthoudende diensten op zowel de zeehavens als de binnenwateren met elkaar. Het gaat om de politie (landelijke eenheid en zeehavenpolitie), Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat, Havenbedrijf Amsterdam, Havenbedrijf Rotterdam en Inspectie SZW, evenals de douane, Nederlandse Voedsel en Waren-autoriteit en Koninklijke Marechaussee. Op specifieke thema's wordt samengewerkt met onder meer de provincies Fryslân, Groningen en Overijssel, Waternet en Waterschap Rivierenland (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017c). De overlegstructuur bestaat uit een directeurenoverleg veilig vervoer over water (strategisch overleg), een tactisch overleg en regionaal overleg. De scope van het overleg is omschreven als 'de problemen die passen binnen de invalshoek vervoer over water, personen- en goederenvervoer en laad-, los- en opslagplaatsen op de risicogebieden veiligheid, milieu en integriteit' (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2014b: 1).

De toezichthoudende diensten binnen de invalshoek veilig vervoer over water stellen jaarlijks een toezichtplan op, waarin ze aangeven op welke wijze ze samenwerken, wat ze gaan doen en welke thema's in dat jaar belangrijk zijn. Over de wijze van samenwerken is bijvoorbeeld in het *Toezichtplan veilig vervoer over water 2017* aangegeven dat de toezichthoudende diensten de ambitie hebben om met gerichte handhaving en interventies de naleving te bevorderen en daarmee onder meer veilig en eerlijk vervoer over water te borgen. Concreet betekent dit onder meer het coördineren van inspecties (toezichthouders komen niet meer kort na elkaar aan boord), het verbeteren van de professionaliteit van toezichthouders door het uitwisselen en benutten van elkaars kennis, en een verschuiving van de inspecties van goede bedrijven naar slechtere bedrijven. Ook is aangegeven dat de toezichthoudende diensten langzaam willen overstappen naar een inspectieprogramma dat gericht is op het bereiken van bepaalde effecten. 'Niet meer alles doen maar veel gerichter toezicht houden op datgene dat een risico vormt' (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017c: 6). De meerjarenthema's 2017/2018 voor de binnen-vaart zijn: voorkomen van incidenten op binnenwateren, stimuleren van veilig en gezond werken aan boord van schepen en voorkomen van milieuschade door de scheepvaart.

In de interviews wordt vooral, vaak in positieve termen, gerefereerd aan de binnen de invalshoek veilig vervoer over water afgesproken actiedagen en thema-inspecties. Daarnaast blijkt wat betreft de in het *Toezichtplan veilig vervoer over water 2017* aangegeven ambitie, de praktijk soms toch weerbarstiger (zie hoofdstuk 4).

3.2.2 Overleg toezicht Binnenvaartwet

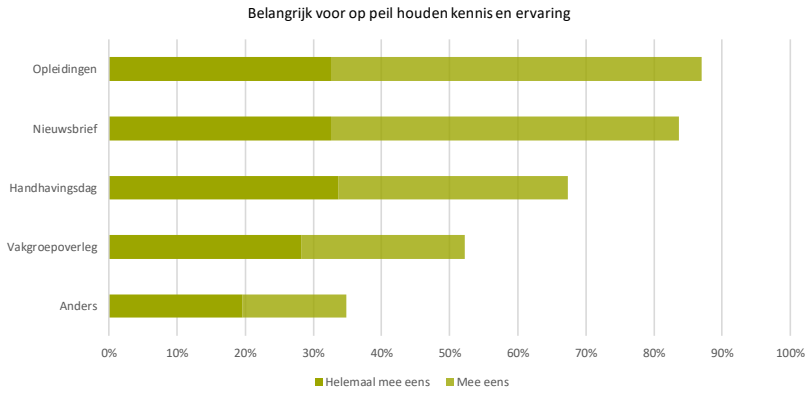
Specifiek voor het toezicht op de Binnenvaartwet overleggen de in de Binnenvaartwet aangewezen toezichthoudende diensten met elkaar in het vakgroepoverleg handhaving Binnenvaartwet en op de Handhavingsdag binnenvaart. Ook zijn er bilaterale overleggen tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport en respectievelijk Rijkswaterstaat en de havenbedrijven.
In het vakgroepoverleg handhaving Binnenvaartwet spreken toezichthouders over ontwikkelingen en praktijkcases in het toezicht op de Binnenvaartwet (acht keer per jaar). Uit de interviews blijkt dat het vakgroepoverleg handhaving Binnenvaartwet door de deelnemers wordt gewaardeerd, maar dat het een select aantal toezichthouders is dat deelneemt en de terugkoppeling binnen de eigen organisatie soms te wensen overlaat. Ook nemen niet alle toezichthoudende diensten deel.

Op de Handhavingsdag binnenvaart ontmoeten toezichthouders elkaar en spreken over de actualiteit en thema's in het toezicht op de Binnenvaartwet (jaarlijks). In 2018 is het thema bijvoorbeeld de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer*. De afgelopen jaren namen jaarlijks zo'n honderd toezichthouders deel aan de Handhavingsdag binnenvaart. (Van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, neemt bijna twee derde altijd/vaak deel aan de Handhavingsdag binnenvaart; soms is de Handhavingsdag binnenvaart evenwel lastig in te passen in het rooster).
Toezichthouders worden daarnaast via de *Nieuwsbrief handhaving Binnenvaartwet* geïnformeerd over belangrijke aandachtspunten, ontwikkelingen en wetgeving. Uit de enquête blijkt dat de *Nieuwsbrief handhaving Binnenvaartwet* goed wordt gelezen; ruim driekwart van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, leest de *Nieuwsbrief handhaving Binnenvaartwet* altijd/vaak/.

Daarnaast overlegt de Inspectie Leefomgeving en Transport als regisseur in het strategisch brancheoverleg met de brancheorganisaties in de binnenvaart over ontwikkelingen in de binnenvaart, het toezicht op de Binnenvaartwet en vergunningverlening (twee à drie keer per jaar). Uit de interviews blijkt dat de brancheorganisaties in de binnenvaart het waarderen dat er overleg is met de Inspectie Leefomgeving en Transport. Ook zijn de brancheorganisaties in de binnenvaart tevreden met de wijze waarop invulling is gegeven aan de motie en hoe ze zijn betrokken bij de evaluatie.

3.3 Kennis en ervaring toezichthouders

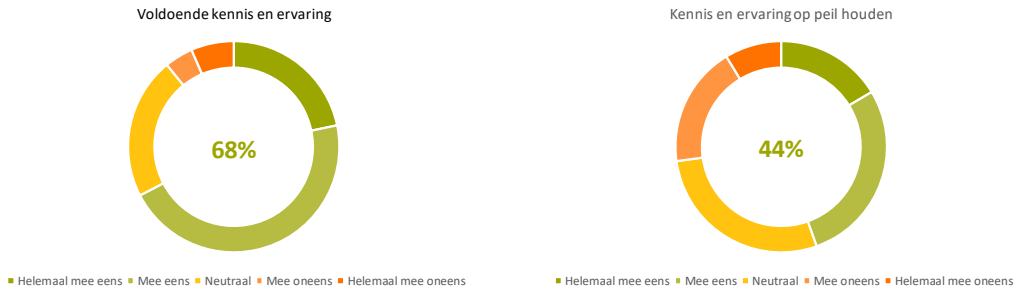
Investeren in de kennis ervaring van toezichthouders is essentieel, juist ook door de ontwikkeling naar meer ruimte voor het vakmanschap van de toezichthouder. Na de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport de eerste vier jaar de basisopleiding voor toezichthouders verzorgd. In de opleiding ligt het accent op kennis van de Binnenvaartwet, evenals op de bevoegdheden en plichten van de toezichthouder. Naast een theoriedeel bestond de basisopleiding uit een praktijkdeel (meevaren tijdens inspecties). In 2014 is de opleiding overgedragen aan de Nationale Nautische Verkeersdienst Opleiding (NVVO). Uit de interviews blijkt dat alle toezichthouders de basisopleiding moeten hebben gevolgd. Uit de enquête blijkt dat het volgen van opleidingen door de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld ook het meest belangrijk wordt gevonden om de kennis en ervaring op peil te houden, direct gevolgd door het lezen van de *Nieuwsbrief handhaving Binnenvaartwet* en het deelnemen aan de Handhavingsdag binnenvaart.



Figuur 3. Percepties toezichthouders op hun kennis en ervaring (n = 92): 'Voor het op peil houden van mijn kennis en ervaring is belangrijk …'

Daarnaast blijkt uit de enquête dat bijna driekwart van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld het belangrijk vindt om jaarlijks een minimumaantal inspecties uit te voeren. *'Het belangrijkste is regelmatig inspecties uitvoeren'* en 'Als je *inspecties goed wilt uitvoeren, moet je er dagelijks mee bezig zijn'*. Wat betreft het aantal uit te voeren inspecties blijkt uit de interviews dat toezichthoudende diensten in het algemeen werken met een norm of streefcijfer, vaak op organisatieniveau en soms op individueel niveau.

Wij constateren evenwel dat het op peil houden van de kennis en ervaring van toezichthouders een aandachtspunt is. Dit aandachtspunt is in de interviews nadrukkelijk benoemd en sluit ook aan bij de beleving van ondertoezichtstaande (zie hoofdstuk 4). En ook uit de enquête blijkt dat ruim een kwart van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld niet tevreden is over de mogelijkheden om de eigen kennis en ervaring op peil te houden. Er is vooral behoefte aan intensievere samenwerking met toezichthouders van andere diensten[7]) – het verbeteren van de professionaliteit van toezicht-houders door het uitwisselen en benutten van elkaars kennis is ook in het *Toezichtplan veilig vervoer over water 2017* benoemd – evenals aan vervolgopleidingen om de kennis van de Binnenvaartwet actueel te houden.



Figuur 4. Percepties toezichthouders op kennis en ervaring (n = 92): 'Ik vind dat ik voldoende kennis en ervaring heb om mijn werk als toezichthouder goed te doen' (links) en 'Ik vind dat er voldoende mogelijkheden zijn om mijn kennis en ervaring op peil te houden' (rechts)

Een aandachtspunt in dit verband is ook de wijze waarop toezichthouders door de eigen organisatie worden gefaciliteerd om hun werk goed te doen. Wat ons opvalt, is dat dit punt in de enquête het laagst scoort. Bijna een derde van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, is het (helemaal) niet eens met de stelling 'Ik vind dat mijn organisatie mij optimaal faciliteert om mijn werk als toezichthouder goed te doen'. Daarbij is er een verschil tussen de toezichthoudende diensten; relatief hoog scoren de Inspectie Leefomgeving en Transport, de havenbedrijven (vooral Havenbedrijf Rotterdam) en ook de provincies, relatief laag scoren de politie en Rijkswaterstaat. Uit de interviews blijkt dat agenten het vaak niet als een pluspunt ervaren dat de dienst infrastructuur van de landelijke eenheid breed inzetbaar is; niet alleen handhaving op het water (zoals de voormalige waterpolitie), maar ook op de snelweg, op het spoor en in de lucht. En dat bij Rijkswaterstaat toezichthouders vaak roosterproblemen ervaren, evenals weinig steun van leidinggevenden en een wisselende motivatie bij collega mobiel verkeersleiders om toezicht op de Binnenvaartwet te houden. *'Toezicht houden is een vak dat je er niet even bij kunt doen.'*

[7]) Ruim een derde van de toezichthouders die in de enquête aangegeven hebben dat (ook) iets anders belangrijk is voor het op peil houden van hun kennis en ervaring, noemt samenwerking met toezichthouders van andere diensten. *'Kruisbestuiving'*, *'Samenwerking met andere toezichthoudende diensten, zodat we van elkaar kunnen leren'* en *'Met collega toezichthouders op pad om gezamenlijk inspecties uitvoeren'*. Bijna een kwart van de toezichthouders noemt vervolgopleidingen om de kennis van de Binnenvaartwet actueel te houden. *'Een jaarlijkse opfriscursus, dat zou fijn zijn'*, *'Meer informatie over veranderingen in de Binnenvaartwet'* en *'Een doelgerichte opleiding over handhaving van vaar- en rusttijden'*.

4. Uitvoering toezicht Binnenvaartwet

Het toezicht op de Binnenvaartwet krijgt uitvoering door objectinspecties, waarbij een toezichthouder een schip voor controle bezoekt, en bedrijfsinspecties.
Dit hoofdstuk beschrijft de voorbereiding en uitvoering van objectinspecties in de praktijk[8]), evenals de beleving van het toezicht door toezichthouders en ondertoezichtstaanden.

Kader 3. Objectinspectie en bedrijfsinspectie

Bij een objectinspectie bezoekt een toezichthouder een schip voor controle. In de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* is afgesproken dat het toezicht risico-gestuurd plaatsvindt (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c). Tot 1 juli 2018 was de afspraak dat een schip in principe maximaal één keer per jaar wordt gecontroleerd, tenzij een schip voor hercontrole is aangemerkt. En een schip moest in drie jaar op alle items zijn gecontroleerd (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2016d).
Een schip kan voor hercontrole worden aangemerkt als een toezichthouder bij een objectinspectie een tekortkoming constateert. Een toezichthouder bezoekt een schip op relatief korte termijn opnieuw om te controleren of de tekort-koming is verholpen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c).

Bij een bedrijfsinspectie (of administratiecontrole) bezoekt een toezichthouder – alleen toezichthouders van de Inspectie Leefomgeving en Transport voeren bedrijfsinspecties uit – een bedrijf voor controle. Een bedrijf wordt selectief (naar aanleiding van signalen uit objectinspecties of bijvoorbeeld betrokkenheid bij incidenten) of a-selectief geselecteerd. Vooraf ontvangt het bedrijf een aankondigingsbrief met informatie over de controledatum, gevraagde informatie en te controleren schepen. Achteraf ontvangt het bedrijf een afrondingsbrief met de bevindingen en eventuele interventie(s) (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c).
Met een aantal bedrijven dat voldoet aan aanvullende eisen met betrekking tot intern toezicht en naleving is een convenant gesloten. Het toezicht op convenantbedrijven vindt plaats via periodieke audits en reality checks (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012b, 2016b). Vandaag de dag hebben de Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat en de havenbedrijven met drie bedrijven met in totaal ongeveer honderd schepen een convenant gesloten.

4.1 Voorbereiding inspecties

Wanneer een toezichthouder een objectinspectie wil uitvoeren, gaat hij/zij in principe eerst na of een schip in aanmerking komt voor een inspectie (behalve bij een zogenoemde zichtovertreding). De meeste toezichthoudende diensten gebruiken hiervoor Inspectieview dat de inspectiegegevens van de toezichthoudende diensten ontsluit. (Voor de provincies, Waternet en Waterschap Rivierenland is de aansluiting op Inspectieview nog niet gerealiseerd). Van belang om te realiseren, zo blijkt uit de interviews en ‘meeloopinspecties’, is dat de toezichthoudende diensten in principe afhankelijk zijn van de schepen die zich op dat moment in de nabijheid bevinden. Een extra ‘handicap’ is dat er geen gebruik gemaakt mag worden van het Automatic Identification System (AIS) met onder meer informatie over de positie van schepen.

[8]) Nota bene, de bevindingen zijn gebaseerd op uitgevoerde objectinspecties. Wat ons wel opvalt, is dat uit de enquête blijkt dat geen van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld de indruk heeft dat convenantbedrijven de eisen die de Binnenvaartwet stelt beter naleven dan niet-convenantbedrijven. Een aantal van hen, evenals veel schippers, is het niet eens met dat convenantschepen niet in aanmerking komen voor een objectinspectie. Van de eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is driekwart onbekend met de mogelijkheid een convenant af te sluiten.

Uit de enquête blijkt dat driekwart van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, gebruik maakt van Inspectieview om de resultaten van eerdere inspecties te bekijken. Over de kwaliteit van de informatie die Inspectieview ontsluit zijn toezichthouders niet onverdeeld tevreden; een kwart van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, is hierover zelfs ontevreden. *'De informatie-voorziening functioneert niet altijd naar behoren; hierdoor kom ik weleens kort na een collega toezicht-houder aan boord.'* De informatiepositie van toezichthouders is ook meer in het algemeen een aandachtspunt, constateren wij. Een kwart van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, is het (helemaal) niet eens met de stelling 'Ik vind dat ik voldoende informatie heb om mijn werk als toezichthouder goed te doen'[9]).

Om risicogestuurd te kunnen inspecteren, zijn de schepen in risicoklassen in gedeeld. De indeling is gebaseerd op de resultaten van eerdere inspecties. Op 1 juli 2018 is van een kwart van de schepen de risicoklasse bekend; de overige driekwart van de schepen komt sowieso voor inspectie in aanmerking. (Uitgangspunt voor de analyse is het bestand met eco-cardhouders (ongeveer 22.000 schepen).

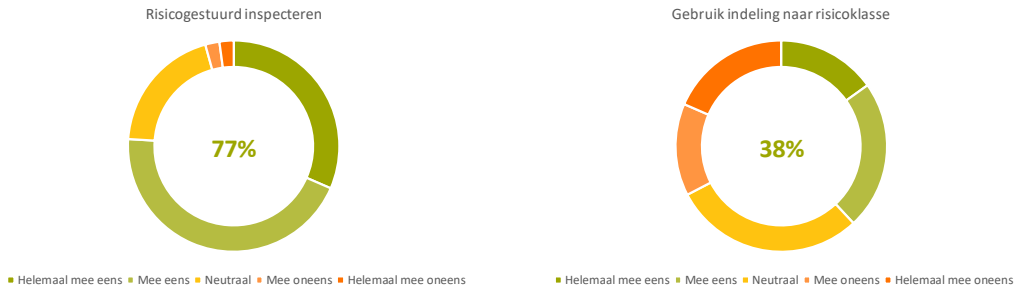
Tabel 1. Indeling schepen in risicoklassen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c)

Risicoklasse	Verdeling	Komt in aanmerking voor inspectie als …
A	10%	… het schip langer dan 3 jaar niet in Nederland gecontroleerd is
B	20%	… het schip langer dan 2 jaar niet in Nederland gecontroleerd is
C	40%	… het schip langer dan 1 jaar niet in Nederland gecontroleerd is
D	20%	… het schip langer dan 9 maanden niet in Nederland gecontroleerd is
E	10%	… het schip langer dan 6 maanden niet in Nederland gecontroleerd is

Uit de interviews blijkt dat het risicogestuurd inspecteren evenwel nog in de kinderschoenen staat. De indeling in risicoklassen is een eerste indicatie die door een minderheid van de toezichthouders wordt gebruikt. (Een meerderheid van de toezichthouders gaat wel na wanneer een schip voor het laatst is gecontroleerd en wat de resultaten van eerdere inspecties waren). Wel is er onder toezichthoudende diensten een breed draagvlak voor risicogestuurd inspecteren dan wel een verschuiving van de inspecties van goede bedrijven naar slechtere bedrijven. Toezichthouders verwachten in het algemeen dat risicogestuurd inspecteren bijdraagt aan een betere naleving. Dat klinkt ook door in de enquête; toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, vinden het in het algemeen belangrijk dat schip-pers waarbij tijdens een inspectie niet alles in orde is vaker worden geïnspecteerd, maar slechts een minderheid van hen gebruikt de indeling in risicoklassen al.
Ook onder ondertoezichtstaanden is er draagvlak voor risicogestuurd inspecteren. Ruim de helft van de schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is het (helemaal) eens met de stelling 'Ik vind het belangrijk dat schippers waarbij tijdens een inspectie niet alles in orde is, vaker worden geïnspecteerd'[10]). Een meerderheid van de schippers/eigenaren zou graag inzicht krijgen in de eigen status.

[9]) Uit de interviews met de toezichthoudende diensten blijkt ook dat de meldingsbereidheid onder schippers laag is. In de enquête is dat het punt dat het laagst scoort; van de schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is bijna twee derde niet bereid te melden als een collega-schipper zich niet aan de regels houdt. De antwoorden op de vraag waarom niet, laten aan duidelijkheid niets te wensen over (*'Ik verraad mijn collega niet'*). Schippers/eigenaren die wel bereid zijn te melden als een collega-schippers zich niet aan de regels houdt, zijn dat alleen als de veiligheid echt in het geding is (*'direct gevaar'*) en een aantal ook als er sprake is van oneerlijke concurrentie.

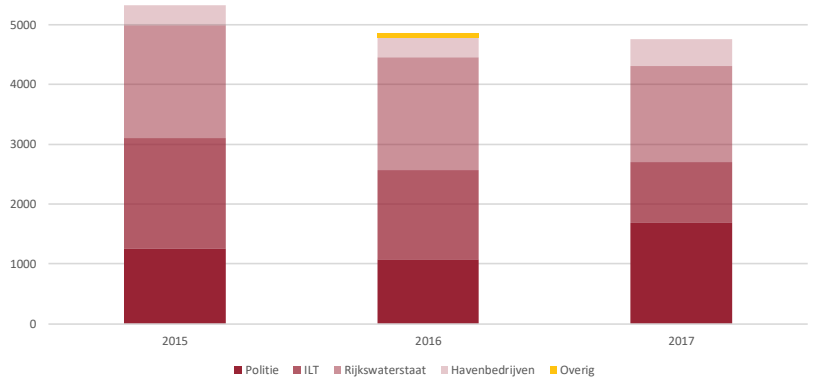
[10]) Iets minder dan de helft van de schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is het ook (helemaal) eens met de stelling 'Ik vind het belangrijk dat schippers die langere tijd niet gecontroleerd zijn, een grotere kans hebben op controle'.



Figuur 5. Percepties toezichthouders op risicogestuurd toezicht (n = 92): 'Ik vind het belangrijk dat schippers waarbij tijdens een inspectie niet alles in orde is, vaker worden geïnspecteerd' (links) en 'Ik gebruik de indeling in risicoklassen (A t/m E) om de schepen die ik wil inspecteren te selecteren' (rechts)

4.2 Uitvoering inspecties

In de afgelopen drie jaar zijn jaarlijks ongeveer 5.000 inspecties uitgevoerd[11]). Rijkswaterstaat voert de meeste inspecties uit, gevolgd door de Inspectie Leefomgeving en Transport en de politie.



Figuur 6. Aantal inspecties naar toezichthoudende dienst (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a)

Een belangrijke kanttekening is dat data van door de provincies, Waternet en Waterschap Rivierenland uitgevoerde inspecties niet collectief beschikbaar zijn. Uit de interviews blijkt dat het jaarlijks om enkele honderden inspecties gaat. De reden is dat data van inspecties van de meeste toezichthoudende diensten werden geregistreerd in Dacon, het registratieprogramma van de Inspectie Leefomgeving en Transport. Inspectieview was gekoppeld aan Dacon. Vandaag de dag leveren de meeste toezicht-houdende diensten hun data echter direct aan Inspectieview aan. Er zijn geen afspraken over het gebruik van deze data. Daarnaast rapporteren de politie, Rijkswaterstaat en havenbedrijven per kwartaal het totaal aantal door hen uitgevoerde inspecties (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a).

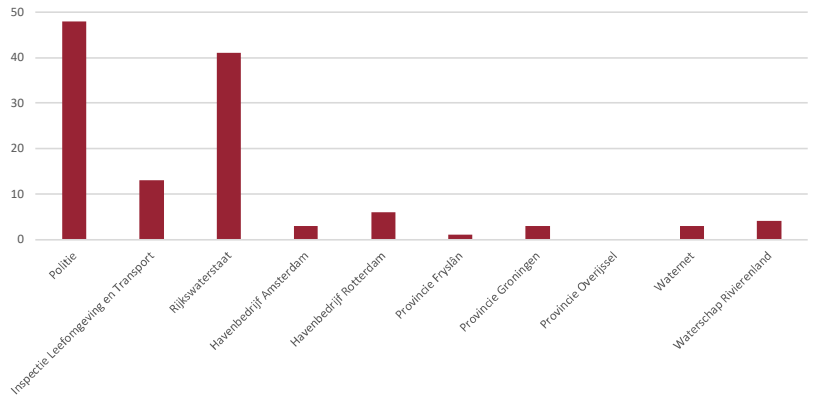
[11]) Daarnaast zijn in de afgelopen drie jaar ongeveer 265 bedrijfsinspecties uitgevoerd. Bij ruim een derde van de bedrijfsinspecties is een waarschuwing gegeven of een boeterapport opgemaakt. In het afgelopen jaar zijn geen periodieke audits en reality checks bij convenantbedrijven uitgevoerd (bron: opgave Inspectie Leefomgeving en Transport).

Kader 4. Aantal toezichthouders

Het blijkt lastig om een goede opgave te geven van het aantal toezichthouders dat actief toezicht houdt op de Binnenvaartwet. De drie belangrijkste redenen zijn:

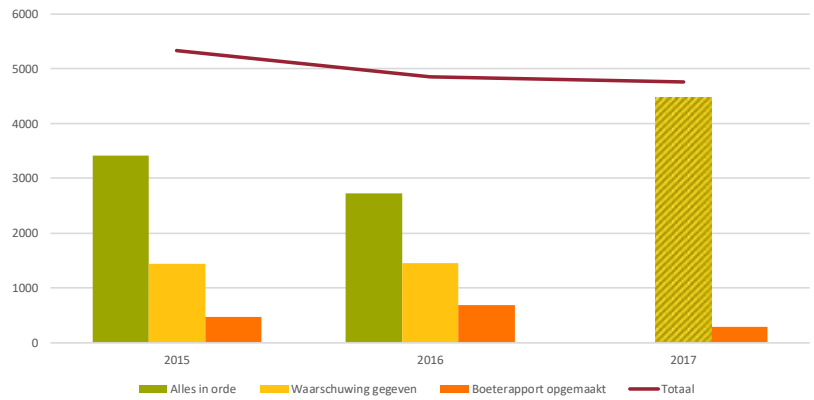
- alleen voor de toezichthouders van de Inspectie Leefomgeving en Transport is het toezicht op en de handhaving van de Binnenvaartwet een exclusieve taak (ongeveer 15 specialistische toezichthouders). Voor de toezicht-houders van de overige diensten is het toezicht op en de handhaving van de Binnenvaartwet één van hun taken
- Rijkswaterstaat heeft alle mobiel verkeersleiders aangewezen als toezichthouder, maar in de praktijk houdt slechts een deel van hen actief toezicht op de Binnenvaartwet. Bij de politie is de dienst infrastructuur van de landelijke eenheid breed inzetbaar; niet alleen handhaving op het water, maar ook op de weg, op het spoor en in de lucht
- data over het aantal uitgevoerde inspecties per toezichthouder zijn niet collectief beschikbaar.

Om een beeld te krijgen van het aantal toezichthouders dat actief toezicht houdt op de Binnenvaartwet hebben wij een analyse gemaakt van het gemiddeld aantal toezichthouders per toezichthoudende dienst dat in de afgelopen drie jaar minimaal één boeterapport per jaar heeft opgemaakt. In totaal gaat het gemiddeld om ongeveer 120 toezichthouders.



Figuur 7. Gemiddeld aantal toezichthouders per toezichthoudende dienst

Wat betreft het resultaat van de inspecties is het van belang om te realiseren dat in de afgelopen drie jaar bij ruim de helft tot twee derde van de schepen ‘gewoon’ alles in orde is. Wat ons verder opvalt, is de scherpe daling van het aantal opgemaakte boetrapporten in 2017. De daling doet zich vooral voor bij de door de Inspectie Leefomgeving en Transport en Rijkswaterstaat uitgevoerde inspecties, maar ook bij de politie en havenbedrijven. De precieze reden kan op basis van de data die collectief beschikbaar zijn niet worden achterhaald, vooral omdat voor 2017 geen onderscheid kan worden gemaakt naar ‘alles in orde’ en ‘waarschuwing gegeven’. Enerzijds zou er sprake kunnen zijn van een betere naleving. Anderzijds lijkt er sprake van een zekere verschuiving van het opmaken van een boeterapport naar het geven van een waarschuwing (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a). Dat laatste blijkt ook uit de interviews en ‘meeloopinspecties’ (zie ook paragraaf 4.3.2).



Figuur 8. Resultaat inspecties (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a)

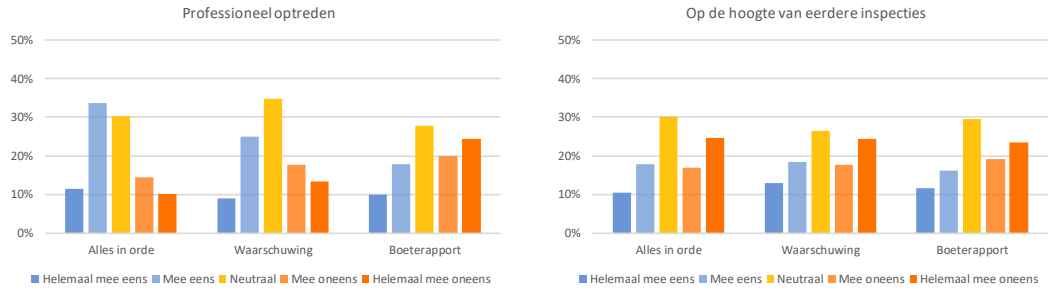
4.3 Beleving inspecties

4.3.1 Beleving in het algemeen

Uit de interviews en de enquête komt een beeld naar voren dat de beleving van toezichthouders is dat inspecties in het algemeen in een goede sfeer kunnen worden uitgevoerd. *'In de meeste gevallen word ik goed ontvangen en krijg ik na uitleg alle medewerking'*, *'Het gaat er ook om hoe je jezelf opstelt; hoe je aan boord komt, is belangrijk'*, *'Soms moet je eerst het ijs breken'*, *'In het algemeen worden controles in een prettige en rustige sfeer uitgevoerd'*, *'Bij veel schippers is ook alles in orde'* en *'Ook na het opmaken van een boeterapport heb ik de controle met een ferme handdruk kunnen afsluiten'*. Wel worden toezichthouders nogal eens geconfronteerd met de controledruk die schippers ervaren. *'Zijn jullie er nu alweer?'*, *'Schippers klagen over het aantal controles'* en *'De weerstand tegen controles is wel merkbaar'*. Natuurlijk is de beleving van een aantal toezichthouders/soms ook anders. *'De ene keer verloopt het wat stroever dan de andere keer'*, *'Door de hoge boetes zijn niet alle schippers even vriendelijk'*, *'Natuurlijk zijn er schippers die in niet mis te verstane woorden kenbaar maken niet blij te zijn met een boete'*, *'Er zijn ook schippers die niet mee willen werken; heel soms escaleert dat'*, *'Mijn beleving is dat je wantrouwig, soms zelfs vijandig wordt ontvangen'* en *'Er zijn gevallen waar ik glashard ben voorgelogen'*.

De beleving van ondertoezichtstaanden is deels afhankelijk van het resultaat van de inspecties. Uit de telefonische interviews, 'havenbezoeken' en de enquête komt een beeld naar voren dat de beleving van ondertoezichtstaanden waarbij alles in orde was positiever is dan de beleving van ondertoezichtstaanden die een waarschuwing of boete hebben gekregen. Zo vindt bijna de helft van de ondertoezichtstaanden waarbij alles in orde was het optreden van de toezichthouders tijdens de inspectie(s) professioneel tegenover een kwart tot een derde van de ondertoezichtstaanden die een waarschuwing of boete hebben gekregen. Ondertoezichtstaanden waarbij alles in orde is benadrukken wat meer het belang van toezicht vooral in relatie tot economisch voordeel. *'De sfeer was goed'*, *'Toezicht is belangrijk om voor een gelijk speelveld te zorgen (vaar- en rusttijden)'* en *'Degenen die onderbemand varen, mogen daarvan de consequenties ondervinden'*. Ondertoezichtstaanden die een waarschuwing of boete hebben gekregen benadrukken wat meer dat de inspecties te streng zijn en de boetes te hoog. *'Als ze willen, kunnen ze je altijd wel voor iets een boete geven'*, *'Als je een boete krijgt, heb je bij wijze van spreken een maand voor niets gevaren. Dat gaat te ver'*. Over de inspectie zelf loopt de beleving uiteen van *'coulant'*, via *'wel deskundig, maar ook theoretisch'* tot *'stroef'* en *'vooringenomen'*.

Wat alle ondertoezichtstaanden ervaren is een controledruk. *'Het afgelopen jaar zijn we drie keer gecontroleerd'* en *'We worden nu te vaak gecontroleerd op kleine dingen die niet direct een gevaar vormen'*. Ondertoezichtstaanden benadrukken dat het aantal inspecties wel werkbaar moet blijven. Diverse ondertoezichtstaanden hebben ook ervaren dat toezichthouders niet altijd op de hoogte zijn van eerdere inspecties. Iets dat diverse toezichthouders herkennen. *'Ik kom regelmatig schippers tegen die al gecontroleerd zijn.'* De brancheorganisaties in de binnenvaart pleiten in dit verband ook voor internationale afstemming en ontsluiting van inspectiegegevens tussen landen. Overigens lijkt de controledruk niet per se hoger dan in het buitenland; uit de enquête blijkt dat ruim een derde van de schippers in Nederland minder wordt gecontroleerd dan in het buitenland en iets minder dan een derde van de schippers in Nederland meer. Het beeld dat uit de enquête naar voren komt maar verder niet is onderzocht, is dat op hoofdlijnen in België minder vaak wordt gecontroleerd, in Duitsland vaker wordt gecontroleerd maar minder streng, en in Frankrijk streng wordt gecontroleerd.
Wat alle ondertoezichtstaanden ook kennen zijn de verhalen van collega's. *'Om ons heen horen we veel klachten'*, *'We horen wel van veel collega's dat de boetes te hoog zijn'* en *'Je hoort natuurlijk het verhaal van één kant; als je een boete krijgt, ben je al snel negatief'*. Diverse ondertoezichtstaanden herkennen dat de eisen die de Binnenvaartwet stelt niet altijd even logisch zijn (bijvoorbeeld wat betreft rusten aan boord bij de verschillende exploitatiewijzen), evenals de druk om door te varen.



Figuur 9. Percepties schippers/eigenaren op inspecties (n = 463): 'Ik vond het optreden van de toezichthouders tijdens de inspectie(s) professioneel' (links) en 'De toezichthouders waren tijdens de inspectie op de hoogte van eerdere inspecties' (rechts)

De helft van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft de indruk dat schippers/ eigenaren goed op de hoogte zijn van de eisen die de Binnenvaartwet stelt. Zelf vindt twee derde van de schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld dat ze goed op de hoogte te zijn van de eisen die de Binnenvaartwet stelt[12]). Volgens schippers/eigenaren varieert de deskundigheid van toezichthouders.

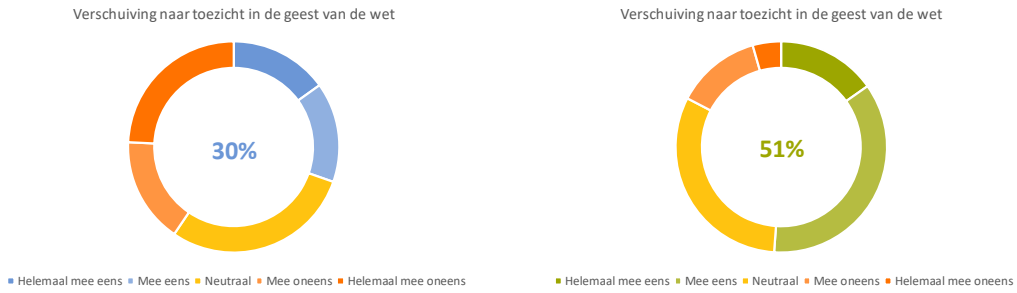
4.3.2 Rekening houden met omstandigheden

Uit de (telefonische) interviews en enquête komt het beeld naar voren dat ondertoezichtstaanden het, naast de hoogte van de boete, vooral belangrijk vinden dat toezichthouders rekening houden met de omstandigheden ('goed zeemanschap'). *'Het is goed dat er regels zijn en toezicht is, maar het is vooral belangrijk dat toezichthouders de gehele situatie in ogenschouw nemen.'* Daarin verschillen ze niet van de toezichthouders zelf.

[12]) Twee derde van de schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is lid van een brancheorganisatie in de binnenvaart. De helft van hen is het (helemaal) eens met de stelling 'Ik word door mijn brancheorganisatie goed op de hoogte gehouden van wijzigingen in de regels uit de Binnenvaartwet'.

Waarin ondertoezichtstaanden en toezichthouders wel van elkaar verschillen, is de beleving van in hoeverre vandaag de dag rekening wordt gehouden met de omstandigheden. Van de schippers/ eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is een kwart het (helemaal) eens met de stelling 'De toezichthouders hadden tijdens de inspectie oog voor de omstandigheden', bijna de helft (helemaal) niet. Alle toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, geven evenwel aan tijdens een inspectie al rekening te houden met de omstandigheden. Dat heeft betrekking op de werkwijze tijdens de inspectie. *'De schipper niet lastigvallen tijdens laden/lossen of slechte weersomstandigheden'*, *'Schipper doe eerst uw ding, ik kan wel even wachten'* en *'Tijdens een inspectie moet de schipper zijn kant van het verhaal kunnen toelichten'*. Voor de meeste toezichthouders heeft dat ook betrekking op de keuze van de interventie. Het gaat dan om optreden in de geest van de wet, de meest effectieve interventie kiezen in relatie tot het veiligheidsrisico, en in de gelegenheid stellen een overtreding ongedaan te maken (herstel en naleving). *'Mijn insteek is dat de binnenvaart een wereld is van hardwerkende ondernemers die een modus proberen te vinden tussen 'een paar centen verdienen' en voldoen aan alle regels'*, *'Als er geen direct veiligheidsrisico is, zijn dat omstandigheden waarmee ik rekening houd'*, *'Als de algemene indruk goed is, val ik niet over één of enkele kleine puntjes al benoem ik die wel'*, *'Niet altijd direct naar het zwaarste middel grijpen als iets niet in orde is, wel zorgen dat het zo snel mogelijk in orde wordt gemaakt'* en *'Als alles aan boord in orde is op iets kleins na, spreek ik een tijdspad af om dat te herstellen'*. Iets dat diverse ondertoezichtstaanden ook wel herkennen. *'Ik heb niet het gevoel dat ze je willen pakken; toezichthouders hebben ook oog voor goed zeemanschap'* en *'De toezichthouders waren coulant. We dachten dat we 14 uur mochten varen, dat bleek 12 uur te zijn. Dat hebben ze goed uitgelegd en aangegeven dat dat het een volgende keer wel in orde moet zijn'*. Andere ondertoezichtstaanden herkennen dan nog niet. *'We zien nog geen verandering/verbetering; de controles zijn streng en gedetailleerd.'*

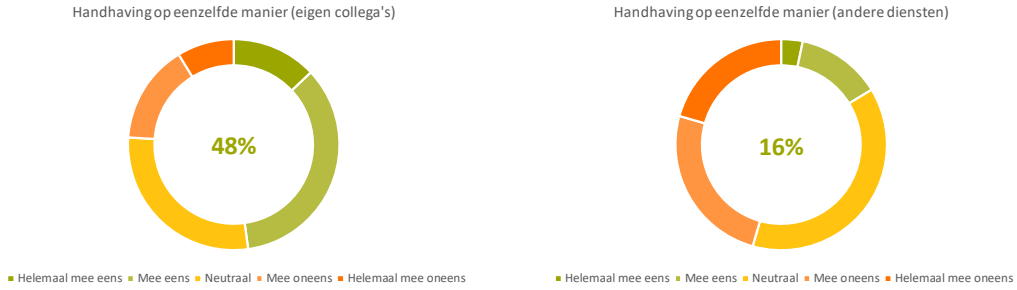
In nauwe samenhang met het rekening houden met de omstandigheden komt uit de interviews een beeld naar voren van een voorzichtige verschuiving van toezicht naar de letter van de wet naar toezicht in de geest van de wet. Dat klinkt ook enigszins door in de enquête; bijna een derde van de schippers/eigenaren en de helft van de toezichthouders herkent de verschuiving van toezicht in de geest van de wet. Wat ons ook opvalt, is dat ruim twee derde van de toezichthouders aangeeft de afgelopen jaren zelf steeds meer in de geest van de wet te handelen. Er zou sprake kunnen zijn van anticiperend handelen op de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* en/of de ambitie van de toezichthoudende diensten binnen de invalshoek veilig vervoer. Het kiezen van de meest passende interventie is bijvoorbeeld op de Handhavingsdag binnenvaart in 2017 al belicht.



Figuur 10. Percepties schippers/eigenaren (links, n = 463) en toezichthouders (rechts, n = 92) op verschuiving naar toezicht in de geest van de wet: 'Ik herken bij toezichthouders een ontwikkeling van naar de letter van de wet naar in de geest van de wet' respectievelijk 'Ik heb de indruk dat er de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor het handelen in de geest van de wet'

4.3.3 Een zoveel mogelijk gelijke werkwijze?

Wat ons in enquête met betrekking tot de beleving van toezichthouders tot slot opvalt, is dat bijna de helft van de toezichthouders die de vragenlijst heeft ingevuld het (helemaal) niet eens is met de stelling 'Ik heb de indruk dat alle toezichthoudende diensten op eenzelfde manier handhaven'. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er in de beleving van toezichthouders vooral een verschil is in diepgang van de door de verschillende toezichthouders uitgevoerde inspecties. *'Dus niet alleen ff aan boord van een stilliggend schip kijken of het certificaat geldig is en of het vaartijdenboek is ingevuld, en dan opschrijven dat alles in orde is terwijl je maar tien minuten aan boord bent geweest. Diepgang bereik je door te doen en als je het eventueel niet weet uit te (laten) zoeken. En je kunt toezicht op de Binnenvaartwet er niet even bij doen. Daarvoor is de wet- en regelgeving te complex en zijn er te veel items om te controleren'*[13]).
Ondanks de afstemming heeft elke toezichthoudende dienst ook zo zijn eigen werkwijze. Deels ingegeven door een historisch insigne, zoals de politie die gewend was strafrechtelijk te handhaven[14]). Of Rijkswaterstaat dat gewend was gastheer op het water te zijn en er een handhavende taak bij heeft gekregen ('gele politie'). Deels ook ingegeven door diversiteit in taken en bevoegdheden (specialist of huisarts, enige taak of één van de taken), diversiteit in middelen (de Inspectie Leefomgeving en Transport heeft geen vaartuigen, wel/geen aansluiting op Inspectieview), en diversiteit in opvatting (wel/geen gebruik indeling in risicoklassen, wel geen deelnemer convenant).



Figuur 11. Percepties toezichthouders op consistente handhaving (n = 92): 'Ik heb de indruk dat mijn collega's en ik op eenzelfde manier handhaven' (links) en 'Ik heb de indruk dat alle toezichthoudende diensten op eenzelfde manier handhaven' (rechts)

[13]) Een aantal toezichthouders legt een relatie met de druk vanuit de eigen organisatie om een minimumaantal inspecties uit te voeren, waardoor inspecties minder diepgaand zouden worden uitgevoerd.

[14]) Hoewel de invoering van de bestuurlijke boete mede is ingevoerd om de politie te ontlasten, is de politie de afgelopen jaren weer meer inspecties gaan uitvoeren (ook vanuit het oogpunt van opsporing). Prioriteit van de politie ligt evenwel bij de bestrijding van onder meer mobiel banditisme, uitbuiting en witwassen.

5. Bestuurlijke boete als interventie

Schippers en eigenaren die de eisen die de Binnenvaartwet overtreden, kunnen een bestuurlijke boete krijgen.
Dit hoofdstuk beschrijft de procedure voor de bestuurlijke boete, evenals de in de praktijk opgelegde bestuurlijke boetes.

Kader 5. Preventieve, correctieve en repressieve aanpak

Toezichthouders hebben een aantal instrumenten (interventies) om de naleving te stimuleren of af te dwingen en overtredingen te beëindigen. Het geheel van interventies is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (2013b) opgenomen in de zogenoemde interventieladder. Voor het toezicht op de Binnenvaartwet zijn relevant:

Preventieve aanpak
De preventieve aanpak is gericht op het voorkomen van een overtreding. Uit de interviews blijkt dat de preventieve aanpak in de praktijk vooral wordt toegepast bij wijzingen in de wet- en regelgeving of bij onduidelijkheden. Een recent voorbeeld is de campagne 'Mis de boot niet' over de nieuwe koers voor binnenvaartcertificaten (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018b).

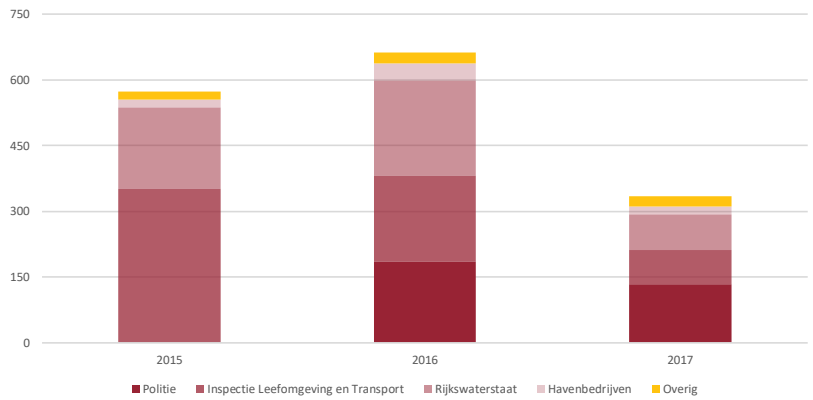
Correctieve en repressieve aanpak
De correctieve aanpak is gericht op het ongedaan maken van een overtreding (herstel en naleving). De repressieve aanpak gaat verder en is gericht op het bestraffen na een overtreding. De vraag welke interventie (waarschuwing, last onder bestuursdwang, bestuurlijke boete, enzovoort) wordt toegepast, hangt af van de omstandigheden. In de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* is de richting met betrekking tot de keuze van een interventie opgenomen voor verschillende overtredingen (documenten, techniek, bemanning en overig). De uiteindelijke keuze van een interventie berust op het vakmanschap van de toezichthouder (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018c).

5.1 Procedure bestuurlijke boete

5.1.1 Boeterapport en bepaling boete

Wanneer een toezichthouder een overtreding constateert en als interventie voor een bestuurlijke boete kiest, maakt de toezichthouder een boeterapport op. In het boeterapport staat onder meer welke overtreding de schipper/eigenaar volgens de toezichthouder heeft begaan. De toezichthouder neemt, indien van toepassing, ook de verklaring van de schipper/eigenaar op. De toezichthouder stuurt het boeterapport naar het Bureau Bestuurlijke Boete (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012a)[15].
In de afgelopen drie jaar maakten toezichthouders jaarlijks gemiddeld ruim 500 boeterapporten op. Wat ons opvalt, is de scherpe daling van het aantal opgemaakte boeterapporten in 2017 (zie ook hoofdstuk 4).

[15]) Het Bureau Bestuurlijke Boete is een apart team van de Inspectie Leefomgeving en Transport (functiescheiding toezichthouder en boeteoplegger; het opleggen van een boete moet onafhankelijk en objectief plaatsvinden). Het Bureau Bestuurlijke Boete werkt op alle terreinen, dus niet alleen op dat van de binnenvaart. In de nieuwe organisatiestructuur valt het Bureau Bestuurlijke Boete onder de directie omgeving en bestuur. Tot 31 mei 2018 viel het Bureau Bestuurlijke Boete onder de afdeling scheepvaart.



Figuur 12.Aantal boeterapporten (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a)[16])

Het Bureau Bestuurlijke Boete beoordeelt het boeterapport. Als het Bureau Bestuurlijke Boete vaststelt dat de overtreding is begaan, bepaalt het Bureau Bestuurlijke Boete vervolgens de hoogte van de boete. De schipper en/of eigenaar ontvangt een schriftelijke kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012a).
Uit de interviews blijkt dat het bij de beoordeling van het boeterapport gaat om een beperkte inhoudelijke beoordeling. De boete wordt bepaald aan de hand van de catalogus met boetebedragen. Als er sprake is van een maximum boetebedrag, hanteert het Bureau Bestuurlijke Boete een interne richtlijn om de hoogte van de boete te berekenen. Overigens blijkt de kwaliteit van de boeterapporten een terugkerend aandachtspunt, onder meer in de *Nieuwsbrief handhaving Binnenvaartwet*. De afgelopen drie jaar stuurde het Bureau Bestuurlijke Boete jaarlijks een tiende tot een vijfde van de boeterapporten voor correctie retour aan de toezichthouder. Uit de enquête blijkt dat de helft van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld het (helemaal) eens is met de stelling 'Ik vind de eisen waaraan een boeterapport moet voldoen, voldoende duidelijk', en dat een kwart van de toezichthouders het (helemaal) oneens is met deze stelling. In de interviews zijn suggesties gedaan om het opmaken van een boeterapport te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door te werken met standaard tekstblokken. De complexiteit van de wet- en regelgeving maakt dit evenwel best lastig.

De schipper en/of eigenaar wordt in de gelegenheid gesteld binnen twee weken zijn/haar zienswijze op het voornemen een boete op te leggen kenbaar te maken. Het Bureau Bestuurlijke Boete beoordeelt de zienswijze (uitgebreide inhoudelijke beoordeling), waarna de schipper en/of eigenaar binnen dertien weken een beschikking ontvangt[17]). In de beschikking staat of een boete wordt opgelegd en, als een boete wordt opgelegd, wat de hoogte van de boete is (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012a).
In de afgelopen drie jaar heeft ongeveer een kwart van de schippers/eigenaren gebruik gemaakt van de gelegenheid een zienswijze kenbaar te maken. In ongeveer de helft van de gevallen is na de beoordeling van de zienswijze geheel of gedeeltelijk afgezien van het opleggen van een boete (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2016a, 2017a)[18]). De redenen voor het geheel of gedeeltelijk afzien van het opleggen van een boete zijn een combinatie van het rekening houden met de omstandigheden en het interpreteren van wet- en regelgeving.

[16]) Het aantal door de Inspectie Leefomgeving en Transport opgemaakte boeterapporten in 2015 is inclusief die van de politie. Tot 2016 leverde de politie een proces-verbaal aan dat door de Inspectie Leefomgeving en Transport werd omgezet in een boeterapport. Vanaf 2016 maakt de politie zelf een boeterapport op (in 2016 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport nog 90 processen-verbaal omgezet in een boeterapport) (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a).
[17]) Ook als de schipper en/of eigenaar geen zienswijze kenbaar maakt, ontvangt hij/zij een beschikking.
[18]) Voor 2017 zijn (nog) geen data beschikbaar. Voor 2015 en 2016 zijn alleen data beschikbaar voor de onherroepelijke beschikkingen (peildatum: enkele maanden na afloop van het kalenderjaar).

Wat ons opvalt, is dat alleen als de schipper en/of eigenaar een zienswijze indient de omstandigheden van de overtreding echt goed kunnen worden beoordeeld. Uit de (telefonische) interviews en 'haven-bezoeken' blijkt dat dit niet altijd bekend is. In de enquête geeft ruim de helft van de schippers/ eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld aan door de toezichthouder goed te zijn geïnformeerd over de mogelijkheid een zienswijze kenbaar te maken. Van de toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld, informeert ruim driekwart bij het opmaken van een boeterapport altijd/vaak de schipper en/of eigenaar over de mogelijkheid een zienswijze kenbaar te maken. *'Ondertoezicht-staanden hebben het recht om goed geïnformeerd te worden'* en *'Het zou handig zijn als we informatie ook per e-mail kunnen verstrekken'*.
De termijn van twee weken voor het kenbaar maken van een zienswijze vindt slechts een kwart van de schippers/eigenaren voldoende. *'De termijn is vaak nog korter, omdat ik vaar – vaak internationaal – en de post dus pas later ontvang.'* Schippers/eigenaren zouden graag ook per e-mail kunnen corresponderen met het Bureau Bestuurlijke Boete. Uit de interviews blijkt dat het Bureau Bestuurlijke Boete coulant met de termijn van twee weken voor het kenbaar maken van een zienswijze omgaat. Bij minder dan een kwart van de schippers/eigenaren is echter bekend dat contact met het Bureau Bestuurlijke Boete kan worden opgenomen als de termijn van twee weken voor het kenbaar maken van een zienswijze niet voldoende is.

Wat betreft de werkwijze van het Bureau Bestuurlijke Boete blijkt uit de enquête dat schippers/ eigenaren in het algemeen niet zo tevreden zijn; bijna de helft van de schippers/eigenaren is niet tevreden over de motivatie hoe met de kenbaar gemaakte zienswijze is omgegaan. Bij een aantal schippers/eigenaren klinkt daar ook teleurstelling over (de hoogte van) de opgelegde boete in door. Maar de ervaring is ook dat het Bureau Bestuurlijke Boete vooral kijkt naar de letter van de wet. *'Ze houden zich vast aan de wet en kijken onvoldoende naar de omstandigheden.'* En er worden soms vraagtekens geplaatst bij de onafhankelijkheid van het Bureau Bestuurlijke Boete. *'Het is gek dat de Inspectie Leefomgeving en Transport een boete oplegt en in mijn beleving vervolgens zichzelf controleert.'* Dat laatste is ook ingegeven doordat de locatie en setting van de hoorzitting. Overigens zijn meer schippers/eigenaren tevreden over de mogelijkheid het bezwaar tijdens de hoorzitting te kunnen toelichten (zie verder paragraaf 5.1.2)

Figuur 13. Percepties schippers/eigenaren op werkwijze Bureau Bestuurlijke Boete (n = 122/68): 'Ik vind dat Bureau Bestuurlijke Boete in de beschikking goed heeft gemotiveerd hoe met mijn zienswijze is omgegaan' (links) en 'Ik vind dat ik tijdens de hoorzitting mijn bezwaar goed heb kunnen toelichten' (rechts)

5.1.2 Bezwaarschift

De schipper en/of eigenaar kan binnen zes weken een bezwaarschrift tegen de beschikking een boete op te leggen indienen. Het Bureau Bestuurlijke Boete stuurt een ontvangstbevestiging. De schipper en/of eigenaar kan gebruik maken van het recht te worden gehoord. Op het antwoordformulier bij de ontvangstbevestiging kan de schipper en/of eigenaar aangeven of hij/zij een hoorzitting wenst.

Wanneer de schipper en/of eigenaar een hoorzitting wenst, ontvangt hij/zij een uitnodiging voor de hoorzitting. Het Bureau Bestuurlijke Boete bereidt de beslissing op het bezwaarschrift voor, waarna de schipper en/of eigenaar binnen twaalf weken een beschikking op bezwaar ontvangt. Wanneer een hoorzitting heeft plaatsgevonden, wordt ook het verslag van de hoorzitting meegestuurd (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012a).
In de afgelopen drie jaar heeft een beperkt aantal van de schippers/eigenaren een bezwaarschrift ingediend (ongeveer 5%). In tot een kwart van de gevallen is het bezwaar gegrond verklaard[18]). Ook hier geeft in de enquête ruim de helft van de schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld aan goed te zijn geïnformeerd over de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen. Van de toezicht-houders die de vragenlijst hebben ingevuld, informeert ruim driekwart altijd/vaak de schipper en/of eigenaar over de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen.
De termijn van zes weken om een bezwaarschift in te dienen, vindt ruim driekwart van de schippers/ eigenaren voldoende.

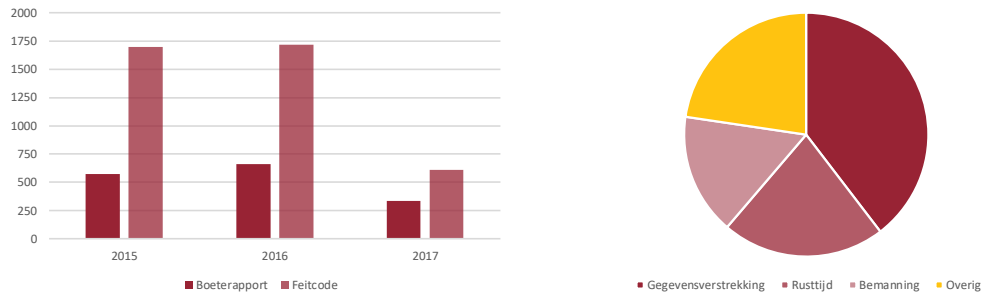
5.1.3 Beroep

Wanneer het bezwaar wordt afgewezen, kan de schipper en/of eigenaar binnen zes weken beroep aantekenen bij de rechtbank, sector Bestuursrecht (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012a).
Sinds de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet is bijna 45 keer beroep aangetekend; in twee derde van de gevallen is het beroep door de rechtbank ongegrond verklaard. Ruim 15 keer is hoger beroep aangetekend; in ruim de helft van de gevallen is het hoger beroep ongegrond verklaard (bron: opgave Inspectie Leefomgeving en Transport).
Naar aanleiding van een beroep dat door de rechtbank wel gegrond is verklaard, is het boetebeleid aangepast. Daarbij gaat het om het feit dat de exploitatiewijze uitgangspunt moet zijn voor de controle van de bemanningsvoorschriften.

5.2 Opgelegde bestuurlijke boetes

5.2.1 Boetefeiten

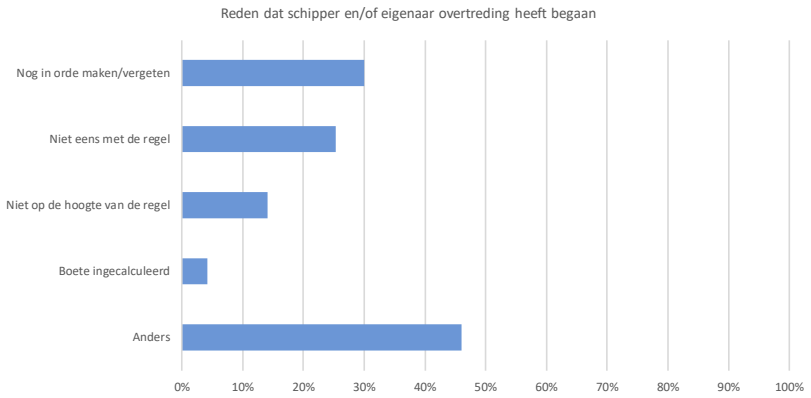
Een boeterapport kan voor één of meerdere zogenoemde feitecodes worden opgemaakt. In de afgelopen drie jaar is gemiddeld bijna twee derde van de boeterapporten voor één feitecode opgemaakt. De top drie van overtreden feitcodes zijn: gegevensverstrekking (Binnenvaartwet, artikel 37), rusttijd (Arbeidstijdenbesluit vervoer) en bemanning (Binnenvaartwet, artikel 22)[19]).



Figuur 14.Aantal boeterapporten en feitcodes (links) en overtreden feitecodes (rechts) (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a)

[19]) In 2017 is het opleggen van een boete voor het overtreden van het Arbeidstijdenbesluit vervoer niet mogelijk, omdat de catalogus met boetebedragen niet aansluit bij de wet (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018a).

In de enquête hebben wij schippers/eigenaren gevraagd naar wat de reden is dat de schipper en/of eigenaar de overtreding heeft begaan. Daaruit blijkt het nogal eens gaat om zaken die men nog in orde moet maken of is vergeten, gevolgd door het niet eens zijn met dan wel niet op de hoogte zijn van de regel. In een aantal gevallen is de boete ingecalculeerd. Schippers/eigenaren die in de enquête aangeven dat er andere redenen zijn dat ze de overtredingen hebben begaan, noemen ook nogal eens zaken die ze zijn vergeten, evenals een andere interpretatie van de regel, een tekort aan personeel of een samenloop van omstandigheden.



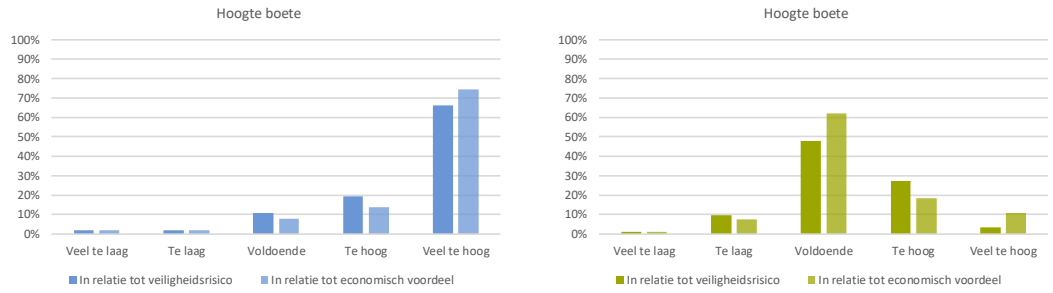
Figuur 15.Percepties schippers/eigenaren op reden dat overtreding is begaan (n = 213): 'Wat is de reden dat u de overtreding(en) hebt begaan?'

5.2.2 (Beleving) hoogte boete

In 2016 bedroeg de opgelegde boete gemiddeld bijna € 1.550 voor alle boeterapporten. Voor de boeterapporten met één feitcode bedroeg de boete gemiddeld bijna € 1.250, voor de boeterapporten met meerdere feitecodes bedroeg bijna € 2.175. De mediaan – het midden van de opgelegde boetes – bedroeg € 1.000 voor alle boeterapporten, € 750 voor de boeterapporten met één feitcode en ruim € 1.500 voor de boeterapporten met meerdere feitecodes (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017a)[20]).

Omdat de beleving van het toezicht niet helemaal los kan worden gezien van het boetebeleid, hebben wij in de enquête zowel schippers/eigenaren als toezichthouders gevraagd naar hun perceptie van de hoogte van de boete. In overeenstemming met de nodige aandacht voor het boetebeleid vandaag de dag, vinden schippers/eigenaren de boete in het algemeen (veel) te hoog. *'Als ze willen, kunnen ze je eigenlijk altijd wel voor iets een boete geven'* en *'De boetes zijn disproportioneel'*. Wat ons opvalt, is dat ook bijna een derde van de toezichthouders de boete (veel) te hoog vindt, al vindt (ruim) de helft van hen dat de boete voldoende. Overigens is de belangrijkste conclusie van het eerste deelonderzoek – een vergelijkend onderzoek naar de hoogte van boetebedragen – dat het niveau van de bestuurlijke boete in de binnenvaart in het algemeen lager ligt dan in andere sectoren. Wel bestaat in andere sectoren veelal de mogelijkheid de hoogte van een bestuurlijke boete vooraf te matigen (Panteia, 2018). In de binnenvaart zou dat ook kunnen, maar daarvoor is een wijziging van de wet- en regelgeving nodig.

[20]) Het betreft het bedrag zoals vermeld in de schriftelijke kennisgeving van het voornemen een boete op te leggen. Voor 2017 zijn (nog) geen data beschikbaar.



Figuur 16.Percepties respectievelijk schippers/eigenaren (links, n = 514) en toezichthouders (rechts, n = 92) op hoogte boete: 'Hoe beoordeelt u de hoogte van de (maximale) boete?'

Driekwart van de toezichthouders herkent de kritiek op de hoogte van de boete. Herkenning in de betekenis van bekend zijn met – *'Schippers beginnen er vaak zelf over tijdens een inspectie'* – maar voor diverse toezichthouders ook in de betekenis van eens zijn met. *'Voor kleine overtredingen zijn de boetes soms erg hoog voor een zelfstandig ondernemer met een schip'*, *'De boete staat niet altijd in verhouding tot de ernst van de overtreding'* en *'Als het gaat om overtredingen met een economisch voordeel vind ik hoge boetes terecht, maar voor kleine overtredingen zonder direct veiligheidsrisico vind ik hoge boetes niet logisch'*. Zowel schippers/eigenaren als toezichthouders noemen in de (telefonische) interviews en enquête als voorbeeld een brandblusser waarvan de keuring korte tijd is verlopen of een defect lichtje op een reddingsboei. Schippers/eigenaren noemen als voorbeeld ook de situatie waarin hun vrouw even van boord is om bijvoorbeeld de kinderen van school te halen.
Overigens is in de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* de richting om een waarschuwing te geven voor een overtreding zonder direct veiligheidsrisico, zoals een brandblusser waarvan de keuring korte tijd is verlopen of een defect lichtje op een reddingsboei. En een bestuurlijke boete voor een overtreding die tot een onveilige situatie kan leiden en niet direct ongedaan te maken is, zoals van alle brandblussers is de keuring geruime tijd verlopen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018).
Toezichthouders die de kritiek op de hoogte van de boete niet herkennen, wijzen erop dat er deels sprake is van een maximum boetebedrag en noemen de naleving en vooral het economisch voordeel. *'Boetes lijken soms heel hoog, maar als je kijkt naar het economisch voordeel van bijvoorbeeld onderbemanning is dat logisch'* en *'Boetes zijn hoog om (herhaling van) overtredingen te voorkomen'*.

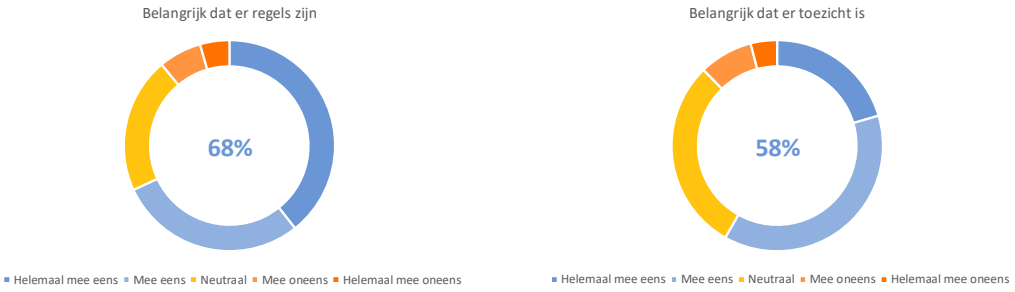
6. Conclusies

Inzicht krijgen in de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet. Dat is het doel van dit evaluatieonderzoek.
Dit hoofdstuk vat de conclusies samen.

6.1 Veilig en eerlijk vervoer over water

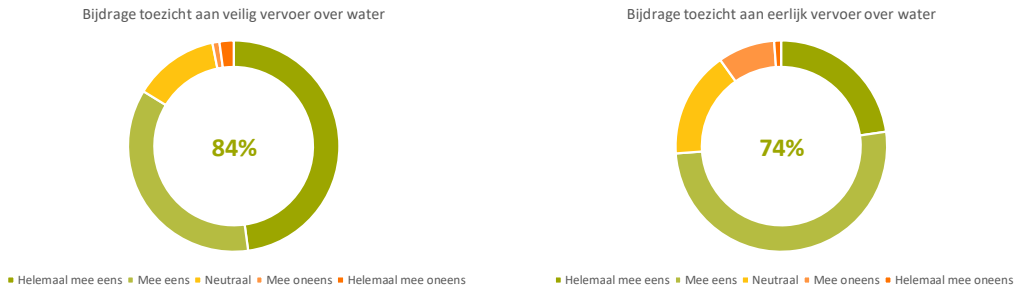
Op 1 juli 2009 is de Binnenvaartwet in werking getreden. Het doel van de wet is kortweg veilig en eerlijk vervoer over water. Om dat te bereiken stelt de wet onder meer eisen aan de toegang tot de markt, de regels aan boord en het scheepsnummer en gegevensverstrekking.
Met de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet zijn het toezicht op en de handhaving van veilig en eerlijk vervoer over water veranderd. De meest in het oog springende veranderingen zijn de invoering van de bestuurlijke boete en, daarmee samenhangend, de aanwijzing van meerdere toezichthoudende diensten, waaronder de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Wij constateren dat er onder ondertoezichtstaanden in het algemeen een breed draagvlak is voor dat er regels zijn voor een veilig en eerlijk vervoer over water. Wat niet wegneemt, dat er onder hen ook kritiek is op bepaalde eisen die de Binnenvaartwet stelt. Ook blijkt uit de enquête dat schippers/ eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld het in het algemeen belangrijk vinden dat er een vorm van toezicht is.



Figuur 17. Percepties schippers/eigenaren op (toezicht op) de Binnenvaartwet (n = 514): 'Het is belangrijk dat er regels zijn voor de veiligheid en een in sociaaleconomisch opzicht goede bedrijfsuitoefening in de binnenvaart' (links) en 'Ik vind het belangrijk dat er toezicht is op de naleving van de regels in de Binnenvaartwet' (rechts)

De ambitie van de toezichthoudende diensten binnen de invalshoek veilig vervoer over water is over te stappen naar een inspectieprogramma dat gericht is op het bereiken van bepaalde effecten (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2017). Wij constateren evenwel dat er nog relatief weinig inzicht is in het doelbereik en de doeltreffendheid van het toezicht op de Binnenvaartwet. Hoewel het doel van de evaluatie niet is dit te onderzoeken, hebben wij in de enquête toezichthouders wel gevraagd naar hun perceptie van de bijdrage van het toezicht aan veilig en eerlijk vervoer over water. Daaruit blijkt dat toezichthouders de vrij stellige indruk hebben dat het toezicht een bijdrage levert aan veilig en eerlijk vervoer over water. (Hoewel ondertoezichtstaanden het in het algemeen belangrijk vinden dat er een vorm van toezicht is, is hun beleving van het toezicht deels afhankelijk van het resultaat van de inspecties).



Figuur 18. Percepties toezichthouders op bijdrage toezicht aan eerlijk en veilig vervoer over water (n = 92): 'Ik heb de indruk dat het toezicht op de Binnenvaartwet een bijdrage levert aan de veiligheid in de binnenvaart' (links) en 'Ik heb de indruk dat het toezicht op de Binnenvaartwet een bijdrage levert aan een in sociaal-economisch opzicht goede bedrijfsuitoefening in de binnenvaart' (rechts)

6.2 Werkwijze en beleving toezicht Binnenvaartwet

Het evaluatieonderzoek geeft een rijk inzicht in de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet:

Een zoveel mogelijk gelijke controle?

Wij concluderen dat er na de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet veel tijd en energie is gestoken in een zoveel mogelijk gelijke controle. De toezichthoudende diensten hebben met elkaar (werk)-afspraken gemaakt over de rol- en taakverdeling[21]). Ook overleggen de toezichthoudende diensten regelmatig met elkaar. En er wordt geïnvesteerd in de kennis en ervaring van toezichthouders.

Een aandachtspunt in dit verband is evenwel het op peil houden van de kennis en ervaring van toezichthouders, juist ook door de ontwikkeling naar meer ruimte voor het vakmanschap naar de toezichthouder. Er is vooral behoefte aan intensievere samenwerking met toezichthouders van andere diensten tijdens inspecties, evenals aan vervolgopleidingen om de kennis van de Binnenvaartwet actueel te houden.

Tegelijkertijd concluderen wij dat ondanks de afstemming elke toezichthoudende dienst ook zo zijn eigen werkwijze heeft. Deels ingegeven door een historisch insigne, deels ingegeven door diversiteit in taken en bevoegdheden, in middelen en in opvatting. In de beleving van toezichthouders is er vooral een verschil in diepgang van de door de verschillende toezichthouders uitgevoerde inspecties.

Risicogestuurd toezicht?

In de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* is afgesproken dat het toezicht risicogestuurd plaatsvindt (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018). Wij concluderen dat er onder toezichthoudende diensten een breed draagvlak is voor risico-gestuurd inspecteren dan wel een verschuiving van de inspecties van goede bedrijven naar slechtere bedrijven. Toezichthouders verwachten in het algemeen dat risicogestuurd inspecteren bijdraagt aan een betere naleving. Ook onder ondertoezichtstaanden is er draagvlak voor risicogestuurd inspecteren.

[21]) In het bijzonder de provincies ervaren dat niet voor alle toezichthoudende diensten even gemakkelijk is om aan te haken. Dat heeft vooral te maken met de taakverdeling en de aansluiting op Inspectieview die nog niet is gerealiseerd.

Tegelijkertijd concluderen wij dat risicogestuurd inspecteren nog in de kinderenschoenen staat. Om risicogestuurd te kunnen inspecteren, zijn de schepen in risicoklassen in gedeeld. Deze indeling in risicoklassen is evenwel een eerste indicatie die door een minderheid van de toezichthouders wordt gebruikt. Bovendien zijn de data van door de provincies, Waternet en Waterschap Rivierenland uitgevoerde inspecties niet collectief beschikbaar en is voor hen de aansluiting op Inspectieview nog niet gerealiseerd.

Uitgevoerde inspecties

In de afgelopen drie jaar zijn jaarlijks ongeveer 5.000 inspecties uitgevoerd. Bij ruim de helft tot twee derde van de scherpen is ‘gewoon’ alles in orde. Toezichthouders maakten jaarlijks gemiddeld ruim 500 boeterapporten op. De top drie van overtreden feitcodes zijn: gegevensverstrekking, rusttijd en bemanning. Wat ons opvalt, is de scherpe daling van het aantal opgemaakte boeterapporten in 2017. De precieze reden kan op basis van de data die collectief beschikbaar zijn niet worden achterhaald. Enerzijds zou er sprake kunnen zijn van een betere naleving. Anderzijds lijkt er sprake van een zekere verschuiving van het opmaken van een boeterapport naar het geven van een waarschuwing.

Wij concluderen dat in de beleving van toezichthouders inspecties in het algemeen in een goede sfeer kunnen worden uitgevoerd. De beleving van ondertoezichtstaanden is deels afhankelijk van het resultaat van de inspecties; de beleving van ondertoezichtstaanden waarbij alles in orde was, is positiever is dan de beleving van ondertoezichtstaanden die een waarschuwing of boete hebben gekregen. Wat alle ondertoezichtstaanden ervaren is een controledruk.

Toezicht in de geest van de wet

Uit de evaluatie komt een beeld naar voren van een voorzichtige verschuiving van toezicht naar de letter van de wet naar toezicht in de geest van de wet. Ondertoezichtstaanden vinden het, naast de hoogte van de boete, vooral belangrijk dat toezichthouders rekening houden met de omstandigheden.

Wij concluderen dat de beleving van in hoeverre vandaag de dag rekening wordt gehouden met de omstandigheden verschilt; in de beleving van bijna de helft van de ondertoezichtstaanden hadden de toezichthouders tijdens de inspectie niet voldoende oog voor de omstandigheden, terwijl alle toezicht-houders in hun beleving tijdens een inspectie al rekening houden met de omstandigheden. Dat heeft betrekking op de werkwijze tijdens de inspectie, evenals op de keuze van de interventie. Het gaat dan om optreden in de geest van de wet, de meest effectieve interventie kiezen in relatie tot het veiligheids-risico, en in de gelegenheid stellen een overtreding ongedaan te maken (herstel en naleving).

Procedure bestuurlijke boete

Wanneer een toezichthouder een overtreding constateert en als interventie voor een bestuurlijke boete kiest, maakt de toezichthouder een boeterapport op. De toezichthouder stuurt het boeterapport naar het Bureau Bestuurlijke Boete dat het boeterapport beoordeelt. Als het Bureau Bestuurlijke Boete vast-stelt dat de overtreding is begaan (beperkte inhoudelijke beoordeling), bepaalt het Bureau Bestuurlijke Boete vervolgens aan de hand van de catalogus met boetebedragen de hoogte van de boete. De schipper en/of eigenaar wordt in de gelegenheid gesteld zijn/haar zienswijze op het voornemen een boete op te leggen kenbaar te maken.
Wanneer een schipper en/of eigenaar het niet eens is met de beschikking een boete op te leggen kan hij/zij een bezwaarschrift indienen. Tegen de beslissing op het bezwaarschrift kan de schipper en/of eigenaar beroep aantekenen bij de rechtbank, sector Bestuursrecht.

Wij concluderen dat de procedure voor de bestuurlijke boete in het algemeen voldoet, maar dat er enkele issues spelen rondom tot het kenbaar maken van een zienswijze[22]). Wat ons in de eerste plaats opvalt, is dat alleen als de schipper en/of eigenaar een zienswijze indient de omstandigheden van de overtreding echt goed kunnen worden beoordeeld. Dat is niet altijd bekend, terwijl dat wel belangrijk is ook omdat in ongeveer de helft van de gevallen na de beoordeling van de zienswijze geheel of gedeeltelijk is afgezien van het opleggen van een boete. In de tweede plaats vinden schippers/ eigenaren de termijn van twee weken voor het kenbaar maken van een zienswijze niet voldoende en zouden ze graag ook per e-mail kunnen corresponderen met het Bureau Bestuurlijke Boete. In de derde plaats is het, gelet op de (on)tevredenheid van schippers/eigenaren, de vraag of en welke verbeteringen mogelijk zijn in de motivatie hoe met de kenbaar gemaakte zienswijze is omgegaan.

(Beleving) hoogte boetes

De beleving van het toezicht kan niet helemaal los worden gezien van het boetebeleid. In 2016 bedroeg de opgelegde boete gemiddeld bijna € 1.550. De mediaan – het midden van de opgelegde boetes – bedroeg € 1.000 voor alle boterapporten.
De beleving van ondertoezichtstaanden is evenwel dat ze de boete in het algemeen (veel) te hoog vinden. Driekwart van de toezichthouders herkent de kritiek op de hoogte van de boete. Herkenning in de betekenis van bekend zijn met, maar voor diverse toezichthouders ook in de betekenis van eens zijn met. *'Voor kleine overtredingen zijn de boetes soms erg hoog voor een zelfstandig ondernemer met een schip.'* Toezichthouders die de kritiek op de hoogte van de boete niet herkennen, wijzen erop dat er deels sprake is van een maximum boetebedrag en noemen de naleving en vooral het economisch voordeel. *'Boetes lijken soms heel hoog, maar als je kijkt naar het economisch voordeel van bijvoorbeeld onderbemanning is dat logisch.'*

6.3 Suggesties verbetering toezicht Binnenvaartwet en vergroting naleving

'We hebben veel bereikt, maar er valt ook nog genoeg te verbeteren', vat een van de geïnterviewde toezichthouders treffend samen. Als je het ons vraagt, gaat het daarbij om het creëren van de condities voor risicogestuurd toezicht, het investeren in het vakmanschap van toezichthouders, het daad-werkelijk zorgen voor een zoveel mogelijk gelijke controle, en het aanpakken van de issues die spelen rondom het kenbaar maken van een zienswijze. Verbeteringen die zowel het 'systeem' van het toezicht op de Binnenvaartwet raken, als de eigen organisatie van en samenwerking tussen toezichthoudende diensten.
In de (telefonische) interviews en enquête hebben wij ook toezichthouders en schippers/eigenaren gevraagd naar suggesties voor zowel de verbetering van het toezicht op de Binnenvaartwet als de vergroting van de naleving. Veel toezichthouders en schippers/eigenaren hebben suggesties gedaan. De toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart zien dit rapport als de start van een nader vorm te geven verbetertraject.

Verbetering toezicht Binnenvaartwet

Samengevat zijn de belangrijkste suggesties van toezichthouders voor de verbetering van het toezicht op de Binnenvaartwet:

- Samenwerking tussen toezichthouders en met de branche intensiveren; *'Meer samenwerking tussen toezichthoudende diensten'*, *'Gezamenlijk gerichte inspecties uitvoeren'* en *'Probeer samen met de binnenvaart tot veilig vervoer over water te komen'*.

[22]) Een aandachtspunt in dit verband is ook de kwaliteit van de boeterapporten dan wel de vraag of en welke mogelijkheden er zijn om het opmaken van een boeterapport te vereenvoudigen.

- Registratie van inspecties en ontsluiting van inspectiegegevens verbeteren; *'De controles goed registreren om zo gerichter te kunnen controleren en de controledruk te verminderen'*, *'Een digitaal registratiesysteem waar alle toezichthoudende diensten hun inspecties, mutaties en boeterapporten in zetten'*, *'Inspectieview uitbreiden met informatie over diverse documenten'*, en *'Uitvoering van inspecties moderniseren'*.
- Kiezen voor consistente handhaving; *'Kwaliteit van de toezichthouder borgen'*, *'Een kwaliteitsslag maken'*, *'Minder toezichthoudende diensten'*, en *'In plaats van al die toezichthoudende diensten kiezen voor vijfentwintig goed opgeleide, bekwame en goed uitgeruste toezichthouders'*.
- Vaker kiezen voor een preventieve of correctieve aanpak; *'Met alleen harde ingrepen en zware sancties schieten we ons doel voorbij'*, *'Meer mogelijkheden om met waarschuwingen te werken'*, *'In de geest van de wet werken, niet direct een boeterapport opmaken'* en *'Bij thema-inspecties eerst preventief inzetten'*.

De belangrijkste aanvullende suggesties van schippers/eigenaren hebben betrekking op het verminderen van de controledruk, het verlagen van de boetes en ook het vereenvoudigen van wet- en regelgeving en correspondentie met Bureau Bestuurlijke Boete. *'Blijf menselijk'*, *'Breng het aantal toezichthoudende diensten terug'*, *'Houd rekening met de omstandigheden'* en *'Wat ik niet begrijp, is dat een afgegeven certificaat van onderzoek steeds gecontroleerd moet worden'* en *'Breng de boete in verhouding met de ernst van de overtreding'*. Suggesties die overigens ook door een aantal toezicht-houders zijn gedaan.

Vergroting naleving

Samengevat zijn de belangrijkste suggesties van schippers/eigenaren voor de vergroting van de naleving:

- Voorlichting geven; *'Een combinatie van voorlichting en toezicht'* en *'Stimuleer bewustwording onder schippers'*.
- Risicogestuurd inspecteren; *'Meer gerichte controles'*, *'Schippers die regelmatig in de fout gaan, blijven volgen'* en *'Convenanten afschaffen'*.
- Waterpolitie terug laten keren; *'Controle terugbrengen bij de politie'* en *'Meer blauw op het water'*.
- Wetgeving moderniseren; *'We hebben de modernste vloot van de wereld, pas daar de wetgeving op aan'*, *'Stem de eisen met betrekking tot bemanning af op moderne schepen'* en *'Flexibiliseer vaar-tijden met een maximum aantal uren per week'*.

De belangrijkste aanvullende suggesties van toezichthouders hebben betrekking op de uitvoering van inspecties. *'Controleer vaker en mogelijk compacter'*, *'Plan de inspecties slim'*, *'Wees soepel waar het kan en streng waar nodig'*, *'Zit calculerende schippers op de huid'*, *'Werk met thema-inspecties'* en *'Registreer de resultaten van inspecties eenduidig'*.

Literatuurlijst

Convenant bestuurlijke afspraken inzake de nieuwe beheersituatie op de hoofdvaarweg Lemmer – Delfzijl (2011)

Inspectie Leefomgeving en Transport (2018a), *Analyse bestuurlijke boetes 2015 – 2016 – 2017*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2018b), *Mis de boot niet*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2018c), *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017a), *Analyse bestuurlijke boetes 2016*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017b), *Offerteaanvraag evaluatie boetebeleid en werkwijze Binnenvaartwet*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2017c), *Toezichtplan veilig vervoer over water 2017; jaarplan samenwerkende inspectiediensten in de scheepvaartsector*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016a), *Bestuurlijke boetes 2015*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016b), *Lijst van convenantschepen (per 29 november 2016)*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016c), *Vragen en antwoorden over de Binnenvaartwet*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016d), *Werkafspraken handhaving Binnenvaartwet*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2014a), *Instructie bestuurlijk boete in de binnenvaart*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2014b), *Overlegstructuur samenwerking in de scheepvaart*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2014c), *Werkinstructie artikel 17 en 44 Binnenvaartwet*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2013a), *De bevoegdheden van de inspecteur*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2013b), *Interventiekader ILT*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2013c), *Uit de rechtsstaat; rechtsbeginselen voor de inspecteur*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2012a), *Bestuurlijke boete*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2012b), *Toezicht op convenantschepen*

Inspectie Verkeer en Waterstaat (2010), *Samenwerkende inspecties Binnenvaartwet; hoe werkt dat?*

Panteia (2018), *Boetebeleid binnenvaart; een sectorvergelijking*

Staatsblad (2015, 14090), *Regeling van de minister van Infrastructuur en Milieu, van 26 mei 2015, nr. IENM/BSK-2015/82466, tot wijziging van bijlage 11.1 van de Binnenvaartregeling en de reparatie van enkele onvolkomenheden in die regeling*

Staatsblad (2009a, 20191), *Regeling tot wijziging van de Binnenvaartregeling ter reparatie van gebleken onvolkomenheden, alsmede tot het aanbrengen van enkele nieuwe elementen, in die regeling*

Staatsblad (2009b, 164), *Besluit van 18 maart 2009, houdende nadere regels voor de binnenvaart (Binnenvaartbesluit)*

Staatsblad (2007, 498), *Wet van 13 september 2007, houdende bepalingen met betrekking tot de veilige vaart op de binnenwateren (Binnenvaartwet)*

Tweede Kamer (2017, 31 409, nr. 167), *Motie van de leden Visser en Van Helvert*

Tweede Kamer (2006, 30 523, nr. 3), *Bepalingen met betrekking tot de veilige vaart op de binnenwateren (Binnenvaartwet); memorie van toelichting*

Bijlage

Aanpak evaluatie toezicht Binnenvaartwet in meer detail

De evaluatie van het toezicht op de Binnenvaartwet is in drie stappen aangepakt. Na een start, waarin de aanpak van het evaluatieonderzoek met de Inspectie Leefomgeving en Transport is besproken, is in de eerste stap de feitelijke werkwijze in het toezicht op hoofdlijnen onderzocht. Feiten zijn verzameld via:

- *bureauonderzoek*, naar documenten (onder meer wet- en regelgeving, werkafspraken, toezicht-plannen en nieuwsbrieven) en kentallen van gehouden inspecties en opgelegde bestuurlijke boetes. Ook zijn de door de brancheorganisaties in de binnenvaart aangedragen casussen onderzocht. De informatie en bijbehorende dossiers zijn op verzoek door de Inspectie Leefomgeving en Transport beschikbaar gesteld
- *gesprekken met een aantal toezichthoudende diensten*; gesprekken zijn gevoerd met de politie (zeehavenpolitie en landelijke eenheid), Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat en Havenbedrijf Rotterdam, evenals met het Bureau Bestuurlijke Boete.

De eerste bevindingen zijn in een bijeenkomst gedeeld met de toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart, gelijktijdig met de voorlopige uitkomsten van het eerste deel-onderzoek. Aan de toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart is ook gevraagd naar suggesties voor de tweede stap (aandachtspunten, vragen aan ondertoezichtstaanden en toezichthouders).

In de tweede stap is de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet nader onderzocht. Feiten en ervaringen zijn verzameld via[23]):

- *interviews met brancheorganisaties in de binnenvaart*; interviews zijn gehouden met de Algemeene Schippers Vereeniging (ASV), Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB) en Koninklijke BLN-Schuttevaer
- *telefonische interviews met schippers/eigenaren*; telefonische interviews zijn gehouden met, via een getrapte steekproef[24]), geselecteerde schippers/eigenaren bij wie in het tweede kwartaal van 2017 een inspectie is gehouden (drie groepen: ‘alles in orde’, ‘waarschuwing gegeven’, ‘boeterapport opgemaakt’)
- *‘havenbezoeken’*; gesprekken zijn gevoerd met schippers/eigenaren nabij de Beatrixsluizen in Nieuwegein en de overnachtingshaven in Lobith
- *enquête onder schippers/eigenaren*; de vragenlijst is uitgezet via een eigen adresbestand van Panteia en via aandacht in de nieuwsbrieven van de brancheorganisaties in de binnenvaart en de vakmedia (*De Binnenvaartkrant*, *Scheepvaartkrant* en *Schuttevaer*). In totaal hebben 514 schippers/eigenaren de vragenlijst volledig ingevuld[25]). Van hen is 75% zelfstandig ondernemer met een schip, 10% eigenaar van meerdere schepen (twee van hen hebben een handhavingsconvenant gesloten), 10% werkzaam als binnenvaartschipper in loondienst en 5% werkzaam als afloskapitein. Driekwart is meer dan twintig jaar werkzaam in de binnenvaart.

---

[23]) Voor de interviews met brancheorganisaties is ook Vereniging voor Beroepschartervaart (BBZ) uitgenodigd en voor de interviews met toezichthoudende diensten is ook provincie Fryslân uitgenodigd; om voor hen moverende redenen hebben ze geen gebruik gemaakt van de uitnodiging. Wel waren ze aanwezig bij de bijeenkomsten waarin het conceptrapport is besproken.

[24]) De opzet was om per groep a-select 16 schippers/eigenaren te selecteren. Omdat het voor de Inspectie Leefomgeving en Transport veel lastiger bleek dan gedacht om de contactgegevens beschikbaar te stellen, zijn uiteindelijk in combinatie met de ‘havenbezoeken’ uit de groep ‘alles in orde’ 7 schippers/eigenaren gesproken, van de groep ‘waarschuwing gegeven’ 6 en van de groep ‘boeterapport opgemaakt’ 12.

[25]) Van de 514 schippers/eigenaren die de vragenlijst hebben ingevuld, is 88% actief in het vervoer van goederen, 6% in het vervoer van personen, 5% in de duw- en sleepvaart en 1% in de waterbouw. Van de zelfstandig ondernemers met een schip en binnenvaartschippers in loondienst is de exploitatiewijze van 56% dagvaart (A1), van 28% semi-continuvaart (A2), van 12% continuvaart (B) en van 4% alleenvaart.

De afgelopen twee jaar (2016 en 2017) is 10% van hen nul keer gecontroleerd, 20% één keer, ruim 25% twee keer, 20% drie keer en bijna 25% meer dan drie keer. Van de schippers/eigenaren die de afgelopen twee jaar zijn gecontroleerd was bij bijna 55% alles in orde, ruim 25% heeft één of meer waarschuwingen gekregen, bijna 15% heeft een boete gekregen en ruim 5% heeft zowel een boete als één of meer waarschuwingen gekregen.

- *interviews met toezichthoudende diensten*; interviews zijn gehouden met de politie (landelijke eenheid), Havenbedrijf Amsterdam, provincie Groningen, provincie Overijssel, Waternet en Waterschap Rivierenland, zodat in combinatie met de gesprekken in de eerste stap alle toezichthoudende diensten zijn gesproken
- *'meeloopinspecties'*; met toezichthouders van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat en Havenbedrijf Rotterdam is 'meegelopen' tijdens inspecties
- *enquête onder toezichthouders*; de vragenlijst is uitgezet via een adresbestand van de Inspectie Leefomgeving en Transport. In totaal hebben 92 toezichthouders de vragenlijst volledig ingevuld. Van hen is 10% werkzaam bij de politie, ruim 10% bij de Inspectie Leefomgeving en Transport, ruim 45% bij Rijkswaterstaat, bijna 20% bij Havenbedrijf Amsterdam of Rotterdam, 10% bij provincie Fryslân, Groningen of Overijssel, bijna 5% bij Waternet en 1% bij Waterschap Rivierenland.

In de derde stap zijn de verzamelde feiten en ervaringen geanalyseerd, verenigd en vastgelegd in een conceptrapport. Het conceptrapport is in twee bijeenkomsten besproken met respectievelijk de toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart. De reacties zijn verwerkt in dit rapport. In het rapport is een onderscheid gemaakt naar feiten (de bronvermelding verwijst naar de literatuurlijst achter in het rapport), ervaringen van ondertoezichtstaanden en toezichthouders (gedeelde beelden en waar relevant ook afwijkende ervaringen) en constateringen en conclusies van Twynstra Gudde (geschreven in de 'wij-vorm').