

Twynstra Gudde

Notitie 'lessons to learn'

Aan Inspectie Leefomgeving en Transport
Datum 14 september 2018
Ons kenmerk WO-1809-0092-sch

Onderwerp Evaluatie toezicht Binnenvaartwet

De evaluatie van het toezicht op de Binnenvaartwet geeft een rijk inzicht in de werkwijze in en de beleving van het toezicht op de Binnenvaartwet, evenals in een aantal 'lessons learned'. *'We hebben veel bereikt, maar er valt ook nog genoeg te verbeteren'*, van een geïnterviewde toezichthouders treffend samen. De toezichthoudende diensten en de brancheorganisaties in de binnenvaart zien dit rapport als de start van een nader vorm te geven verbetertraject. Deze notitie presenteert de belangrijkste 'lessons to learn'. Verbeteringen die zowel het 'systeem' van het toezicht op de Binnenvaartwet raken, als de eigen organisatie van en samenwerking tussen toezichthoudende diensten.

Creëer de condities voor risicogestuurd toezicht

Op 1 juli 2009 is de Binnenvaartwet in werking getreden. Het doel van de wet is kortweg veilig en eerlijk vervoer over water. Goed toezicht kan daaraan een bijdrage leveren. Een belangrijke ontwikkeling die onder meer met de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* is ingezet, is dat het toezicht risicogestuurd plaatsvindt. Een ontwikkeling waarvoor veel draagvlak is.

Een van de belangrijkste condities om risicogestuurd te kunnen inspecteren, is dat de informatiepositie van toezichthouders op orde is. Een eerste 'lesson learned' is dat er verbeteringen mogelijk en nodig zijn in de registratie van inspecties en ontsluiting van inspectiegegevens. Dat vormt ook de basis voor de indeling van schepen in risicoklassen.

Investeer in het vakmanschap van toezichthouders

Een andere ontwikkeling die met de nieuwe instructie *Toezicht en handhaving binnenvaart: Binnenvaartwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer* is ingezet, is dat er meer ruimte wordt gegeven voor het vakmanschap van de toezichthouder.

Een tweede 'lesson learned' is evenwel dat het op peil houden van de kennis en ervaring van toezichthouders een aandachtspunt is; 'kennis is wel een ding'. Er is vooral behoefte aan intensievere samenwerking met toezichthouders van andere diensten, evenals aan vervolgopleidingen om de kennis van de Binnenvaartwet actueel te houden.

Heroverweeg het aantal toezichthoudende diensten, stimuleer samenwerking

Het doel van de inwerkingtreding van de Binnenvaartwet was ook het '(...) verbeteren van toezicht, uitvoering en terugdringen van inspanningen van de rechterlijke macht' (Tweede Kamer, 2006: 3). De afstemming tussen het tiental aangewezen toezichthoudende diensten kost evenwel veel tijd en energie. En ondanks de afstemming heeft elke toezichthoudende dienst ook zo zijn eigen werkwijze. Hoewel elke toezichthoudende dienst van goede wil is, is een derde 'lesson learned' om het aantal toezichthoudende diensten te heroverwegen met het oog op een zoveel mogelijk gelijk controle (en het vakmanschap van toezichthouders). Wat ons opvalt, is dat ruim de helft van de toezichthouders het (helemaal) eens is met de stelling 'Ik vind dat er eigenlijk teveel toezichthoudende diensten zijn voor een consistente handhaving'.

Als de uitkomst is dat er meerdere toezichthoudende diensten blijven aangewezen, is een vierde 'lesson learned' de samenwerking tussen toezichthoudende diensten te stimuleren. Uit de evaluatie komt een beeld naar voren dat niet alle toezichthoudende diensten even gemakkelijk kunnen aanhaken. Ook is er behoefte aan intensievere samenwerking met toezichthouders van andere diensten tijdens inspecties.

Pak de issues die spelen rondom het kenbaar maken van een zienswijze aan

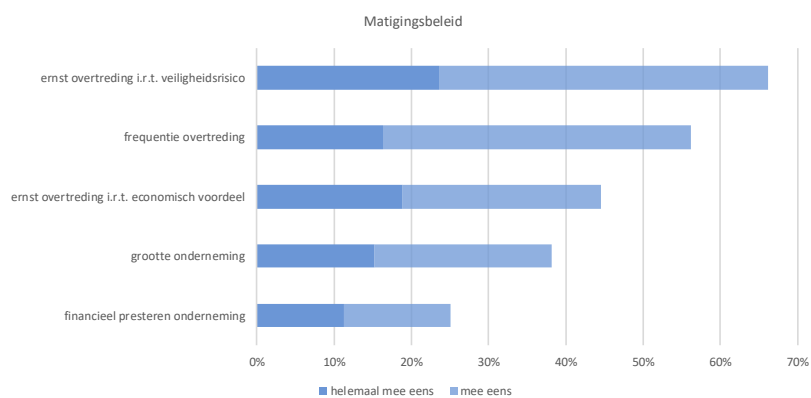
De procedure voor de bestuurlijke boete voldoet in het algemeen, maar een vijfde 'lesson learned' is dat er enkele issues spelen rondom tot het kenbaar maken van een zienswijze. Die kunnen worden aangepakt door:

- helder te communiceren dat alleen als de schipper en/of eigenaar een zienswijze indient de omstandigheden van de overtreding inhoudelijk echt goed kunnen worden beoordeeld
- de termijn van twee weken voor het kenbaar maken van een zienswijze te verlengen, in combinatie met het mogelijk maken ook digitaal met het Bureau Bestuurlijke Boete te kunnen corresponderen
- na te gaan of en welke verbeteringen mogelijk zijn in de motivatie hoe met de kenbaar gemaakte zienswijze is omgegaan.

Introduceer een matigingsbeleid

De beleving van het toezicht kan niet helemaal los worden gezien van het boetebeleid. De beleving van ondertoezichtstaanden is dat ze de boete in het algemeen (veel) te hoog vinden. Driekwart van de toezichthouders herkent de kritiek op de hoogte van de boete.

De belangrijkste conclusie van het eerste deelonderzoek – een vergelijkend onderzoek naar de hoogte van boetebedragen – is evenwel 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). Een zesde 'lesson learned' is dan ook om een matigingsbeleid te introduceren. In de enquête hebben wij schippers/eigenaren gevraagd naar de wenselijkheid van een aantal indicatoren voor het matigingsbeleid. De meest wenselijke indicatoren zijn de ernst van de overtreding in relatie tot het veiligheidsrisico, de frequentie van de overtreding en de ernst van de overtreding in relatie tot het economisch voordeel. *'De kerk in het midden laten'*, is een regelmatig aangehaald gezegde.



Figuur 1. Percepties schippers/eigenaren op matigingsbeleid (n = 514)