

Controlemiddelen in de binnenvaart

Van leugenboek naar fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten



Thom Bijkersma
Inspectie Leefomgeving en Transport
Mei 2021

Controlemiddelen in de binnenvaart

Van leugenboek naar fraudebestendige elektronische
dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten

Bron afbeelding omslagpagina: 14 februari 2015 op de Lek te Ameide, T. Bijkersma.

Auteur:	Thom Bijkersma
Studentnummer:	8397724
Opdrachtgever organisatie:	Inspectie Leefomgeving en Transport
Opdrachtgever:	De heer D.P. de Groot MSc
Eerste afstudeerdocent:	De heer drs. drs. mr. R.G.M Ritzen
Tweede afstudeerdocent:	Mevrouw mr. F.A.M.C. Hermans
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Datum verschijning:	Mei 2021

Voorwoord

Dit onderzoek heb ik uitgevoerd in het kader van mijn HBO-Rechten opleiding. Door de opleiding heb ik veel geleerd. De opleiding heeft daarnaast ook in ruime mate bloed, zweet en tranen gekost. Het onderwerp komt uit mijn dagelijkse werk als inspecteur binnenvaart. Vóór mijn huidige functie als inspecteur heb ik tien jaar gevaren op binnenvaartschepen waarna ik als verkeersleider bij Rijkswaterstaat met toezicht in aanraking ben gekomen. Mede door mijn ervaring op binnenvaartschepen viel het me op dat er vaak sprake was van manipulaties van de controlemiddelen. Bij inspecties aan boord van schepen lukte het soms niet om de vinger erachter te krijgen. Maar vaak bleek wat begon met een onderbuikgevoel toch manipulatie van de controlemiddelen te zijn.

Het uitvoeren van dit onderzoek werd door de Covid-19 pandemie soms beperkt. Het was bijvoorbeeld niet mogelijk om een bibliotheek of het Nationaal Archief te bezoeken. Ook had ik graag de interviews in persoon in plaats van via video bellen uitgevoerd.

Ik wil de experts hartelijk danken voor hun medewerking aan de interviews. Zonder de hulp van verschillende (ex-) collega's was het uitvoeren van dit onderzoek niet mogelijk geweest en hen wil ik dan ook graag via deze weg bedanken. Daarnaast wil ik Daniël de Groot bedanken voor de opdracht, de hulp tijdens en de begeleiding van het onderzoek. Namens de JHS was de eerste afstudeerdocent Ron Ritzen en de tweede afstudeerdocent Francine Hermans, beiden hartelijk dank. Mijn vader wil ik hartelijk danken voor het nakijkwerk in verschillende stukken waaronder dit rapport. Als laatste wil ik natuurlijk mijn gezin bedanken voor te talloze keren dat ik nog eventjes iets wilde opzoeken of afmaken. In de vier jaren dat ik deze opleiding volgde was dit natuurlijk ook al zo met de bijbehorende ontlading na de tentamens. Kristel, Mark en Noor: hartelijk dank en we zullen samen op spectaculaire wijze vieren dat ik de opleiding heb afgerond.

Thom Bijkersma

Oss, 27 mei 2021.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Doelstelling.....	8
1.3	Centrale vraag en deelvragen.....	8
1.4	Methoden van onderzoek	9
1.4.1	Onderzoeksstrategie	9
1.4.2	Methoden	9
1.4.3	Verantwoording	10
1.5	Leeswijzer	11
2.	Controlemiddelen naleving Binnenvaartwet	12
2.1	Herziene Rijnvaartakte	12
2.2	Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vloten, die de Rijn bevaren	13
2.3	Reglement betreffende het onderzoek van schepen op de Rijn	14
2.4	Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart	15
2.5	Arbeidstijdenbesluit vervoer	16
2.6	Binnenvaartwet.....	16
2.7	Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.....	17
2.8	Richtlijn 2014/112/EU	17
2.9	Jurisprudentie	18
2.10	Huidige regelgeving en controlemiddelen	20
2.10.1	Het vaartijdenboek	20
2.10.2	Het dienstboekje	21
2.10.3	De tachograaf	22
2.11	Deelconclusies	22
3.	Mogelijke manipulaties bij gebruik van de controlemiddelen	23
3.1	Manipulaties in het vaartijdenboek.....	23
3.1.1	De vaart van een schip in het vaartijdenboek.....	25
3.1.2	De bemanningsleden in het vaartijdenboek.....	27
3.1.3	De rusttijden van bemanningsleden in het vaartijdenboek.....	28
3.2	Manipulaties in het dienstboekje	30
3.3	Manipulaties van de tachograaf	31
3.4	Deelconclusies mogelijke manipulaties.....	32
4.	Vaststellen van manipulaties	34

4.1	Controles door de toezichthouder	34
4.1.1	Mogelijkheden in het bestuursrecht	34
4.2	Vaststellen van de manipulaties	35
4.2.1	Vaststellen van de manipulaties in het vaartijdenboek	35
4.2.2	Vaststellen van de manipulaties in het dienstboekje.....	36
4.2.3	Vasstellen van de manipulaties van de tachograaf.....	37
4.3	Deelconclusies vaststellen van manipulaties	38
5.	Aanpassingen ter voorkoming manipulaties	39
5.1	Richtlijn beroepskwalificaties binnenvaart.....	39
5.2	Europese standaard voor kwalificaties in de binnenvaart.....	40
5.3	Internetconsultatie Europese Commissie.....	40
5.4	Mogelijke manipulaties met oplossingen.....	43
5.5	Experts over de toekomst.....	44
5.6	Deelconclusies aanpassingen ter voorkoming van manipulaties.....	46
6.	Conclusies en aanbevelingen	47
	Literatuurlijst	50
Bijlage 1	Interview verslag expert toezicht 1 van het interview op 5 maart 2021	
Bijlage 2	Interview verslag expert toezicht 2 van het interview op 10 maart 2021	
Bijlage 3	Interview verslag expert toezicht 3 van het interview op 15 maart 2021	
Bijlage 4	Interview verslag expert branche A van het interview op 24 maart 2021	
Bijlage 5	Overzicht van gebruikte casussen	

Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek was de veronderstelling dat de huidige controlemiddelen in de binnenvaart eenvoudig te manipuleren zijn. Nu wordt het belangrijkste controlemiddel, het vaartijdenboek, achteraf met pen ingevuld door de gezagvoerder. Deze controlemiddelen moeten juist zorgen voor de naleving van belangrijke regels aan boord van de binnenvaartschepen ten aanzien van de minimale bemanning, de maximale vaar- en werktijden en de minimale rusttijden van bemanningsleden. Als deze regels niet worden nageleefd dan is er een grotere kans op ongevallen. Er is nooit één oorzaak voor een ongeval, maar uit ongevalsonderzoek blijkt oververmoeidheid een voorname reden te zijn die sterk bijdraagt aan het ontstaan van ongevallen.¹² Manipulatie van controlemiddelen leidt tot onder andere een ongelijk speelveld op gebied van concurrentie, meer ongevallen, hoge maatschappelijke kosten door deze ongevallen, een slechter imago van de binnenvaart, minder naleving van regelgeving over de vaar-, rust-, en werktijden en een vertekend beeld van de naleving.

Sinds 2013 werkt de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (hierna te noemen CCR) samen met de Europese unie aan harmonisatie van regelgeving op binnenvaart gebied.³ In deze samenwerking, genaamd Cesni, is de aanzet gegeven tot modernisering en harmonisering van de regels voor bemanningen op de binnenvaart in het algemeen en meer specifiek ook de controlemiddelen door het vaststellen van een richtlijn. Hier is onder andere bepaald dat de Europese Commissie in 2026 een evaluatie moet voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad betreffende fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten.⁴

De centrale vraag van dit onderzoek is gericht op het gebruik en het doen van aanbevelingen voor deze evaluatie van de huidige controlemiddelen. Hiervoor is onderzoek gedaan naar het ontstaan van het huidige wettelijke kader en relevante jurisprudentie. Voor aanvullende informatie zijn experts uit het toezicht en de binnenvaartbranche geïnterviewd. Helaas is er geen literatuur gevonden met relevante informatie ten aanzien van controlemiddelen in de binnenvaart. Tien relevante casussen zijn geanonimiseerd betrokken in dit onderzoek om verschillende vormen van manipulatie in detail te omschrijven. De resultaten hiervan zijn naast mogelijke maatregelen uit een door de Europese Commissie uitgevoerde internetconsultatie gehouden.

Hieruit kwam naar voren dat het merendeel van de ondernemers in de binnenvaart hun best doen om deze regels na te leven. Maar manipulatie blijkt eenvoudig uit te voeren en is lastig vast te stellen omdat de toezichthouder juist uit moet kunnen gaan van de informatie van de controlemiddelen. De huidige controlemiddelen moeten worden gemoderniseerd waarbij gebruik moet worden gemaakt van digitale mogelijkheden. Hiervoor moet in internationaal verband overeenstemming worden bereikt om zo tot één verplicht systeem te komen. Hierbij is het noodzakelijk om de positie van het schip en andere informatie automatisch vast te leggen aan boord en daarnaast, ter verificatie, op een andere plaats. Het systeem moet vaststellen dat een bemanningslid feitelijk aan boord aanwezig is geweest. Risicogestuurd toezicht moet internationaal worden georganiseerd en naar rato van het aantal schepen worden uitgevoerd. Deze informatie moet in real time op gebruiksvriendelijke wijze inzicht geven in de naleving van de regelgeving aan gebruikers en toezichthouders.

¹ H.J.A. Zieverink, *Onderzoek naar structurele oorzaken van onveiligheid in de binnenvaart*, Leiden: 1993, p. 62 en 70.

² R. van der Weide & K. Schreibers, *Menselijke factoren aan de basis van ongevallen in de binnenvaart*, Amersfoort: 2020, p. 8 en 18.

³ Overweging 19 en 40 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (*PbEU* 2016, L 345/53).

⁴ Artikel 22, lid 5, van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (*PbEU* 2016, L 345/53).

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst het probleem besproken dat aanleiding heeft gegeven voor het verrichten van dit onderzoek. Daarnaast bevat dit hoofdstuk de centrale vraag, doelstelling, deelvragen en onderzoeksmethoden die zijn gebruikt tijdens het onderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

De regelgeving voor van bemanning op schepen, die in Nederland op de binnenwateren varen, is in de Binnenvaartwet vastgelegd en betreft de bemanningssterkte, rusttijden, vaartijden en controlemiddelen. De materiële regelgeving is complex en gedateerd, waardoor er praktische problemen zijn ontstaan met betrekking tot het toezicht. Bij thematische handhaving bleek bijvoorbeeld dat 33% van de aantekeningen in de controlemiddelen onjuiste informatie bevatte.⁵⁶ Het ging hierbij om schepen die wel varen, terwijl bij een administratieve inspectie bleek dat dit niet in het controlemiddel was aangetekend. Bij andere inspecties worden regelmatig verschillende soorten van onjuist gebruik van controlemiddelen vastgesteld. Het belangrijkste controlemiddel, het vaartijdenboek, moet met pen worden ingevuld, waardoor manipulatie relatief eenvoudig is. Door onderzoek te doen naar de huidige situatie en de mogelijke manipulatie van controlemiddelen kunnen knelpunten ten aanzien van de wetgeving en meer bijzonder het gebruik van de controlemiddelen worden benoemd.

Bij manipulatie van controlemiddelen is de werkelijke naleving van normen op het gebied van minimale bemanning, rust- en vaartijd niet juist vast te stellen. Dit ondermijnt een gelijk speelveld in de sector en is een risico voor de veiligheid van de binnenvaart. Met gelijk speelveld wordt de concurrentiepositie van de ondernemers in de sector onderling bedoeld. De ondernemer die naleeft maakt namelijk hogere kosten door meer of hoger gekwalificeerde bemanning aan boord te nemen. Of deze ondernemer maakt hierdoor minder reizen en heeft hierdoor een lagere omzet doordat hij niet te lang vaart en de bemanning voldoende laat rusten.

Er kan en er wordt door simpele manipulaties in deze controlemiddelen een onjuist beeld van de naleving gecreëerd, waardoor het lijkt dat er geen tekortkomingen zijn. Dat bleek onder andere bij de thematische actie “Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018” waarbij in 33% van de gevallen de vaart niet of onjuist was aangetekend in het vaartijdenboek. Deze manipulaties zijn vaak opzettelijk, maar er zijn mogelijk ook andere oorzaken zoals bijvoorbeeld onwetendheid of onduidelijke wetgeving.

De huidige controlemiddelen zijn afgeleid van de voorschriften die doorwerken onder de Herziene Rijnvaartakte.⁷ Sinds 2013 werkt de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (hierna te noemen CCR), de uitvoerder van dit verdrag, samen met de Europese Unie aan harmonisatie van regelgeving op binnenvaart gebied.⁸ In deze samenwerking, genaamd Cesni, is de aanzet gegeven tot modernisering en harmonisering van de regels voor bemanningen op de binnenvaart in het algemeen en meer specifiek ook de controlemiddelen door het vaststellen van een richtlijn.⁹ In de Europese richtlijn betreffende erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart is onder andere bepaald dat de Europese Commissie in 2026 een evaluatie moet voorleggen aan het Europees Parlement

⁵ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Rapportage “Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018”*, Den Haag: 2019, p. 12.

⁶ Rapport niet gepubliceerd bij onderzoeker op te vragen.

⁷ Overeenkomst tot wijziging van de Herziene Rijnvaartakte, ondertekend te Mannheim de 17e oktober 1868, Straatsburg, 20-11-1963, *Trb.* 1964, 83.

⁸ Overweging 19 en 40 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2016, L 345/53).

⁹ Cesni is de naam van het “Europees Comité voor de opstelling van standaarden in de binnenvaart”, Cesni.eu 19 mei 2021.

en de Raad betreffende fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten.¹⁰ Aan deze richtlijn moet uiterlijk 17 januari 2022 worden voldaan door de bepalingen in werking te laten treden in de nationale wetgeving. De richtlijn bevat de bestaande controlemiddelen maar vertoont duidelijk al mogelijkheden om dit systeem te moderniseren met als doel onder andere fraudebestendigheid.¹¹ Omdat de huidige controlemiddelen zijn overgenomen in afwachting van modernisering zal er bij implementatie van deze richtlijn in de Binnenvaartwet ten aanzien van de controlemiddelen nog niets veranderen.

Uit een analyse van de onderzochte ongevallen blijkt dat het menselijk gedrag de grootste oorzaak is van incidenten en aanvaringen in de binnenvaart. Het niet naleven van minimale rusttijden kan leiden tot oververmoeidheid. Vaak zijn er meerdere oorzaken die leiden tot een ongeval. In veel incidenten is de oververmoeidheid van bemanning een reden die bijdraagt aan het ontstaan van ongevallen.¹²¹³

Het probleem is dus, kortom, dat er met de huidige controlemiddelen te makkelijk wordt gemanipuleerd en dat dit vaak voorkomt. Doordat de modernisering van de regelgeving in de binnenvaart internationaal is georganiseerd, is het noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de omvang, manier en eventuele oorzaak van de manipulatie om zo namens de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna de ILT) input te kunnen geven voor deze veranderingen.

1.2 Doelstelling

Gelet op de in de paragraaf 1.1 beschreven aanleiding is de doelstelling van dit onderzoek om uiterlijk 31 mei 2021 een praktijkgericht juridisch onderzoek en een presentatie hiervan op te leveren, aan de heer Daniël de Groot van afdeling Omgeving en Dienstverlening van de ILT, met aanbevelingen ter voorkoming van manipulatie van controlemiddelen en ter verbetering van de naleving van de regels aangaande de bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart die zijn af te leiden uit het gebruik van de huidige controlemiddelen ex artikel 37 van de Binnenvaartwet door de toezichthouders op basis van het huidige wettelijke kader om zo input te leveren namens de ILT aan de aanstaande evaluatie/wijziging van regelgeving betreffende fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten. Deze aanbevelingen en de inhoud van het onderzoek worden daarna gepresenteerd aan de opdrachtgever en de beleidsafdeling van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

Ter afbakening is voor dit onderzoek de volgende centrale vraag vastgesteld:

Welke aanbevelingen, ter voorkoming van manipulaties van controlemiddelen en verbetering van de naleving van de regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart, zijn af te leiden uit het gebruik van de huidige controlemiddelen ex artikel 37 van de Binnenvaartwet door de toezichthouders, op basis van het huidige wettelijke kader mede gelet/om input te geven op de aanstaande evaluatie/wijziging van regelgeving betreffende fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten?

¹⁰ Artikel 22, lid 5, van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2016, L 345/53).

¹¹ Overwegingen 33 en 35 en artikelen 22, 25 en 29 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2016, L 345/53).

¹² H.J.A. Zieverink, *Onderzoek naar structurele oorzaken van onveiligheid in de binnenvaart*, Leiden: 1993, p. 62 en 70.

¹³ R. van der Weide & K. Schreibers, *Menselijke factoren aan de basis van ongevallen in de binnenvaart*, Amersfoort: 2020, p. 8 en 18.

Ter beantwoording van deze centrale vraag is gebruikt gemaakt van de volgende deelvragen en subdeelvragen:

1. Welke manipulaties van controlemiddelen in de binnenvaart komen we tegen in de alledaagse praktijk van de huidige controlemiddelen ex artikel 37 van de Binnenvaarwet door de toezichthouders?
 - 1.1 Welke regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden zijn er in de binnenvaart, hoe zijn deze ontstaan en wat was de bedoeling van de wetgever?
 - 1.2 Welke controlemiddelen zijn er voor toezicht op regels aangaande de bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart?
 - 1.3 Welke mogelijke manipulaties zijn er volgens de gebruikers bij de controlemiddelen in toezicht voor de regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart?
2. Hoe kunnen deze manipulaties worden vastgesteld waardoor de naleving van de regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart beter wordt?
 - 2.1 Wat is het wettelijk kader met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de toezichthouder?
 - 2.2 Hoe kan het toezicht anders worden uitgevoerd zodat deze manipulaties worden vastgesteld binnen het huidige wettelijk kader?
3. Welke nationale en internationale juridische oplossingen, bijvoorbeeld aangepaste regelgeving ten opzichte van het huidige wettelijk kader, kunnen deze manipulaties voorkomen?

1.4 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf worden de onderzoeksstrategieën besproken die zijn gebruikt tijdens dit onderzoek. Daarna worden de methoden besproken en zal worden afgesloten met een verantwoording.

1.4.1 Onderzoeksstrategie

Voor dit onderzoek was er sprake van een handelingsprobleem waarvoor aanbevelingen moeten worden gedaan om zo bij te dragen aan een toekomstige oplossing. Hiervoor is praktijkgericht juridisch onderzoek gedaan naar het bestaande recht en het ontstaan hiervan. Er zijn verschillende bronnen gebruikt zoals rechtsbronnen en andere schriftelijke bronnen. Daarnaast zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met experts. Om de vormen van manipulatie meer te duiden is als laatste gebruik gemaakt van verschillende casussen uit de toezichtspraktijk die geanonimiseerd zijn verwerkt in het onderzoek.

1.4.2 Methoden

Met inhoudsanalyse is tot een antwoord op de deelvragen gekomen nadat de informatie uit de bronnen was verwerkt. Deze informatie is gecategoriseerd weergegeven aan de hand van de wetgeving, het controlemiddel of een maatregel.

Voor deelvraag 1 was het noodzakelijk eerst het huidig juridisch kader en het ontstaan hiervan vast te stellen en daarna een overzicht te geven van de huidige controlemiddelen. Hierna was het mogelijk om mede met de informatie uit de interviews de verschillende vormen van mogelijke manipulaties weer te geven.

Voor deelvraag 2 was het van belang vast te stellen hoe de handhaving is georganiseerd en wat de mogelijkheden hierbij zijn. Daarna is bekeken hoe de mogelijke manipulaties uit

deelvraag 1 zijn vast te stellen zodat deze kunnen worden voorkomen. Hiervoor is gebruik gemaakt van geanonimiseerde casussen om de mogelijke manipulaties beter te duiden.

Deelvraag 3 richt zich op de toekomst en hiervoor is gebruik gemaakt van informatie die een internetconsultatie van de Europese Commissie heeft opgeleverd. Een onderdeel van deze consultatie zag op mogelijke maatregelen tegen “illegale praktijken”. Deze maatregelen zijn afgezet tegen mogelijke manipulaties om te beoordelen of de maatregel de manipulatie zal voorkomen.

1.4.3 Verantwoording

De bronnen van het recht die in dit onderzoek zijn gebruikt zijn betrouwbaar omdat het bindend recht is of is geweest. Vaak is het afkomstig uit Europese richtlijnen of verdragen waardoor het zelfs in meerdere landen van kracht is of was. Bij onderzoek van het recht is het gebruikelijk om naast rechtsbronnen gebruik te maken van literatuurbronnen om zo een brede basis te verkrijgen. Over dit specifieke onderwerp, controlemiddelen in de binnenvaart, bleken nog geen relevante publicaties te zijn gedaan. De toelichting van de besluiten is geraadpleegd voor meer informatie en hiermee is het beeld in hoofdstuk 2 opgebouwd. Van de overleggen die voorafgaan aan de besluiten van de CCR zijn verslagen opgesteld die sinds 2003 digitaal te raadplegen zijn. Hierbij is het pas sinds 2010 gebruikelijk om in de besluiten een toelichting op te nemen. Vóór 2010 was de motivatie die de grondslag voor de wijziging waren slechts vastgelegd in eerder genoemde verslagen. Afschriften van deze verslagen zijn onder andere gearcheerd in de bibliotheek van Straatsburg en in het Nationaal Archief in Den Haag. Beiden waren, gelet op de Covid-19 pandemie, niet te bezoeken waardoor deze informatie niet is betrokken in dit onderzoek.

Voor onderzoek naar het recht is ook gebruik gemaakt van jurisprudentie. Hier bleek dat er bijna geen zaken tot een gepubliceerde uitspraak zijn gekomen waaruit bleek dat controlemiddelen in de binnenvaart zijn gemanipuleerd. Uit meerdere berichten in de vakmedia voor de binnenvaart blijkt er wel degelijk vaker sprake te zijn van het bewust onjuist invullen van het vaartijdenboek en deze worden in het onderzoek dan ook benoemd. Daarnaast is er een zaak met een gepubliceerde uitspraak van manipulatie van de tachograaf in het wegvervoer aangehaald omdat op deze manier ook manipulatie kan voorkomen in de binnenvaart.

De gebruikte internetconsultatie is digitaal te raadplegen en het rapport met de resultaten is via de onderzoeker op te vragen. De in dit onderzoek gebruikte toezicht rapportages zijn, voor het merendeel, gepubliceerd door de ILT. Bij de bronnen die niet zijn gepubliceerd is dit door middel van een voetnoot aangegeven. Deze informatie is via de onderzoeker op te vragen.

De interviews zijn geanonimiseerd, getranscribeerd en als bijlage toegevoegd bij dit onderzoek. In overleg met de afstudeerbegeleider is besloten om drie interviews met experts uit toezicht af te nemen en dan te bepalen of er een verzadigd beeld was in de antwoorden. Hiervoor zijn drie toezichthouders van verschillende diensten geïnterviewd. Het beeld van de toezichthouders kwam op hoofdlijnen overeen zodat er sprake was van verzadiging. Om dit beeld te verifiëren is contact gezocht met de branchevertegenwoordigers in de binnenvaart. Helaas heeft slechts één partij meegewerkt aan een interview. Deze partij is wel een van de grootste organisaties en werkt op het gebied van controlemiddelen samen met een andere grote branchevertegenwoordiger waardoor het beeld van deze expert relatief veel waarde heeft. Sommige organisaties zagen bijvoorbeeld het nut van meewerken aan het interview voor hun leden niet in omdat dit onderwerp voor hun specifieke doelgroep geen prioriteit heeft.

De casussen zijn, na overleg met afstudeerbegeleider, geanonimiseerd weergegeven in een overzicht als bijlage. Hiervoor is gekozen omdat het toevoegen van de gehele rapportages dit rapport te groot zou maken. Daarbij zou de gehele rapportage geanonimiseerd moeten zijn wat de leesbaarheid niet ten goede komt.

1.5 Leeswijzer

Het gehele rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is de inleiding van het onderzoek met de probleembeschrijving, de doelstelling, de centrale vraag met de deelvragen, de methode van onderzoek en deze leeswijzer. Hierna volgen de inhoudelijke hoofdstukken die allemaal worden afgesloten met deelconclusies.

Het tweede hoofdstuk beschrijft de huidige juridische situatie van de controlemiddelen in de binnenvaart en het ontstaan hiervan. Voor de geschiedenis is gebruik gemaakt van de regelgeving op de Rijn omdat er tot 1995 geen regels op dit gebied waren op de andere wateren in Nederland dan de Rijn.

Voor hoofdstuk 3 is gebruik gemaakt van informatie uit interviews en casussen om de verschillende mogelijke vormen van manipulatie te duiden. Hiermee zijn de mogelijkheden per controlemiddel opgesomd en aan de hand van de casussen verduidelijkt.

In hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden voor handhaving besproken. Als eerste in vogelvlucht de bevoegdheden van de toezichthouders en daarna de mogelijke werkwijze van de toezichthouder om manipulatie vast te stellen. Deze mogelijkheden zijn per controlemiddel overzichtelijk weergegeven.

De toekomst van de controlemiddelen in de binnenvaart komt in het vijfde hoofdstuk aan bod. Hierin wordt aandacht besteed aan de Europese richtlijn die in januari 2022 moet zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Aan de hand van een internetconsultatie uitgevoerd door de Europese Commissie en de resultaten hiervan worden mogelijke maatregelen ter voorkoming van manipulatie besproken. Daarna worden de toekomstvisies van de geïnterviewde experts weergegeven.

De conclusies en aanbevelingen staan in het laatste hoofdstuk waarbij de conclusies meteen de aanbevelingen zijn omdat de centrale vraag ziet op aanbevelingen.

2. Controlemiddelen naleving Binnenvaartwet

Dit hoofdstuk schetst het ontstaan van de huidige middelen om de naleving van de Binnenvaartwet (hierna genoemd de BVW) te controleren. Er zijn controlemiddelen om de vaartijden van schepen, samenstelling van de minimumbemanning, deskundigheid van bemanningsleden en rusttijden van de bemanningsleden te controleren.¹⁴ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige regelgeving met betrekking tot deze controlemiddelen om zo antwoord te geven op twee subdeelvragen van dit onderzoek:

- 1.1 *Welke regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden zijn er in de binnenvaart, hoe zijn deze ontstaan en wat was de bedoeling van de wetgever?*
- 1.2 *Welke controlemiddelen zijn er voor toezicht op regels aangaande de bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart?*

De voorschriften die de controlemiddelen verplichten zijn regelmatig gewijzigd. In dit hoofdstuk beperk ik mij tot wijzigingen die betrekking hebben op deze controlemiddelen. Na het beschrijven van de geschiedenis volgt een overzicht van de huidige situatie met betrekking tot de controlemiddelen. Relevante jurisprudentie over het gebruik van de controlemiddelen komt aan bod in de voorlaatste paragraaf. Het hoofdstuk sluit af met enkele deelconclusies.

2.1 Herziene Rijnvaartakte

Voor het tot stand komen van de Herziene Rijnvaartakte was er al in 1804 sprake van een verdrag tussen Duitsland en Frankrijk waarin centraal de belastingheffing voor het bevaren van de Rijn was geregeld. In 1815 ging dit verdrag over in een nieuw verdrag, namelijk de Slotakte van Wenen. Hierdoor werd een Centrale Commissie gevormd die in 1831 het Verdrag van Mainz tot stand heeft gebracht. Deze Centrale Commissie is een “*permanente diplomatieke conferentie*” die zorgt voor: “*de coördinatie van de werkzaamheden voor de regulering van de Rijn, de geleidelijke verlaging van de octrooien, de invoering van verkeersvoorschriften en de bevordering van de Rijnvaart.*”¹⁵

Op 17 oktober 1868 is de Herziene Rijnvaartakte ondertekend. Dit verdrag heeft tot doel de vrije scheepvaart op de rivier de Rijn te borgen en tot uniforme regelgeving te komen om de veiligheid van de vaart te borgen. Nederland is door dit verdrag gebonden aan de voorschriften die door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (hierna genoemd de CCR) zijn vastgesteld.¹⁶ Deze doorwerking is echter beperkt tot de conventionele Rijn, de rivieren de Waal en Lek inclusief, deze wateren worden doorgaans de akte-wateren genoemd.¹⁷ Een van de eerste normen voor minimale bemanning stamt nog uit de tijd dat de Rijn ook werd gebruikt om houtvloten te transporteren. In 1888 was een norm voor bemanning opgenomen in het Reglement van politie voor de scheepvaart en de vlotvaart op den Rijn.¹⁸ De ambtenaren belast met toezicht waren toen ook al bevoegd om de aanwezigheid van de bemanning te onderzoeken en als deze onvoldoende was het vlot stil te houden. De reis mocht pas worden voortgezet als de bemanning was aangevuld.¹⁹ Van controlemiddelen was toen nog geen sprake.

¹⁴ Artikel 37, lid 1, mede gelet op hoofdstuk 3, paragraaf 3 van de Binnenvaartwet.

¹⁵ “Informatie over de geschiedenis van de Centrale Commissie”, ccr-zkr.org 24 februari 2021.

¹⁶ Overeenkomst tot wijziging van de Herziene Rijnvaartakte, ondertekend te Mannheim de 17e oktober 1868, Straatsburg, 20-11-1963, *Trb.* 1964, 83.

¹⁷ Artikel 1 van de overeenkomst tot wijziging van de Herziene Rijnvaartakte, ondertekend te Mannheim de 17e oktober 1868, Straatsburg, 20-11-1963.

¹⁸ Artikel XXII van het besluit van den 6 den Januari 1888, tot bekrachtiging van een reglement van politie voor de scheepvaart en de vlotvaart op den Rijn en andere rivieren, *Stb.* 1888, 1.

¹⁹ Artikel XXVI van het besluit van den 6 den Januari 1888, tot bekrachtiging van een reglement van politie voor de scheepvaart en de vlotvaart op den Rijn en andere rivieren, *Stb.* 1888, 1.

2.2 Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren

In de zitting van november 1947 is door de CCR het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren vastgesteld.²⁰ Dit reglement verving de normen uit het eerder genoemde Reglement van politie voor de scheepvaart en de vlotvaart op den Rijn ten aanzien van de minimale bemanning. Dit reglement bevatte minimale normen ten aanzien van bemanning en technische eisen voor de schepen en vlotten. Pas in april 1964, mei 1965 en oktober 1965 nam de CCR resoluties aan waarin het eerste controlemiddel, het vaartijdenboek, werd ingevoerd.²¹ De voornaamste reden was de mogelijkheid van de continuvaart waarbij de schepen tot 24 uur per dag konden varen. Hierbij moest de bemanning worden “versterkt” om te zorgen dat de bemanning en in het bijzonder de schipper niet oververmoeid zou raken. *“Bij oververmoeidheid immers van een bemanningslid vermindert zijn vermogen, zijn taak naar behoren te vervullen, hetgeen aan de veiligheid in de binnenvaart afbreuk doet.”*²²

Deze wijzigingen waren tot stand gekomen na een raadgevende driedzijdige conferentie op verzoek van de CCR in 1963. De aanleiding voor deze wijziging lag in de wijziging van het Verdrag betreffende de arbeidsvoorwaarden van Rijnvaarders in 1963.²³ De deelnemers bestonden uit een vertegenwoordiging van zelfstandige schippers, werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheden. Na meerdere zittingen heeft deze conferentie in april 1965 de grondbeginselen voor de regeling voorgesteld nadat door alle partijen concessies waren gedaan.²⁴ Dat bleek onder andere uit het feit dat niet volledig aan het verdrag is voldaan en de verschillen die bestonden tussen de regeling en de aanwijzingen voor het invullen van het vaartijdenboek.

In het vaartijdenboek moest de functie en het aantal bemanningsleden, de duur van de vaart en de soort van de vaart worden “aangegetekend”.²⁵ Bij de continu-vaart moest men ook de vaartijden van de schippers aantekenen. Voor het vaartijdenboek werd een model vastgesteld dat als bijlage bij het reglement werd gevoegd. De schipper was verplicht het vaartijdenboek volgens de, in het vaartijdenboek opgenomen, handleiding in te vullen.²⁶ Het niet naleven van dit voorschrift was strafbaar gesteld in artikel 32 van de Herzene Rijnvaartakte. De overtredingen werden via het strafrecht afgedaan en er was slechts een geldboete mogelijk door de formulering in de Herzene Rijnvaartakte van de strafbepaling.

Men moest toen alleen de vaartijden van de schipper noteren bij de gewone vaart en de semi continu-vaart. Voor de overige bemanningsleden niet zijnde de schippers was dit niet verplicht. Ook rusttijden werden niet genoteerd. De reden die men noemde hiervoor was het feit dat er bij gewone vaart slechts zestien uren, per 24 uren, gevaren mocht worden. Hierdoor kon er voldoende worden gerust. Bij een continu-vaart zou uit de genoteerde vaartijden van de schippers blijken of deze aan de rusttijden hadden voldaan. Het was hierdoor niet mogelijk om de minimale rusttijden van alle bemanningsleden te controleren.

²⁰ Besluit van 28 juni 1948 houdende hernieuwde vaststelling van het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren, *Stb.* 1948, 259, p. 1.

²¹ Besluit van 17 augustus 1966 houdende het van kracht zijn voor de Rijn in Nederland van wijzigingen van het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren, *Stb.* 1966, 369, p. 864.

²² Besluit van 17 augustus 1966 houdende het van kracht zijn voor de Rijn in Nederland van wijzigingen van het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren, *Stb.* 1966, 369, p. 872.

²³ Besluit van 17 augustus 1966 houdende het van kracht zijn voor de Rijn in Nederland van wijzigingen van het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren, *Stb.* 1966, 369, p. 872.

²⁴ Besluit van 17 augustus 1966 houdende het van kracht zijn voor de Rijn in Nederland van wijzigingen van het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren, *Stb.* 1966, 369, p. 872.

²⁵ In het Reglement gebruikt men de term aantekenen voor het invullen van de vereiste gegevens.

²⁶ Besluit van 17 augustus 1966 houdende het van kracht zijn voor de Rijn in Nederland van wijzigingen van het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten, die de Rijn bevaren, *Stb.* 1966, 369, p. 873.

Op 3 september 1972 wijzigt het reglement door de invoering van vier exploitatiewijzen genaamd A, B, C en D. In deze exploitatiewijzen kon respectievelijk ten hoogste zestien, achttien, twintig en 24 uur per tijdvak van 24 uur worden gevaren.²⁷ Daarnaast werd het belangrijk genoeg geacht om, anders dan in de voorgaande versie, de werktijd, inclusief andere arbeid dan de vaartijd, altijd verplicht te laten noteren in het vaartijdenboek.²⁸ Dit kon betekenen dat niet alle vaartijd van een exploitatiewijze kon worden gebruikt als de bemanning al andere arbeid had verricht zoals werkzaamheden voor het laden en lossen van het schip of onderhoud van het schip. Het doel van deze wijziging was naast de vaartijd van de schipper ook de overige diensttijden van hem en de overige bemanning te kunnen controleren.²⁹ In het nieuwe model vaartijdenboek werden ook aangepaste aanwijzingen opgenomen voor het bijhouden van het vaartijdenboek. Hiervoor werd het model van het voorgeschreven vaartijdenboek aangepast. Om een “*dubbele boekhouding*” te voorkomen werd het vaartijdenboek van een volgnummer voorzien, de bladzijden werden voorzien van een nummering en na de laatste aantekening moest het vaartijdenboek nog zes maanden aan boord worden bewaard. In het model werd ook vermeld waarom het boek moest worden gebruikt: *“De aantekeningen in dit boek dienen om aan te tonen, dat elk lid van de bemanning te allen tijde in staat is zijn werkzaamheden aan boord te verrichten onder zodanige omstandigheden, dat oververmoeidheid niet kan optreden.”*³⁰

2.3 Reglement betreffende het onderzoek van schepen op de Rijn

Het reglement uit 1948 is in 1976 ingetrokken en vervangen door het Reglement betreffende het onderzoek van schepen op de Rijn (hierna te noemen ROSR).³¹ In 1988 is heel hoofdstuk 14, met als onderwerp bemanning, van dit reglement vervangen. Daarbij is in de nota van toelichting als aanleiding aangegeven dat de voorschriften sterk waren verouderd, deels discriminatoir van aard waren en niet meer pasten bij de sterk gemoderniseerde schepen waarvoor deze golden.³² Voor deze wijziging waren meerdere driepartijen-conferenties nodig om de CCR te adviseren over de aanpassingen. Daarbij bleven er enkele verschillende standpunten bestaan, tussen vooral de werkgevers en werknemers enerzijds en de Duitse en Nederlandse regeringsdelegatie anderzijds. In de CCR bijeenkomst in het voorjaar van 1987 is tot een compromis gekomen waar het besluit duidelijk de sporen van droeg volgens de toelichting zonder dat deze concreet zijn benoemd.³³

De belangrijkste wijzigingen waren:

- de invoering van een optionele tachograaf;
- een persoonlijk dienstboekje voor elk bemanningslid;
- de aanpassing van de exploitatiewijzen;
- de invoering van de bloktijden; en
- de toepassing van een onderscheid naar lengte van het schip voor de minimale vereiste bemanning.

²⁷ Besluit van 1 september 1972, houdende van kracht verklaring voor de Rijn in Nederland van wijzigingen in het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten die de Rijn bevaren, *Stb.* 1972, 524, p. 2.

²⁸ Besluit van 1 september 1972, houdende van kracht verklaring voor de Rijn in Nederland van wijzigingen in het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten die de Rijn bevaren, *Stb.* 1972, 524, p. 16.

²⁹ Besluit van 1 september 1972, houdende van kracht verklaring voor de Rijn in Nederland van wijzigingen in het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten die de Rijn bevaren, *Stb.* 1972, 524, p. 16.

³⁰ *Stb.* 1972, 524. Besluit van 1 september 1972, houdende van kracht verklaring voor de Rijn in Nederland van wijzigingen in het Reglement betreffende het onderzoek van vaartuigen en vlotten die de Rijn bevaren, p.9.

³¹ Besluit van 8 juli 1976, houdende van kracht verklaring van het Reglement betreffende het onderzoek van schepen op de Rijn (Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn), *Stb.* 1976, 476.

³² Besluit van 29 september 1988, houdende wijziging van het Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn, *Stb.* 1988, 674.

³³ Besluit van 29 september 1988, houdende wijziging van het Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn (*Stb.* 1976, 476), *Stb.* 1988, 674, p. 13.

Daarnaast werd de minimum bemanningssterkte naar beneden aangepast met als voorwaarde dat het schip aan een minimale uitrustingsstandaard voldeed.³⁴ Als het schip niet aan de standaard voldeed dan moest de minimale bemanning worden verhoogd met een vastgesteld aantal bemanningsleden.³⁵

Het aantal exploitatiewijzen werd teruggebracht naar drie te weten:

- A1 de dagvaart van ten hoogste veertien uur;
- A2 de semi-continuvaart van ten hoogste achttien uur;
- B de continuvaart van ten hoogste 24 uur.

Per tijdvak van 24 uur.³⁶ Daarbij was aanvullend bepaald dat er eenmaal in de week in de exploitatiewijze A1 onder voorwaarden zestien uur mocht worden gevaren. Deze voorwaarden waren dat het schip moest zijn uitgerust met een goed functionerende tachograaf en dat er tenminste twee bemanningsleden aan boord waren met een rijnpatent (vaarbevoegdheidsbewijs op de Rijn). In de exploitatiewijzen A1 en A2 werden de tijden waarbinnen de rusttijd was gelegen vastgesteld op respectievelijk tussen 22:00 uur en 06:00 uur en 23:00 uur en 05:00 uur. Van deze zogenaamde "bloktijden" mocht worden afgeweken als het schip was uitgerust met een goed functionerende tachograaf. De tachograaf moest van een type dat zijn dat was goedgekeurd door de CCR. In de toelichting van het besluit gaat men in op het gebruik van de tachograaf. Deze is slechts dan verplicht als men met een schip in de zogenaamde bloktijden wil varen of als men maximaal eenmaal in de week de vaart in de exploitatiewijze A1 wil verlengen naar zestien uur.³⁷ Deze regelgeving is tot op heden niet materieel onveranderd van kracht en is nu onderdeel van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (hierna genoemd het RSP). Op het RSP wordt in paragraaf 2.7 nader in gegaan.

2.4 Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart

In 1992 was het zover, de Tweede Kamer ontving het voorstel van de Wet vaartijden en bemanningsterkte binnenvaart.^{38 39} Tot de invoering van deze wet was er namelijk geen regeling ten aanzien van vaartijden van schepen, de samenstelling van de minimumbemanning, de deskundigheid van bemanningsleden en de rusttijden van de bemanningsleden op andere wateren dan de zogenaamde akte-wateren. In de memorie van toelichting gaat men uitvoerig in op de geschiedenis die er toe heeft geleid dat er tot die tijd geen normen zijn op dit onderwerp in de rest van Nederland, buiten de akte wateren, die geen akte-wateren waren.⁴⁰ In het kort komt het erop neer dat er steeds werd gewacht op Europese overeenstemming. Als deze overeenstemming er was, dan had dit zo lang geduurd dat het voorstel al weer achterhaald was, bleek uit deze toelichting. Daarnaast had de CCR al een eigen regeling die alleen gold op de Rijn waar men ook rekening mee moest houden als men tot een Europese of nationale regeling wilde komen.

Gelet op de verplichtingen uit eerder genoemde verdragen mocht de nationale regeling niet strenger zijn dan de normen uit het ROSR. Afwijkingen waren slechts mogelijk als de "*specifieke Nederlandse situatie daartoe noopt*".⁴¹ De nationale regeling mocht niet strijdig zijn met de bepalingen voortvloeiend uit de Herzene Rijnvaartakte. Om in te spelen op de voortdurende veranderingen in onder andere het ROSR werd gekozen voor een raamwet en

³⁴ Artikel 14 van het Besluit van 29 september 1988, houdende wijziging van het Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn, (Stb. 1976, 476), Stb. 1988, 674, p. 6.

³⁵ Artikel 14.12 van het Besluit van 29 september 1988, houdende wijziging van het Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn, (Stb. 1976, 476), Stb. 1988, 674.

³⁶ Artikel 14.12 van het Besluit van 29 september 1988, houdende wijziging van het Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn (Stb. 1976, 476), Stb. 1988, 674, p. 4.

³⁷ Besluit van 29 september 1988, houdende wijziging van het Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn (Stb. 1976, 476), Stb. 1988, 674, p. 15.

³⁸ Kamerstukken II 1991/92, 22494, 1-5. In deze stukken schrijft wetgever bemanning(s)sterkte met één "s".

³⁹ Kamerstukken II 1991/92, 22494, 2, p. 1.

⁴⁰ Kamerstukken II 1991/92, 22494, 3 Herdruk, p. 1-10.

⁴¹ Kamerstukken II 1991/92, 22494, 3 Herdruk, p. 5-6.

een algemene maatregel van bestuur.⁴² Daarnaast benoemt men nadrukkelijk de noodzaak uit het oogpunt van verkeersveiligheid en arbeidsbescherming voor minimale normen inzake rusttijden en bemanningssterkte te komen.⁴³ De wet was van toepassing op alle binnenwateren in Nederland met uitzondering van die wateren waar het ROSR van toepassing was.⁴⁴ Op materieel vlak waren er geen belangrijke verschillen op het gebied van controlemiddelen tussen het ROSR en de voorgestelde wet en de daarbij horende algemene maatregel van bestuur. Vaak werd het gedeelte van het ROSR overgenomen in de wet of het besluit zoals de bepalingen over het dienstboekje, het vaartijdenboek en de bijbehorende verklaring.⁴⁵ De wet en het besluit zijn uiteindelijk op 1 januari 1995 in werking getreden.⁴⁶

2.5 Arbeidstijdenbesluit vervoer

In 1998 zijn de bepalingen uit de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart op het gebied van rusttijden van de bemanning overgeheveld naar het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna te noemen ATBV). De regels voor de rusttijden van de bemanningsleden en de registratie hiervan zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen.⁴⁷ Het ATBV is een Algemene maatregel van bestuur van de Arbeidstijdenwet.

2.6 Binnenvaartwet

De Binnenvaartwet is op 1 juli 2009 van kracht geworden⁴⁸ en vervangt de Wet vaartijden en bemanningssterkte, de Binnenschepenwet en de Wet vervoer binnenvaart.⁴⁹ Ten aanzien van de controlemiddelen, opgenomen in het onderdeel gegevensverstrekking, zijn er inhoudelijk geen ingrijpende wijzigingen in de Binnenvaartwet doorgevoerd.⁵⁰

Bij de invoering van de Binnenvaartwet hoort ook een ministeriële regeling genaamd de Binnenvaartregeling. In deze regeling heeft paragraaf 4 van hoofdstuk 5 als onderwerp controlemiddelen. Hierin wordt onder meer bepaald dat de gezagvoerder verantwoordelijk is voor het invullen van het vaartijdenboek en zijn er verschillende schakelbepalingen opgenomen naar het ROSR.⁵¹ De reden voor deze dynamische verwijzing is efficiëntie en beperking van de omvang van de regeling.⁵² Daarnaast is het ROSR als bijlage opgenomen bij de regeling zodat deze snel en gemakkelijk kan worden gewijzigd als dit door de CCR is besloten.⁵³

Een belangrijke verandering in deze wet is de mogelijkheid om overtredingen af te doen met een bestuurlijke boete naast de gelijktijdige strafbaarstelling daarvan in de Wet op de economische delicten.⁵⁴ Doel hiervan is *“de handhaafbaarheid van de binnenvaartwetgeving te verbeteren en politie en rechterlijke macht te ontlasten”*.⁵⁵

Bij de inwerkingtreding van deze wet is het niet naleven van de normen uit het ATBV, ten aanzien van de rusttijd van bemanningsleden, als overtreding aangemerkt in het ATBV en

⁴² Kamerstukken II 1991/92, 22494, 3 Herdruk, p. 6-7.

⁴³ Kamerstukken II 1991/92, 22494, 3 Herdruk, p. 8.

⁴⁴ Kamerstukken II 1991/92, 22494, 3 Herdruk, p. 8-9.

⁴⁵ Besluit van 15 december 1994, houdende regeling inzake de rusttijden van bemanningsleden, de samenstelling van de bemanning en de vaartijden van schepen op binnenwateren (Besluit vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart), *Stb.* 1994, 897, p. 56-58.

⁴⁶ Besluit van 15 december 1994, houdende regeling inzake de rusttijden van bemanningsleden, de samenstelling van de bemanning en de vaartijden van schepen op binnenwateren (Besluit vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart), *Stb.* 1994, 897, p. 14.

⁴⁷ Besluit van 17 november 1998, houdende wijziging van het Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met de toevoeging van de hoofdstukken betreffende wegvervoer, luchtvaart, binnenvaart, zeevaart en loodsen, *Stb.* 1998, 645, p. 65.

⁴⁸ Besluit van 18 maart 2009, houdende nadere regels voor de binnenvaart (Binnenvaartbesluit), *Stb.* 2009, 164, p. 18.

⁴⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30523, 3, p. 1-44.

⁵⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30523, 3, p. 26.

⁵¹ Regeling houdende nadere regels voor de binnenvaart (Binnenvaartregeling), *Stcrt.* 2009, 106, p. 24-25.

⁵² Regeling houdende nadere regels voor de binnenvaart (Binnenvaartregeling), *Stcrt.* 2009, 106, p. 436.

⁵³ Bijlage 1.1 van de Binnenvaartregeling.

⁵⁴ Artikel 48 en 49 van de Binnenvaartwet.

⁵⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30523, 3, p. 3.

hierdoor met een bestuurlijke boete af te doen.⁵⁶ De eerste beleidsregel met boetebedragen is pas gepubliceerd in 2013 waardoor het pas toen mogelijk was om een overtreding op deze manier af te doen.⁵⁷

In de toelichting geeft de wetgever aan dat het vaartijdenboek ook moet worden gebruikt als er een tachograaf aan boord is. Ook stelt men dat laden en lossen deel uitmaakt van de reis waardoor ook dan de rusttijden van de bemanning moeten worden aangetekend in het vaartijdenboek. Volgens de aanwijzingen voor het bijhouden van het vaartijdenboek moeten de kilometeraaien bij begin en eind van de vaart worden aangetekend. Deze kilometeraaien zijn vergelijkbaar met de hectometerborden op snelwegen en autowegen in Nederland en dienen voor een exacte plaatsbepaling. In Nederland zijn echter vaarwegen waar deze aanduidingen ontbreken. In dat geval hoeft geen aantekening te worden gemaakt.⁵⁸

2.7 Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn

Een nieuw uitvoeringsreglement van de Herziene Rijnvaartakte is het RSP. In dit reglement zijn onder andere de regels opgenomen ten aanzien van de vaartijden van schepen, samenstelling van de minimumbemanning, deskundigheid van bemanningsleden en rusttijden van de bemanningsleden. Voorheen waren deze voorschriften afzonderlijk geregeld in hoofdstuk 23 van het ROSR, het Reglement betreffende veiligheidspersoneel aan boord van passagiersschepen en de Patentreglement Rijn. Deze voorschriften zijn door de CCR samengevoegd omdat men behoefte had aan meer overzichtelijkheid en duidelijkheid. Inhoudelijk is aan de voorschriften niets gewijzigd. Het RSP is als bijlage 1.9 bij de Binnenvaartregeling opgenomen en hoofdstuk 23 van het ROSR en de twee andere reglementen zijn geschrapt.⁵⁹

Een belangrijke wijziging van de norm voor de rusttijd trad op 1 juli 2019 in werking.⁶⁰ In de toelichting wordt als aanleiding voor deze wijziging gesteld dat de huidige normen de inzet van de schepen belemmert. Door de wijziging is het mogelijk om in de exploitatiewijze A1 en A2 ook tijdens de vaart de voorgeschreven rusttijd te genieten. Om de veilige vaart te waarborgen moet er tijdens de vaart minstens één schipper dienstdoen. Daarnaast moeten de genoemde rusttijden tijdens de vaart worden genoten in een ruimte waarvan de maximale geluidsdruk 60 dB(A) is. Met deze wijziging is de handhaving lastiger geworden omdat de directe koppeling tussen rust en stilliggen van het schip een belangrijke indicator was voor de naleving van de rusttijden. Nu er tijdens de vaart mag worden gerust vervalt die koppeling. In toezicht zal men zich in het vervolg dus meer gaan richten op de controle van de maximale vaart en de voorwaarden waaronder is gerust. Hiervoor is in hetzelfde besluit de boetecatalogus van de Binnenvaartregeling aangepast zodat het onjuist aantekenen in het vaartijdenboek en het te lang varen bestuurlijk te beboeten is.

2.8 Richtlijn 2014/112/EU

Op 15 februari 2012 hebben de Europese Binnenvaartunie (EBU), de Europese Schippersorganisatie (ESO) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) een Europese Overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart gesloten. De inhoud van deze overeenkomst is

⁵⁶ Besluit van 18 maart 2009, houdende nadere regels voor de binnenvaart (Binnenvaartbesluit), *Stb.* 2009, 164, p. 15.

⁵⁷ Beleidsregel van de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 augustus 2013, nr. ILT-2013/22979.01 betreffende boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (binnenvaart), *Stcrt.* 2013, 30042.

⁵⁸ Regeling houdende nadere regels voor de binnenvaart (Binnenvaartregeling), *Stcrt.* 2009, 106, p. 444.

⁵⁹ Wijziging van de Binnenvaartregeling in verband met de vaststelling van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn en enkele reparaties in andere regelingen, *Stcrt.* 2011, 11115, p. 137.

⁶⁰ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 14 juni 2019, nr. IENW/BSK-2019/92488, tot wijziging van de Binnenvaartregeling in verband met de implementatie van het op 7 december 2018 aangenomen protocol 2018-II-10 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, de invoering van een nieuw model voor het pasje Schipper rondvaartboot van het Amsterdamse grachtentype en het herstel van een aantal omissies, *Stcrt.* 2019, 33286, artikel 1, onder D, sub 1.

opgenomen in een Europese richtlijn die is geïmplementeerd in het ATBV.⁶¹⁶² Hiermee is er een verplichting tot stand gekomen om voor bemanningsleden die werknemer zijn ook een arbeidstijdenregistratie te voeren. Deze registratieverplichting bestaat naast de verplichting om de rusttijden aan te tekenen in het vaartijdenboek.⁶³

De Europese richtlijn schrijft een registratie van arbeids- en rusttijden voor, wat logisch is, omdat dezelfde richtlijn minimale normen voorschrijft op dit gebied. De registratie is vormvrij, moet door de werknemer worden bekrachtigd en door de werkgever minimaal een jaar worden bewaard. De Binnenvaartwet schrijft ook een registratie van de rusttijden voor maar dan in het vaartijdenboek. Deze vorm van registreren vloeit voort uit de Herziene Rijnvaartakte en de Binnenvaartwet. In het ATBV is voorgeschreven dat de rusttijden van nautische bemanningsleden in het vaartijdenboek moet worden vastgelegd. Hieruit blijkt dus dat er sprake is van een dubbele registratie namelijk van de arbeidstijden op grond van het ATBV en de rusttijden op grond van de Binnenvaartwet en het ATBV.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in een via haar website gepubliceerde folder het volgende aangegeven: *“De registratie van de rusttijden van de werknemers moet zodanig zijn, dat daaruit ook de arbeidstijd uit blijkt.”*⁶⁴ Doordat dit op de website van het ministerie is gepubliceerd kan dit standpunt worden opgevat als beleid. Het is dus voldoende om voor bemanningsleden die werknemers zijn een registratie te voeren van de rusttijden in het vaartijdenboek als daar ook de arbeidstijden uit blijken. De arbeidstijden zijn omgekeerd evenredig aan de rusttijden, dus de werkgever hoeft hierdoor geen dubbele registratie te voeren. Dit standpunt is actief gecommuniceerd door het ministerie, onder ander op het BLN webinar Arbeidstijdenrichtlijn op 7 maart 2017. Hierdoor is het in toezicht voldoende om het vaartijdenboek te controleren. Als dit volgens de aanwijzingen is aangetekend dan blijken hier de werk- en rusttijden van de bemanningsleden uit.

2.9 Jurisprudentie

Bij de handhaving van regelgeving van de vaartijden van schepen, samenstelling van de minimumbemanning, deskundigheid van bemanningsleden en rusttijden van de bemanningsleden leiden overtredingen mogelijk tot juridische procedures. Veel van deze procedures worden tegenwoordig bij de bestuursrechter gevoerd omdat overtredingen van de Binnenvaartwet primair met een bestuurlijke boete worden afgedaan.⁶⁵ Terwijl er vóór de invoering van de Binnenvaartwet strafrechtelijk werd gehandhaafd omdat er sprake was van overtreding van de Herziene Rijnvaartakte of de Wet vaartijden en bemanningssterkte. Er is relatief weinig jurisprudentie waar manipulatie van een controlemiddel een rol speelt.

Bij een inspectie op een motortankschip in 2015 stelt een inspecteur een tekort aan minimum bemanning vast behorende bij de exploitatiewijze B. Tijdens het onderzoek blijkt dat de gezagvoerder in de inlichtingen fase verklaart de exploitatiewijze B te voeren en dat er vijf bemanningsleden aan boord zijn van het varende schip. De gezagvoerder heeft dit ook in het vaartijdenboek aangetekend en toont de bekwaamheidsbewijzen van deze vijf

⁶¹ Richtlijn 2014/112/EU van de Raad van 19 december 2014 tot uitvoering van de Europese Overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart die is gesloten door de Europese Binnenvaartunie (EBU), de Europese Schippersorganisatie (ESO) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) (PbEU 2014, L 367/86).

⁶² Besluit van 1 december 2016 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Arbeidstijdenbesluit en het Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met Richtlijn 2014/112/EU van de Raad van 19 december 2014 tot uitvoering van de Europese Overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart die is gesloten door de Europese Binnenvaartunie (EBU), de Europese Schippersorganisatie (ESO) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) (PbEU 2014, L 367), *Stcrt.* 2016, 515.

⁶³ Besluit van 1 december 2016 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Arbeidstijdenbesluit en het Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met Richtlijn 2014/112/EU van de Raad van 19 december 2014 tot uitvoering van de Europese Overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart die is gesloten door de Europese Binnenvaartunie (EBU), de Europese Schippersorganisatie (ESO) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) (PbEU 2014, L 367), *Stcrt.* 2016, 515, p. 9-10.

⁶⁴ “Specifieke regels in de binnenvaart, zeescheepvaart en zeevisserij”, rijksoverheid.nl 22 februari 2021.

⁶⁵ Aanwijzing Binnenvaart, *Stcrt.* 2018, 28169, p. 1-2.

bemanningsleden. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen de Afdeling) acht het van belang dat pas nadat de inspecteur had gevraagd alle bemanningsleden naar de stuurhut te laten komen, de gezagvoerder heeft verklaard dat hij de afwezigheid van de ontbrekende bemanningsleden abusievelijk niet in het vaartijdenboek had vermeld. Hieruit bleek dat de gezagvoerder onjuiste inlichtingen had verstrekt en dat hij het controlemiddel, het vaartijdenboek, onjuist had aangetekend.⁶⁶

De rechtbank in Rotterdam deed in 2017 een uitspraak over een administratieve controle waarbij verschillende overtredingen werden vastgesteld.⁶⁷ Bij een administratieve controle wordt aan de hand van de bedrijfsadministratie achteraf gecontroleerd of onder andere aan de minimale rusttijd is voldaan. In de beslissing op bezwaar werden 23 overtredingen ten laste gelegd waarvoor een bestuurlijke boete van €30.000,- werd opgelegd. Voor het vaststellen van de overtredingen is alleen gebruik gemaakt van de aantekeningen in het vaartijdenboek. In het beroep stelt de rechtbank in rechtsoverweging 4.4 dat de gegevens van een tachograaf niet “zonder meer buiten beschouwing kunnen worden gelaten”. Hieruit blijkt dat zoals ook in het RSP is gesteld dat de tachograaf gebruikt kan worden voor de controle op de rusttijden. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk komt naar voren dat de tachograaf eigenlijk primair is ingevoerd om de vaartijd te controleren en daarnaast of de rust niet tijdens de vaartijd is genoten. Uiteraard moeten bij een inspectie alle relevante gegevens worden betrokken en dat was bij deze inspectie nagelaten.

Bij een uitspraak over het aantekenen van het vaartijdenboek in 2016 bevestigde de Afdeling dat als men ten laste legt dat het vaartijdenboek niet of onjuist is aangetekend, in ieder geval voldoende duidelijk moet worden gemaakt welke gegevens ontbreken of onjuist zijn.⁶⁸ Er zal dus uit het boeterapport duidelijk moeten blijken welke aantekeningen de gezagvoerder op welk moment had moeten maken in het vaartijdenboek. Dit moet in het onderzoek worden vastgesteld. Dat kan in toezicht met inlichtingen⁶⁹ en zakelijke bescheiden⁷⁰. Als bij een overtreding gekozen wordt voor een bestraffende sanctie hoeft de gezagvoerder geen inlichtingen meer te verstrekken.⁷¹ Dat is bij een controle het moment dat blijkt dat het vaartijdenboek niet of onjuist is aangetekend. Daarom zal bij de controle altijd op basis van de inlichtingen en eventuele andere zakelijke bescheiden eerst moeten worden vastgesteld wat er in het vaartijdenboek aangetekend moet zijn voordat men dit kan controleren.

Het niet of onjuist aantekenen van het vaartijdenboek is een overtreding die met een bestuurlijke boete is af te doen.⁷² Daarnaast kan er sprake zijn van valsheid in geschrifte mits opzet kan worden bewezen.⁷³ In nieuwsberichten blijkt dat het lastig is om de opzet te bewijzen.⁷⁴⁷⁵⁷⁶ Om het onjuist aantekenen van het vaartijdenboek te voorkomen is het sinds 2019 mogelijk om voor het onjuist aantekenen van het vaartijdenboek een bestuurlijke boete op te leggen. Hiervoor zijn de feitcodes uit de boetecatalogus aangevuld.⁷⁷

⁶⁶ ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1185, *BR* 2017/57, m.nt. M.G. Nielen.

⁶⁷ Rb Rotterdam 20 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4624.

⁶⁸ ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1659.

⁶⁹ Artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁰ Artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷¹ Artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷² Bijlage 11.1, feitcode BVW 4.2.021 tot en met 4.2.036 Binnenvaartregeling.

⁷³ Artikel 225 lid 1 en 2 van het Wetboek van Strafrecht.

⁷⁴ A. Dooms, “Schipper vrijuit na fraudevaartijdenboek”, *Schuttevaer* 29 juni 2012, schuttevaer.nl.

⁷⁵ A. Dooms, “OM eist 140 uur werkstraf voor fraude met vaartijdenboek”, *Schuttevaer* 17 april 2013, schuttevaer.nl.

⁷⁶ A. Dooms, “Geldboete voor overtreding vaartijdenboek”, *Schuttevaer* 1 mei 2013, schuttevaer.nl.

⁷⁷ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 14 juni 2019, nr. IENW/BSK-2019/92488, tot wijziging van de Binnenvaartregeling in verband met de implementatie van het op 7 december 2018 aangenomen protocol 2018-II-10 van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, de invoering van een nieuw model voor het pasje Schipper rondvaartboot van het Amsterdamse grachtentype en het herstel van een aantal omissies, *Stcrt.* 2019, 33286.

De tachograaf in de binnenvaart is van een heel ander kaliber dan die in het wegvervoer in gebruik is. Zelfs deze moderne tachografen worden gemanipuleerd.⁷⁸⁷⁹ Het bijzondere aan deze uitspraken is dat niet het gebruik van de gemanipuleerde tachograaf is bestraft maar het manipuleren zelf. Hiervoor is het commune strafrecht gebruikt en dit heeft tot flinke straffen geleid. Bewezen is onder andere verklaard dat de verdachten opzettelijk tachograafinstallaties hebben gemanipuleerd en dat zij apparatuur voorhanden hadden om dit uit te voeren.

2.10 Huidige regelgeving en controlemiddelen

Ter beantwoording van de eerste deelvraag is een antwoord op de volgende twee subdeelvragen noodzakelijk.

1.1 Welke regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden zijn er in de binnenvaart, hoe zijn deze ontstaan en wat was de bedoeling van de wetgever?

1.2 Welke controlemiddelen zijn er voor toezicht op regels aangaande de bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart?

De regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden en het ontstaan hiervan zijn in dit hoofdstuk in vogelvlucht besproken. Voor dit onderzoek is het voldoende om te weten welke regels er zijn op deze onderwerpen en op hoofdlijnen de inhoud te benoemen. Meer specifiek is er waar mogelijk ingegaan op de bedoeling van de wetgever. Dit was door onder andere de summiere toelichting lastig zoals meer uitgebreid vermeld in de verantwoording.

In de binnenvaart zijn het vaartijdenboek, het dienstboekje en de tachograaf de huidige controlemiddelen gelet op de Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet. Hierna worden deze controlemiddelen kort toegelicht.

2.10.1 Het vaartijdenboek

Het vaartijdenboek is het belangrijkste controlemiddel uit de Binnenvaartwet. De gezagvoerder is verplicht om dit controlemiddel aan te tekenen conform de invulinstructie. Het model is vastgesteld en de invulinstructie is ook aan het begin van elk vaartijdenboek opgenomen.⁸⁰

De invulinstructie:

“Aanwijzingen voor het bijhouden van het vaartijdenboek

1. Volgnummer

Het eerste vaartijdenboek van elk schip moet worden afgegeven door een bevoegde autoriteit van een Rijnsoeverstaat of België onder overlegging van het geldige binnenschipcertificaat. De daarop volgende vaartijdenboeken mogen worden afgegeven en van een volgnummer worden voorzien door een andere bevoegde autoriteit van een Rijnsoeverstaat of België, overeenkomstig artikel 3.13, tweede lid van het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn; zij mogen evenwel slechts tegen overlegging van het voorgaande vaartijdenboek worden afgegeven. Het voorgaande vaartijdenboek moet van de onuitwisbare aantekening ‘ongeldig’ worden voorzien en dient aan de schipper te worden teruggegeven. Het ongeldig gemaakte vaartijdenboek moet gedurende zes maanden na de laatste aantekening aan boord worden bewaard.

2. Aantekeningen in het vaartijdenboek

De aantekeningen die de schipper in dit vaartijdenboek moet aanbrengen, dienen te voldoen aan de bepalingen van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

⁷⁸ Rb Rotterdam 20 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1463.

⁷⁹ Rb Rotterdam 20 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1464.

⁸⁰ Bijlage A1 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

Om te voldoen aan de voorschriften van artikel 2.02, derde lid, moeten ook de vaar- en rusttijden worden aangetekend die 48 uur voor het binnenvaren van het toepassingsgebied van het genoemde Reglement buiten het toepassingsgebied van dit Reglement (Rijn) gemaakt zijn.

De functies van de bemanningsleden kunnen als volgt worden aangeduid:

Sch – Cd	= Schiffsführer – Schipper – Conducteur
St – T	= Steuermann – Stuurman – Timonier
Bm – vMt – mMt	= Bootsmann – Volmatroos – Maître-matelot
Mt	= Matrose – Matroos – Matelot
Dm – Hp	= Decksmann – Deksmann – Homme de pont
Lm – Ml	= Leichtmatrose – Lichtmatroos – Matelot léger
Mc	= Maschinist – Machinist – Mécanicien

Op iedere bladzijde dient de schipper het volgende aan te tekenen:

- *de exploitatiewijze (aantekeningen in verband met een wijziging van exploitatiewijze dienen steeds op een nieuwe bladzijde te worden aangebracht)*
- *het jaar*
- *zodra het schip de vaart begint:*
 - 1e kolom – de datum (dag en maand)*
 - 2e kolom – de tijd (uur en minuten)*
 - 3e kolom – de plaats waar de vaart begint*
 - 4e kolom – de kilometerraai van die plaats*
- *zodra het schip de vaart onderbreekt:*
 - 1e kolom – de datum (dag en maand) indien deze afwijkt van de begindatum waarop het schip de reis begonnen is*
 - 5e kolom – de tijd (uur en minuten)*
 - 6e kolom – de plaats waar het schip stilligt*
 - 7e kolom – de kilometerraai van die plaats*
- *zodra het schip de vaart voortzet: dezelfde aantekeningen als bij het begin van de vaart*
- *zodra het schip de vaart beëindigt: dezelfde aantekeningen als bij een onderbreking van de vaart*
- *De 8e kolom moet worden ingevuld (naam, voornaam, nummer van het dienstboekje of vaarbevoegdheidsbewijs) wanneer de bemanning voor de eerste keer aan boord komt en vervolgens telkens wanneer deze van samenstelling verandert.*
- *In de kolommen 9 t/m 11 moeten het begin en het einde van de rusttijd van elk bemanningslid worden aangetekend. Deze aantekeningen dienen uiterlijk om 8 uur de volgende ochtend in het vaartijdenboek te worden aangebracht. Ingeval de bemanningsleden hun rust nemen volgens een regelmatig rooster, kan per reis met één schema worden volstaan.*
- *In de kolommen 12 en 13 moet bij wisseling van de bemanning telkens het tijdstip van aan boord komen of van boord gaan worden vermeld."*

In Nederland heeft de wetgever bepaald dat niet een schipper maar de gezagvoerder verantwoordelijk is voor de aantekeningen in het vaartijdenboek.⁸¹ Hierdoor is er slechts een persoon verantwoordelijk omdat er maar een persoon tegelijk de gezagvoerder kan zijn. Terwijl er meerdere schippers tegelijk aan boord kunnen en soms moeten zijn.

2.10.2 Het dienstboekje

Het dienstboekje dient om de functie van de houder, de medische geschiktheid en de gemaakte vaartijd van het bemanningslid aan te tonen. Met deze vaartijd kan worden

⁸¹ Artikel 5.12, lid 1, aanhef en sub b van de Binnenvaartregeling.

aangetoond dat de houder voldoende ervaring heeft om een hogere functie te krijgen. Voor het dienstboekje is een model vastgesteld. Ook zijn er in het dienstboekje invulinstructies en aanwijzingen voor het bijhouden ervan opgenomen.⁸²

Deze aanwijzingen stellen wie in het bezit moet zijn van een dienstboekje en geven de plichten van de houder en de schipper weer. De instructies voor het bijhouden van het dienstboekje stellen wat er wanneer door wie moet worden ingevuld.

2.10.3 De tachograaf

De tachograaf registreert de vaart van het schip door het draaien van de schroef te registreren. De tachograaf moet aan technische voorwaarden voldoen, van een goedgekeurd model zijn en volgens de voorwaarden worden geïnstalleerd door een erkend bedrijf.⁸³

2.11 Deelconclusies

Doordat de Nederlandse overheid gebonden is aan de Herziene Rijnvaartakte en Europees recht zullen nieuwe regels op dit onderwerp altijd internationaal tot stand moeten komen. Dit impliceert dat verandering van deze regels altijd in dit internationale verband tot stand moeten komen. Nationale afwijkingen zijn slechts mogelijk als de specifieke situatie daartoe noopt en mogen geen zwaardere eisen inhouden.

Het standpunt van het ministerie ten aanzien van het niet verplicht registreren van arbeidstijden lijkt strijdig met een wettelijke bepaling en een Europese richtlijn. Deze stelling is niet overgenomen in een beleidsregel maar dient praktisch nut. De arbeidstijden en de rusttijden zijn omgekeerd evenredig aan elkaar en met een dubbele administratie is niemand gediend. De gezagvoerder niet omdat deze twee maal bijna hetzelfde moet aantekenen en voor toezichthouders is één controlemiddel ook voldoende. Het format van de registratie van de arbeidstijden is niet vastgesteld dus als deze blijken uit de registratie van de rusttijden in het vaartijdenboek is toch aan deze verplichting voldaan.

De opbouw van een inspectie is erg belangrijk blijkt onder andere uit de uitspraak van de afdeling over het onjuist invullen van het vaartijdenboek. De volgorde van handelingen van de toezichthouder is bepalend om bijvoorbeeld het niet of onjuist invullen van het vaartijdenboek te bewijzen. De rechtbank Rotterdam stelde dat alle relevante gegevens, bij een inspectie moeten worden betrokken, dus ook de registraties van de tachograaf.

⁸² Bijlage A2 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

⁸³ Bijlage A3 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

3. Mogelijke manipulaties bij gebruik van de controlemiddelen

In dit hoofdstuk worden mogelijke manipulaties van de controlemiddelen uit de Binnenvaartwet benoemd. Dit is onderzocht door verschillende toezichthouders te interviewen. Deze interviews zijn semigestructureerd afgenomen met als primaire doel de beantwoording van de eerste deelvraag:

1. *Welke manipulaties van controlemiddelen in de binnenvaart komen we tegen in de alledaagse praktijk van de huidige controlemiddelen ex artikel 37 van de Binnenvaarwet door de toezichthouders?*

Om een breder beeld te schetsen is niet alleen input vanuit de toezichthoek gezocht. De mening van de branche is geprobeerd weer te geven door medewerkers van brancheorganisaties te interviewen. Helaas is slechts één, verhoudingsgewijs een grotere, brancheorganisatie bereid gevonden hieraan mee te werken waardoor dit een smalle basis is. In dit interview is ook het beeld van de toezichthouders wat betreft de fraudebestendigheid van de controlemiddelen getoetst.

Uit deze interviews blijkt dat een groot gedeelte van de ondernemers zijn best doet om de regelgeving na te leven. Natuurlijk maken ook zij wel eens een foutje. Slechts een kleinere groep ondernemers manipuleert de controlemiddelen bewust om zo overtredingen te verhullen.⁸⁴⁸⁵⁸⁶

Ook is gebruik gemaakt van jurisprudentie en berichten in de media om vastgestelde vormen van manipulaties te duiden. Daarnaast is gebruik gemaakt van rapportages over projectmatig toezicht. Als laatste bron zijn casussen uit de praktijk gebruikt om de handelswijze bij enkele manipulaties te beschrijven door gebruik te maken van een voorbeeld. Door deze bredere manier van onderzoek is een antwoord gezocht op de volgende subdeelvraag van dit onderzoek:

- 1.3 *Welke mogelijke manipulaties zijn er volgens de gebruikers bij de controlemiddelen in toezicht voor de regels aangaande de bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart?*

Samen met de informatie uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek kan zo de eerste deelvraag worden beantwoord.

3.1 Manipulaties in het vaartijdenboek

Het vaartijdenboek dient te worden bijgehouden overeenkomstig de daarin vervatte aanwijzingen.⁸⁷ Hiermee geeft de wetgever duidelijk aan, in combinatie met de aanwijzingen in het vaartijdenboek, wie er wat, wanneer, op welke plaats en op welke wijze moet aantekenen zodat het vaartijdenboek te gebruiken is als controlemiddel. In alle interviews komt naar voren dat de gebruikers van het vaartijdenboek dit allemaal ook kennen onder een andere naam, namelijk het “*leugenboek*”.⁸⁸⁸⁹⁹⁰⁹¹ Zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het interview van expert 1:

⁸⁴ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 2.

⁸⁵ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 3, 6 en 7.

⁸⁶ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 3.

⁸⁷ Artikel 3.13, lid 1 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

⁸⁸ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 2.

⁸⁹ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 6.

⁹⁰ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 9.

⁹¹ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 4.

grote leugenboek."⁹²

Hieronder is een afbeelding opgenomen van één van de bladzijden van een vaartijdenboek waarop de aantekeningen moeten worden gemaakt.

[illegible]

Figuur 1 Foto van bladzijde 7 uit vaartijdenboek VT-00415 (boek in bezit ILT voor onder andere trainingsdoeleinden).

Het blijkt uit de interviews onder andere dat men bewust niet op de voorgeschreven momenten de verplichte informatie aantekent. Zoals bijvoorbeeld de plaats en het tijdstip van de aanvang en het einde van de vaart. Hierdoor is het mogelijk om deze informatie achteraf gemanipuleerd in het vaartijdenboek aan te tekenen. Zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het interview expert toezicht 3:

"Ja dat heb ik gedaan eeuuh of men vult het vaartijdenboek bewust niet in. Ja laat ik het dan anders zeggen of het wordt bewust onjuist ingevuld of men vult het vaartijdenboek niet tijdig in en probeert eerst de reis af te maken en maakt het vaartijdenboek daarna kloppend dat gebeurt in de praktijk toch ook regelmatig. Dat men het vaartijden boek niet invult. Van nou

⁹² Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 2.

zolang ik geen inspectie krijg dan gaat het goed en dan hou ik me niet aan de voorschriften om 's morgens voor acht uur alles in te vullen. Dus ik laat de hele reis gewoon open en op het moment dat ik op mijn laad of los locatie ben, dus daadwerkelijk stil ga liggen, dan ga ik het pas invullen. En heel veel toezichthouders opsporingsambtenaren zeggen van ja dat is ie vergeten maar dat is ie niet vergeten want dat is in mijn gevoel en ervaring is het een bewust iets van de ondertoezichtstaande om het vaartijdenboek niet in te vullen. En om het later gewoon kloppend te schrijven.”⁹³

Of zoals expert branche A omschrijft:

”Ik denk dat ik een veel voorkomende vorm van bewust het vaartijdenboek niet op de juiste manier gebruiken is het last minute invullen als je ziet dat je gecontroleerd wordt en het daarmee een slimme manier in kunt vullen die misschien geen recht doet aan de waarheid.”⁹⁴

Op de vraag:

”Hoe vaak komt het voor dat het vaartijdenboek niet of onjuist is aangetekend?”

Antwoord expert toezicht 1:

”Maar hoe vaak het natuurlijk in de binnenvaart tegen kom ik denk dat het veel meer tegen dat het veel meer gebeurt als wat wij tegen komen. [...] En dat zou eigenlijk anders moeten.”⁹⁵

Expert toezicht 3 antwoordt op deze vraag als volgt:

”Maar ik heb het gevoel en dat heb ik in de praktijk vast gesteld dat onjuist invullen dat het toch gauw tegen een 30 procent aan zit.”⁹⁶

En expert toezicht 2 antwoordt op de vraag naar zijn ervaring met manipulaties in het vaartijdenboek:

”Het is lastig om daar een percentage aan hangen, maar ik denk toch misschien 60 á 70 procent van de controles dat je ziet dat er zaken niet of niet helemaal volledig worden ingevuld in het vaartijdenboek.”⁹⁷

Expert branche A bevestigt dit en vertelt hierover onder andere het volgende:

”Ik durf geen percentage te noemen, maar ik denk dat, dat ik veilig kan stellen dat het regelmatig voorkomt en wat dan als kanttekening zou kunnen worden geplaatst, dat ik van overtuigd ben dat er ook heel veel bedrijven zijn die de zaakjes keurig op orde hebben.”⁹⁸

Dat fraude in het vaartijdenboek ook voorkomt blijkt voornamelijk uit mediaberichten deze uitspraken zijn niet gepubliceerd in juridische bronnen. In deze zaken is valsheid in geschrifte⁹⁹ ten last gelegd en is te lezen dat opzet, een element van het misdrijf, soms niet bewezen werd.¹⁰⁰¹⁰¹¹⁰²¹⁰³¹⁰⁴¹⁰⁵

3.1.1 De vaart van een schip in het vaartijdenboek

Zodra het schip de vaart begint, onderbreekt, hervat of beëindigt moet de datum, de tijd, de plaats en de kilometerraai van deze plaats in de daarvoor bestemde kolommen worden aangetekend. Hier hebben de manipulaties tot doel om overtredingen van de maximale vaartijd of het tijdstip van de vaart te verhullen. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld de vaart op

⁹³ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 4.

⁹⁴ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 4..

⁹⁵ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 3.

⁹⁶ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 3.

⁹⁷ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 2.

⁹⁸ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 3.

⁹⁹ Artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁰⁰ “Geknoei met vaartijdenboeken”, Schuttevaer 26 januari 2009, schuttevaer.nl.

¹⁰¹ A. Doms, “Schipper vrijuit na fraudevaartijdenboek”, Schuttevaer 29 juni 2012, schuttevaer.nl.

¹⁰² A. Doms, “OM eist 140 uur werkstraf voor fraude met vaartijdenboek”, Schuttevaer 17 april 2013, schuttevaer.nl.

¹⁰³ A. Doms, “OM eist 140 uur werkstraf voor fraude met vaartijdenboek”, Schuttevaer 17 april 2013, schuttevaer.nl.

¹⁰⁴ B. Oosterveld, “Tanker krijgt proces aan de broek voor onderbemanning op IJssel”, Schuttevaer 2 november 2020, schuttevaer.nl.

¹⁰⁵ B. Oosterveld, “Twee schippers aangehouden voor valsheid in geschrifte”, Schuttevaer 21 maart 2021, schuttevaer.nl.

een ander tijdstip aan te tekenen, de aangetekende duur van de vaart in te korten of de vaart in het geheel niet aan te tekenen.

De ILT heeft in de periode van november 2018 tot en met juli 2019 het project genaamd “Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018” uitgevoerd. Voor de uitvoering van dit project zijn door toezichthouders waarnemingen gedaan in de zogenaamde bloktijden, eerder genoemd in paragraaf 2.3. Het doel van dit project was om te controleren of de schepen, die voeren in deze bloktijden, voldeden aan de wet en regelgeving. Meer specifiek ten aanzien van het gebruik van de tachograaf tijdens de vaart in de bloktijd van de exploitatiewijze A1 en A2. In de derde exploitatiewijze, de exploitatiewijze B, is de tachograaf niet verplicht. Bij de waargenomen schepen werd na een op risico en handhavingshistorie gebaseerde selectie een bedrijfsinspectie ingesteld. De inspectieperiode was hierbij veertien dagen waaronder het tijdstip van de zichtwaarneming. Hierbij werd aan de hand van de zichtwaarneming achteraf gecontroleerd of in het vaartijdenboek de waargenomen vaart was aangetekend. Bij 22 van de 66 schepen waarbij dit werd gecontroleerd bleek dat het vaartijdenboek niet of onjuist was ingevuld ten aanzien van de door de toezichthouder waargenomen vaart. Het overtredingspercentage is hiermee 33%.¹⁰⁶

Op andere dagen dan de dag van de zichtwaarneming bleek het vaartijdenboek in 8% van de gevallen niet of onjuist aangetekend. Dit zijn de andere dertien dagen uit de controleperiode en daarom is het vreemd dat dit percentage niet hetzelfde of hoger was. Er van uit gaande dat het naleefgedrag van de bemanning niet is veranderd, blijkt hieruit dat deze overtreding in veel mindere mate is vast te stellen met een administratieve controle zonder zichtwaarneming.

Een vergelijkbare werkwijze kwam ook bij casus 1 en 2 voor. Bij casus 1 werd een schip varend geïnspecteerd en waren de aangetekende tijden van de vaart erg onwaarschijnlijk. Nadat de inspectie aan boord was beëindigd is aanvullend administratief onderzoek uitgevoerd en zijn inlichtingen bij de vaarwegbeheerder gevraagd. Hieruit bleek dat het schip meer dan 40 kilometer per uur zou hebben gevaren. De gemiddelde snelheid van dit schip is doorgaans maximaal de helft, namelijk ongeveer twintig kilometer per uur. Hierna is het schip opgehouden voor onderzoek in een haven en daarbij bleek dat men het vaartijdenboek bewust onjuist had aangetekend ten aanzien van de vaart. De reden hiervoor was dat het schip in de exploitatiewijze A1 in de bloktijden had gevaren zonder de verplichte tachograaf en de bemanningsleden onvoldoende aaneengesloten rusttijd buiten de vaart hadden genoten. De inspecteur heeft voor deze overtredingen een boeterapport opgemaakt en aan de bemanning is een bevel tot staken van de arbeid gegeven.¹⁰⁷ Door de arbeid van de bemanning te staken werd de overtreding gestopt en mocht de bemanning pas na het genieten van een volledige rust weer met de arbeid aanvangen. Het schip kon hierdoor pas na acht uren weer vertrekken.

Casus 2 betrof een bedrijfsinspectie waarbij de ondernemer, die tevens de gezagvoerder was, enkele dagen na het versturen van aankondigingsbrief contact met de inspecteur opnam. In de aankondigingsbrief werden de zakelijke bescheiden van een bepaalde periode opgevraagd voor de administratieve controle hiervan. Tijdens dit telefoongesprek verklaarde de ondernemer dat hij in de controleperiode een reis had uitgevoerd vanuit Limburg naar een plaats aan de Randmeren terwijl hij een andere eindbestemming in het vaartijdenboek had aangetekend. Ook vertelde hij dat hij de tachograaf had gemanipuleerd waardoor deze de vaart vanaf de fictieve eindbestemming naar de werkelijke eindbestemming niet had geregistreerd. Deze vaart had een tijdsduur van zes uur. De maximale totale vaart in de exploitatiewijze A2 was hierdoor met zes uur overschreden. In het vaartijdenboek was het

¹⁰⁶ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Rapportage “Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018”*, Den Haag: 2019, p. 12.

¹⁰⁷ Artikel 8:2 van de Arbeidstijdenwet.

einde en de aanvang van de vaart en de rusttijden van beide bemanningsleden onjuist aangetekend. De inspecteur heeft hiervoor een bestuurlijke boete rapportage opgemaakt.

Het komt in de praktijk vaak voor dat het vaartijdenboek bewust niet of niet juist wordt aangetekend ten aanzien van de vaart en dit komt waarschijnlijk niet altijd bij inspecties naar voren. Het uitgangspunt bij een inspectie is namelijk de van de bemanning ontvangen inlichtingen, het vaartijdenboek en de bekwaamheidsbewijzen die daarbij worden getoond. Het is dan aan de toezichthouder om te stellen en te bewijzen dat het vaartijdenboek niet of onjuist is aangetekend. Bij een objectinspectie kan men gebruik maken van de verstrekte inlichtingen en andere informatie maar komt het ook aan op onderbuikgevoel van de toezichthouder. Bij een objectinspectie wordt de inspectie feitelijk aan boord uitgevoerd en controleert de toezichthouder of de actuele situatie voldoet aan de regels.

Zoals bijvoorbeeld het antwoord van expert toezicht 3 in het antwoord op de vraag op welke wijze men doorgaans vaststelt dat het vaartijdenboek niet of onjuist is aangetekend:

“In eerste instantie doe ik dat op de het gedrag van de ondertoezichtstaande. Ik loop vanaf 1978 mee dat is 43 jaar en ik loop voornamelijk mee als toezichthouder opsporingsambtenaar in allerlei overheidsdiensten. Het eerste wat mij altijd opvalt is het gedrag van de ondertoezichtstaande. Ik stel vrij snel vast op basis van mijn werk en levenservaring dat het gedrag van een ondertoezichtstaande een hele grote rol daar in speelt in het begin. Ik heb vrij snel door wat wanneer iemand mij de waarheid vertelt of wanneer mij iets op de mouw wil spelden. Dat is het eerste dus, het gedrag. Daarnaast zijn natuurlijk de inlichtingen die ik aan mij worden verstrekt door de ondertoezichtstaande. Dan kan het sowieso al een eigenaar zijn van een onderneming maar ook een werknemer van een onderneming. Dan praat ik dus over de schippers en de overige bemanningsleden. Als het een schipper eigenaar is en daarnaast die tachograaf en de overige administratie losbonnen dat soort zaken. Die spelen daar bij ook een rol. Dus het is ja dus het is een verzameling van informatiebronnen waarbij vastgesteld, met onjuiste aantekeningen, dat er manipulatie plaatsvindt.”¹⁰⁸

3.1.2 De bemanningsleden in het vaartijdenboek

Als de bemanning voor de eerste keer aan boord komt moet de naam, voornaam en de nummer van het dienstboekje of het nummer van het vaarbevoegdheidsbewijs worden aangetekend in het vaartijdenboek door de schipper. Het tijdstip van aan boord komen en het weer van boord gaan moet in de daarvoor bestemde kolommen worden aangetekend. Als laatste moet elke dag uiterlijk vóór 08:00 uur de rusttijden van de bemanningsleden worden aangetekend. Op het aantekenen van de rusttijden wordt in paragraaf 3.1.3 nader ingegaan.

In het in paragraaf 3.1.1 genoemde project genaamd “Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018” is ook gecontroleerd op de aanwezigheid en de samenstelling van de minimale bemanning. Hier bleek dat er in twee procent sprake was van een tekortkoming.¹⁰⁹ In plaats van bedrijfsinspecties werden voor een project in 2012 een groot aantal objectinspecties uitgevoerd. In dit project waren de controle onderwerpen het vaartijdenboek, de bemanningssterkte en de tachograaf.¹¹⁰¹¹¹ Bij objectinspecties gaat de toezichthouder aan boord om de actuele situatie te controleren tijdens de vaart. Hierdoor is het mogelijk feitelijk vast te stellen welke bemanningsleden aan boord zijn en daardoor te controleren op aantal en kwalificatie. Dit in tegenstelling tot de bedrijfsinspectie waarbij achteraf op basis van de aantekeningen in het vaartijdenboek de minimale bemanning wordt gecontroleerd op aantal en kwalificatie. Bij dit project werden er door toezichthouders van

¹⁰⁸ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 3.

¹⁰⁹ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Rapportage “Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018”*, Den Haag: 2019, p. 12.

¹¹⁰ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Vaartijdenboek en Bemanningssterkte*, Den Haag: 2012, p. 4.

¹¹¹ Rapport niet gepubliceerd bij onderzoeker op te vragen.

verschillende diensten gedurende twee weken 413 inspecties uitgevoerd.¹¹² Hiervan was in negentien gevallen sprake van een tekort in aantal of kwalificatie van de bemanning.¹¹³ Dit komt overeen met vijf procent. Dit verschil tussen de overtredingspercentages is niet bijzonder groot. Bij een objectinspectie gaat men in beginsel ook uit van de in het vaartijdenboek aangetekende bemanning. Slechts als de toezichthouder daar aanleiding voor ziet kan bij deze inspecties feitelijk worden vastgesteld of de bemanning, zoals aangetekend in het vaartijdenboek, echt aan boord is.

Een voorbeeld van een objectinspectie waarbij minder bemanning aan boord was dan in het vaartijdenboek was aangetekend heeft tot een uitspraak van de Afdeling geleid.¹¹⁴ Deze uitspraak is ook genoemd in paragraaf 2.9. In rechtsoverweging 3.1 stelt de afdeling onder andere:

“Voorts volgt uit het boeterapport van 24 maart 2015 dat de gezagvoerder ten overstaan van de inspecteur heeft verklaard dat sprake was van exploitatiewijze B. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de minister in zoverre terecht is uitgegaan van exploitatiewijze B. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de minister niet uitsluitend is afgegaan op hetgeen is vermeld in het vaartijdenboek, maar zich tevens heeft gebaseerd op de verklaring van de gezagvoerder. Daarbij acht de Afdeling van belang dat pas nadat de inspecteur had gevraagd alle bemanningsleden naar de stuurhut te laten komen, de gezagvoerder heeft verklaard dat hij de afwezigheid van de ontbrekende bemanningsleden abusievelijk niet in het vaartijdenboek had vermeld.”

De aanleiding voor deze uitspraak was casus 3. Vergelijkbare situaties speelden zich af bij de casussen met de nummers 4 tot en met 10.

Het vaststellen of de bemanning werkelijk aan boord is aan de hand van de huidige controlemiddelen niet mogelijk. Het is vrij eenvoudig om, al dan niet achteraf, in het vaartijdenboek een andere aantekening ten aanzien van de aanwezige bemanning te maken dan de werkelijkheid. Het is dus niet mogelijk om bij een bedrijfsinspectie vast te stellen of de aantekeningen ten aanzien van de aanwezige bemanning in het vaartijdenboek correct waren. Bij een objectinspectie is dat wel mogelijk maar blijkt dat er vaak pas na controle op fysieke aanwezigheid van alle bemanningsleden dat het vaartijdenboek onjuist is aangetekend. De bemanningsleden kunnen namelijk hetzelfde bekwaamheidsbewijs in meerdere landen aanvragen en daarnaast hebben de meeste schippers meerdere vaarbevoegdheidsbewijzen die naast elkaar gelden. Mogelijke varianten hierop zijn:

1. het bemanningslid dat aan boord was niet “van boord” schrijven;
2. het bemanningslid dat nog aan boord moet komen al “aan boord” schrijven;
3. een exploitatiewissel zonder verplichte aanvulling van de bemanning, dit wordt dan achteraf aangetekend in het vaartijdenboek;
4. het bemanningslid met een hogere functie aantekenen;
5. een regel open laten in het vaartijdenboek en later een bemanningslid dat niet aan boord was aantekenen, evt. voor langere periode ten behoeve van het behalen vaartijd.

Deze manier van manipulatie kan worden gecombineerd met manipulatie in het dienstboekje. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.

3.1.3 De rusttijden van bemanningsleden in het vaartijdenboek

Om te kunnen controleren of de bemanning voldoende heeft gerust moeten de rusttijden van de bemanningsleden worden aangetekend in het vaartijdenboek. Dit moet uiterlijk om acht uur de volgende morgen volgens de invulinstructies.¹¹⁵ Door de rusttijden niet of niet volgens

¹¹² Inspectie Leefomgeving en Transport, *Vaartijdenboek en Bemanningssterkte*, Den Haag: 2012, p. 5.

¹¹³ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Vaartijdenboek en Bemanningssterkte*, Den Haag: 2012, p. 6.

¹¹⁴ ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1185, *BR* 2017/57, m.nt. M.G. Nielen.

¹¹⁵ Bijlage A1 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

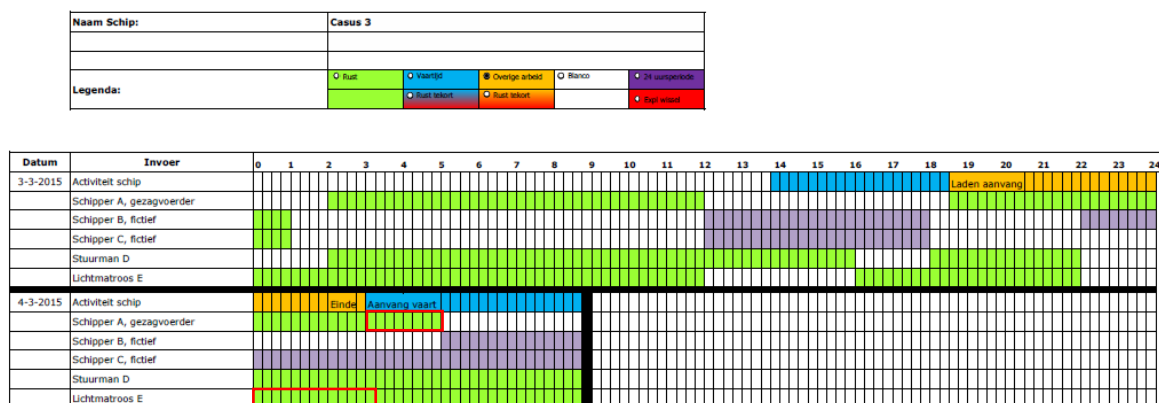
de werkelijkheid aan te tekenen is het niet mogelijk om de naleving van de regels voor de minimale rusttijden te controleren.

Uit de interviews met de experts uit de toezichthoek blijkt dat er vaak onjuiste aantekeningen worden gemaakt ten aanzien van de rusttijden.¹¹⁶¹¹⁷¹¹⁸ De expert van de brancheorganisatie bevestigt dit waarbij zij stelt:

“Er zal ongetwijfeld een groep ondernemers zijn die bewust het vaartijdenboek onjuist invult.”¹¹⁹

In casus 1 en 2 was er naast het onjuist aantekenen van de tijden van de vaart ook sprake van het onjuist aantekenen van de rusttijden van de bemanningsleden in het vaartijdenboek. In de overige casussen was er naast het aantekenen van bemanning die niet aan boord was ook in het merendeel sprake van onjuist aangetekende rusttijden. De werkzaamheden die door het fictieve bemanningslid zouden zijn verricht zijn namelijk in werkelijkheid uitgevoerd door een ander bemanningslid. Het andere bemanningslid is in dit geval volgens de aantekeningen in het vaartijdenboek eigenlijk aan het rusten. Waardoor deze aantekeningen van de rusttijd niet de realiteit weergeven.

Ter illustratie hierbij een schematische weergave van de aantekeningen in het vaartijdenboek van casus 3.



In dit schema zijn de dag van de inspectie en de dag ervoor opgenomen. De activiteit van het schip en de rusttijden en van de bemanning zijn met kleuren weergegeven. Bemanningsleden B en C bleken bij de inspectie niet aan boord. Hierdoor zijn de rusttijden van deze bemanningsleden niet juist in het vaartijdenboek aangetekend. Tijdens de inspectie bleek dat de schipper A alle reizen met het schip had gevaren waardoor de rusttijden van deze schipper ook niet correct waren aangetekend op de dag van de inspectie. Daarnaast bleek dat bemanningslid E op de dag van de inspectie vanaf 00:00 uur tot 03:00 uur had gewerkt. Hij was namelijk belast geweest met het beladen van het schip en het aansluitend helpen bij het vertrekken van het schip. Deze laatste twee fictieve rustperioden zijn in het schema van een rode rand voorzien.

De naleving van de normen voor minimale rusttijden kan voornamelijk worden gecontroleerd aan de hand van het vaartijdenboek. Daarnaast kan andere informatie uit bijvoorbeeld laad- en losbonnen natuurlijk ook ter verificatie worden gebruikt. Of de rust daadwerkelijk genoten is kan bij een inspectie bijna niet worden vastgesteld. Bij een objectinspectie zou de toezichthouder dit nog kunnen verifiëren door dit te vragen aan de afzonderlijke bemanningsleden maar bij een bedrijfsinspectie is dat onmogelijk achteraf vast te stellen.

¹¹⁶ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 3 en 5.

¹¹⁷ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 2.

¹¹⁸ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 3.

¹¹⁹ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 3.

Naast het aantekenen van een fictief bemanningslid met dus ook fictieve rusttijden zijn de volgende varianten mogelijk:

1. de minimale rusttijd eerder dan dat deze in werkelijkheid genoten is aantekenen;
2. de minimale rusttijd later dan dat deze in werkelijkheid genoten is aantekenen;
3. de minimale rusttijd korter dan in werkelijkheid aantekenen;
4. de minimale rusttijd niet, of pas veel later, of terwijl er in werkelijkheid wel is gerust aantekenen.

3.2 Manipulaties in het dienstboekje

Het dienstboekje dient om de functie van het bemanningslid aan te tonen.¹²⁰ Daarnaast kan het gebruikt worden om als bewijs te dienen van de door de houder gemaakte vaartijd. Deze vaartijd is een voorwaarde voor het verkrijgen van een hogere functie. Beiden worden door aantekeningen in het dienstboekje aangetoond.¹²¹

In de winter van 2019/2020 is door ILT aanvullend gecontroleerd op authenticiteit van bekwaamheidsdocumenten. Dit gebeurde in heel Nederland en bij onder andere alle inspecties die door ILT zijn uitgevoerd in de binnenvaart. Bij de autoriteit van afgifte is bij alle bewijzen na de inspectie gevraagd of het document in orde was. Bij de inspecties werden er 456 documenten gecontroleerd (244 vaarbewijzen en rijnpatenten, 201 dienstboekjes, 10 ADN bekwaamheidsbewijzen en een radarpatent). Hierbij was in drie afzonderlijke gevallen sprake van een vervalsing of vals document. Slechts in één geval was dat een dienstboekje. Hierbij was op basis van valse informatie door de bevoegde autoriteit een hogere functie toegekend.^{122 123}

Opvallend was dat er in 47 gevallen, waarvan 23 dienstboekjes, navraag geen reactie van de bevoegde autoriteit opleverde. In de Europese Unie is er nog geen sprake van een centrale registratie van deze documenten. De afgifte is nationaal georganiseerd per soort document en dan soms ook nog decentraal in het land zelf. In Duitsland zijn er bijvoorbeeld alleen al meer dan 40 bevoegde autoriteiten voor het dienstboekje. Er zijn dus erg veel instanties bevoegd. Daarnaast bleek de navraag vrij arbeidsintensief omdat het dossier pas kon worden afgewerkt na reactie van de bevoegde autoriteit. Dit duurde in sommige gevallen wel enkele weken. Na afronding van dit project kwamen er zelfs nog een zestal reacties, op aanvragen van enkele maanden oud, van een autoriteit binnen.¹²⁴

Het was daarnaast lastig te bepalen welke autoriteit nu feitelijk bevoegd was. Soms waren de stempels slecht leesbaar of zelfs onzichtbaar. Na het project volgde de aanbeveling om een centraal Europees controlepunt te ontwikkelen waar permanent toegang is ter verificatie van de kwalificaties van een persoon.¹²⁵

Dat het controleren van de functie lastig is blijkt ook uit de interviews van de experts uit toezicht. Deze geven allemaal aan dat het controleren van de informatie die in de dienstboekjes staat aangetekend nu niet op een eenvoudige wijze mogelijk is maar dat dit wel vereist is voor een goede inspectie.^{126 127 128}

¹²⁰ Artikel 2.11 aanhef en sub b. van de Binnenvaartregeling.

¹²¹ Artikel 2.9 van de Binnenvaartregeling.

¹²² Inspectie Leefomgeving en Transport, *Bekwaamheidsbewijzen binnenvaart, Behaald met examen of gekocht?*, Den Haag: 2020, p. 1.

¹²³ Rapport niet gepubliceerd bij onderzoeker op te vragen.

¹²⁴ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Bekwaamheidsbewijzen binnenvaart, Behaald met examen of gekocht?*, Den Haag: 2020, p. 2.

¹²⁵ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Bekwaamheidsbewijzen binnenvaart, Behaald met examen of gekocht?*, Den Haag: 2020, p. 2.

¹²⁶ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 7.

¹²⁷ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 4.

¹²⁸ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 5.

In het interview met expert uit toezicht 1 komt naar voren dat het fictief aantekenen van reizen in het dienstboekje vaker voorkomt dan manipulaties met de functie.¹²⁹ Hij vertelde eenmaal zijdelings meegewerkt te hebben met een onderzoek naar een manipulatie van de functie in het dienstboekje. Expert uit toezicht 2 stelt echter juist dat hij de manipulaties van de functie “zo'n twee tot drie keer per jaar” tegenkomt.¹³⁰ Expert uit toezicht 3 geeft aan dat hij nooit een fraude zaak is tegen gekomen. Hieruit is op te maken dat de toezichthouders verschillende ervaring hebben maar dat er wel degelijk manipulaties van het dienstboekje mogelijk zijn en voorkomen.

Dit blijkt ook uit casus 10 waarin het betreffende schip met een te laag gekwalificeerde bemanning voer. Daarnaast bleek tijdens de inspectie dat de gezagvoerder een derde bemanningslid, al enkele maanden, in het vaartijdenboek aantekende die helemaal niet aan boord was geweest als bemanningslid. Dit was een vriendendienst zodat de houder van het dienstboekje vaartijd op kon bouwen ten behoeve van een hogere functie. Hiervoor heeft de inspecteur een proces verbaal opgemaakt voor valsheid in geschrifte in het vaartijdenboek en in het dienstboekje tegen de gezagvoerder en de houder van het dienstboekje. De aanleiding voor dit onderzoek was een spontane verklaring van de gezagvoerder. Zonder deze verklaring was de manipulatie waarschijnlijk niet vastgesteld.

3.3 Manipulaties van de tachograaf

De tachograaf registreert de vaart van het schip. Dit gebeurt met een sensor die het draaien van de schroef opneemt.¹³¹ De vaart van het schip moet worden geregistreerd door een tachograaf in de exploitatiewijzen A1 en A2 als men vaart tussen respectievelijk 22:00 uur en 06:00 uur of 23:00 uur en 05:00 uur. Daarnaast zijn er verschillende vrijstellingen waarbij het gebruik van een tachograaf verplicht is.¹³² Het doel van een manipulatie van de tachograaf is vergelijkbaar met die in het vaartijdenboek. Het gaat namelijk om overtredingen van de maximale vaartijd of om het tijdstip van de vaart te verhullen. De tachograaf registreert de vaart die daarnaast ook in het vaartijdenboek moet worden aangetekend.

Bij casus 2 was er naast het onjuist of niet aantekenen van de vaartijd in het vaartijdenboek ook sprake van manipulatie van de tachograaf. In deze zaak had het schip ongeveer 24 uur gevaren terwijl er slechts een bemanning aan boord was voor een exploitatiewijze A2. Men mag maximaal 18 uur varen in de exploitatiewijze A2. Dit was “opgelost” door de laatste zes uren van de reis niet in het vaartijdenboek op te nemen door een fictieve eindbestemming op te voeren. Hierdoor zou uit het vaartijdenboek niet blijken dat de reis in werkelijkheid 6 uren langer duurde en naar een andere plaats was. De tachograaf was gemanipuleerd waardoor deze niet registreerde dat de schroef van het schip draaide voor de voorstuwing van het schip. De manipulatie was uitgevoerd door een stukje aluminiumfolie op de vast opgestelde sensor te plaatsen. Normaliter registreert de sensor elke omwenteling van de schroefas door de hierop gemonteerde gever. Deze gever draait bij elke omwenteling langs de sensor waardoor deze een signaal geeft. Door de manipulatie registreerde de sensor de passerende gever niet meer. Naast de andere overtredingen is door de inspecteur voor het in de bloktijd varen zonder functionerende tachograaf een boeterapport opgemaakt. Expert toezicht 1 stelt dat hij onderzoek heeft gedaan naar een vergelijkbare casus.¹³³ Daarnaast stelt expert toezicht 3 als antwoord op de vraag hoe vaak de tachograaf naar zijn mening niet of niet juist registreert dat:

“Ik denk ongeveer tien procent want belangrijk is dat je altijd causaal verbanden legt. Dat je niet alleen sec naar vaartijdenboek kijkt of sec naar een dienstboekje of tachograaf. Je moet alles naast elkaar leggen. Je moet die causale verbanden zien en dan denk ik dat er ja tien,

¹²⁹ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 5.

¹³⁰ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 3.

¹³¹ Bijlage A3, onder 1, van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

¹³² Artikelen 5.6, lid 2 en lid 3, artikel 5.15, lid 1 van de Binnenvaartregeling.

¹³³ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 7.

vijftien procent toch euh. Dat de tachograaf toch uitstaat of niet juist functioneert in de praktijk. Dus tien, vijftien procent is dat ongeveer. Maar ook bepaalde deelmarkten deelsegmenten van het hele binnenvaartgebeuren.”¹³⁴

In de interviews stellen de experts uit toezicht dat de tachograaf een goed controlemiddel is maar dat manipulatie op eenvoudige wijze mogelijk is.^{135 136 137} Daarnaast stelt expert toezicht 3 dat:

“Alleen ik merk in de praktijk dat er schippers en ondernemingen zijn die bewust geen tachograaf willen om te voorkomen dat overheid dan een goed controlemiddel in handen heeft. Dat men er alles aan probeert om het te vermijden en daar ook het vaartijdenboek onjuist gaat invullen maar probeert om die tachograaf uit het schip te houden.”

Naast het manipuleren van de registratie is het ook mogelijk dat er wel een tachograaf aan boord is maar dat men stelt dat men deze niet gebruikt, dat deze defect is of dat deze is uitgeschakeld. Men heeft dus wel een aanvullend controlemiddel voor het geval dat men in de nacht wordt gecontroleerd, wat bijna nooit is, en kan overdag dan weer stellen dat deze er niet is. Hierdoor kan, buiten op heterdaad, niet worden vastgesteld dat men 's nachts heeft gevaren.

3.4 Deelconclusies mogelijke manipulaties

De controlemiddelen in de binnenvaart zijn fraudegevoelig. Het is eenvoudig om de controlemiddelen te manipuleren. Door een eventuele combinatie van manipulaties is het lastig voor de toezichthouders om manipulaties in de praktijk aan te tonen.

Het komt in de praktijk vaak voor dat het vaartijdenboek bewust niet of niet juist wordt aangetekend ten aanzien van de vaart en dit komt waarschijnlijk niet altijd bij inspecties naar voren. Het uitgangspunt bij een inspectie is namelijk de van de bemanning ontvangen inlichtingen, het vaartijdenboek en de bekwaamheidsbewijzen die daarbij worden getoond. Het is dan aan de toezichthouder om te stellen en te bewijzen dat het vaartijdenboek niet of onjuist is aangetekend.

Het vaststellen of de bemanning werkelijk aanwezig was op het schip is aan de hand van de huidige controlemiddelen niet mogelijk. Het is vrij eenvoudig om, al dan niet achteraf, in het vaartijdenboek andere aantekeningen ten aanzien van de aanwezige bemanning te maken dan de werkelijkheid.

De naleving van de normen voor minimale rusttijden kunnen voornamelijk worden gecontroleerd aan de hand van het vaartijdenboek. Of de rust daadwerkelijk genoten is kan bij een inspectie bijna niet worden vastgesteld.

Het manipuleren van de dienstboekjes is zeker mogelijk ten aanzien van de aangetekende reizen en de functie van de houder. Voor de verificatie van deze gegevens is toegang tot de bevoegde autoriteit voor bevragen nu complex en lastig met name voor de buitenlandse autoriteiten. Hierdoor is het lastig om vast te stellen of de aantekeningen in het dienstboekje correct zijn.

De tachograaf is erg eenvoudig te manipuleren waardoor effectieve handhaving lastig is. De tachograaf is niet altijd verplicht en er is geen registratie waaruit blijkt of het schip met een tachograaf is uitgerust. Hierdoor is het mogelijk om 's nachts met tachograaf te voldoen aan

¹³⁴ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 6.

¹³⁵ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 7.

¹³⁶ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 4.

¹³⁷ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 5.

de regels en dan later die dag, bij een controle, te stellen dat men die nacht niet heeft gevaren.

4. Vaststellen van manipulaties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan hoe de in het vorige hoofdstuk genoemde manipulaties kunnen worden vastgesteld in de huidige situatie om zo antwoord te geven op tweede deelvraag:

2. *Hoe kunnen deze manipulaties worden vastgesteld waardoor de naleving van de regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart beter wordt?*

Hiervoor is het noodzakelijk om te benoemen wat de huidige mogelijkheden bij een inspectie zijn mede ter beantwoording van de volgende subdeelvraag:

- 2.1 *Wat is het wettelijk kader met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de toezichthouder?*

Daarnaast zal de volgende subdeelvraag worden beantwoord:

- 2.2 *Hoe kan het toezicht anders worden uitgevoerd zodat deze manipulaties worden voorkomen vastgesteld binnen het huidige wettelijk kader?*

Hiervoor zal per controlemiddel en ook per soort manipulatie worden beschreven welke mogelijkheden er in de huidige situatie zijn om deze manipulaties vast te stellen.

4.1 Controles door de toezichthouder

De handhaving van de Binnenvaartwet wordt primair bestuursrechtelijk uitgevoerd.¹³⁸ Slechts in de genoemde gevallen moet er strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dit is in de volgende situaties: het niet naleven van de verplichting tot het hebben van een klein vaarbewijs, het gebruik van een schip waarvan de vaart is onderbroken en wanneer er sprake is van gevaar voor de openbare veiligheid. Dit zal bij manipulaties van de controlemiddelen doorgaans niet aan de hand zijn. De controle op de naleving van de Binnenvaartwet zal dus over de band van de Algemene wet bestuursrecht worden uitgevoerd.

4.1.1 Mogelijkheden in het bestuursrecht

Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht heeft als onderwerp de handhaving. De mogelijkheden die de toezichthouder heeft worden hier nader genoemd. Voor de Binnenvaartwet zijn verschillende toezichthouders aangewezen en daarnaast is het mogelijk om deze afzonderlijk aan te wijzen. Hierdoor zijn nu naast medewerkers van de ILT ook medewerkers van andere diensten zoals de Politie, Rijkswaterstaat, verschillende gemeenten en provincies en één waterschap aangewezen om toezicht te houden. Deze toezichthouders beschikken over de bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht met uitzondering van het onderzoeken van zaken en het nemen van monsters.¹³⁹

De belangrijkste mogelijkheden die de toezichthouder heeft zijn het vorderen van inlichtingen, inzage van een identiteitsbewijs, inzage van zakelijke bescheiden en de medewerking hiervoor. Daarnaast is het ook mogelijk voor de toezichthouder om vervoersmiddelen te onderzoeken, stil te houden en te laten overbrengen naar een aangewezen plaats.¹⁴⁰

¹³⁸ Onderdeel II van de Richtlijn voor Strafvordering Binnenvaart, *Stcrt.* 2018, 67905.

¹³⁹ Artikel 40, lid 2 van de Binnenvaartwet.

¹⁴⁰ Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

De minister kan het beleid met betrekking tot het toezicht op de handhaving vaststellen.¹⁴¹ Voor dit toezicht zijn er twee werkinstructies vastgesteld en deze geven aanwijzingen voor de toezichthouders van de Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet. Het gaat hier om een instructie die ziet op objectinspecties en een instructie die ziet op bedrijfsinspecties. Beide instructies zijn qua beleid grotendeels gelijk maar zijn aangepast aan de wijze van inspecteren. Deze werkinstructies zijn tevens bedoeld om de ondertoezichtstaande te informeren over de werkwijze bij het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften.¹⁴²¹⁴³ Deze instructies zijn gepubliceerd op de website van de ILT.

4.2 Vaststellen van de manipulaties

Door deze manipulaties vast te stellen kan er worden gehandhaafd door bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, bestuursdwang, last onder dwangsom of bevel staken arbeid op te maken. Daarnaast is het opmaken van een proces-verbaal mogelijk omdat de meeste toezichthouders ook opsporingsambtenaar zijn. Welke interventie moet worden gekozen is vastgelegd in de instructies.

Uit de interviews blijkt dat de manier van controleren en de kennis en ervaring van de toezichthouders mede bepaalt of er manipulaties worden vastgesteld.¹⁴⁴¹⁴⁵ Hierna zal worden ingegaan op de zaken die van belang zijn om de verschillende soorten manipulaties vast te kunnen stellen. Daarnaast zal worden omschreven waarom en in welke situatie een manipulatie erg moeilijk kan worden vastgesteld.

4.2.1 Vaststellen van de manipulaties in het vaartijdenboek

Voor het vaststellen van manipulaties in het vaartijdenboek is het noodzakelijk dat de aantekeningen worden geverifieerd met andere bronnen. Het is namelijk zoals in paragraaf 3.1 is beschreven mogelijk dat de aantekeningen niet de werkelijkheid weergeven. Het is daarom belangrijk om als toezichthouder te beschikken over andere informatiebronnen.

Bij een objectinspectie zijn dat bijvoorbeeld de inlichtingen van de gezagvoerder en de overige bemanningsleden, maar ook zakelijke bescheiden aan boord. De bemanningsleden kunnen onafhankelijk van elkaar worden gevraagd naar bijvoorbeeld de tijden waarop het schip voer, de werk- en rusttijden van de bemanningsleden, welke bemanningsleden wanneer aan boord waren en wie er toezicht heeft gehouden op het laden en lossen van het schip.

De volgorde van de inspectie is medebepalend voor het vaststellen van manipulaties in het vaartijdenboek bij objectinspecties. Als de toezichthouder de controle begint met het controleren aan de hand van de controlemiddelen kan, vooral bij manipulaties, vitale informatie in de vorm van inlichtingen niet meer van de bemanningsleden worden gebruikt.¹⁴⁶ De bemanningsleden worden mogelijk bestuurlijke beboet. Het is daarom voor een toezichthouder aan te raden om eerst de andere genoemde informatiebronnen te gebruiken en hiermee een beeld te krijgen van de werkelijke situatie en daarna pas te controleren of het vaartijdenboek naar waarheid is aangetekend. Dit is natuurlijk van overeenkomstige toepassing bij de ander controlemiddelen. Volgens expert uit toezicht 3 is het leggen van de causale verbanden hierin belangrijk.¹⁴⁷

¹⁴¹ Artikel 40 van de Binnenvaartwet.

¹⁴² Inspectie Leefomgeving en Transport, *Werkinstructie objectinspectie binnenvaart, Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet*, Den Haag: 2021.

¹⁴³ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Werkinstructie bedrijfsinspectie binnenvaart, Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet*, Den Haag: 2021.

¹⁴⁴ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 4, 8 en 9.

¹⁴⁵ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 3.

¹⁴⁶ Artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴⁷ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 6.

De afgelegde vaart kan daarnaast worden vergeleken met de tijd die normaliter nodig is om met het schip deze reis af te leggen. Bij afwijkingen ten opzichte van de normaal gebruikelijke tijd kan er aanvullend informatie worden gevraagd aan de bemanningsleden. Op basis van deze informatie kan de toezichthouder bepalen of aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van informatie vastgelegd door overslagbedrijven tijdens het laden en het lossen van het schip, de zogenaamde time-sheets of losverklaringen, maar ook kan informatie bij de vaarwegbeheerder worden gevorderd.

De vaarwegbeheerders leggen voor haar verkeersmanagement taken veel informatie vast. Dit zijn bijvoorbeeld de passagetijdstippen van bruggen en sluizen en het begin en einde van een reis. Daarnaast maken veel vaarwegbeheerders gebruik van ontvangen informatie van de AIS apparaten¹⁴⁸ om de positie van de schepen te registreren. Rijkswaterstaat beheert in Nederland de meeste vaarwegen en gebruikt hiervoor IVS Next.¹⁴⁹ IVS Next is aangesloten op systemen van andere vaarwegbeheerders en deze wisselen als het nodig is onderling informatie uit. Voor deze verwerking is de wettelijke basis in de Scheepvaartverkeerswet nader ingevuld met een besluit.¹⁵⁰ In dit besluit is vastgelegd wanneer de vaarwegbeheerder deze gegevens mag verstrekken. Een van de genoemde situaties is toezicht. Dit is slechts op verzoek van een toezichthouder en er moet gericht naar gegevens wordt gevraagd.¹⁵¹

Het blijkt onder andere uit de interviews dat het gebruik van AIS data in toezicht vragen opwerpt bij de toezichthouders.¹⁵²¹⁵³ Deze informatie is voor de toezichthouders pas na een vordering bij de vaarwegbeheerder beschikbaar. Momenteel is er geen beleid vastgelegd in de werkinstructie voor het gebruik van verkeersmanagementinformatie t.b.v. het vaststellen van manipulaties in controlemiddelen. De individuele toezichthouder moet zelf een beoordeling maken of positie-informatie in het onderzoek betrokken wordt. Pas daarna wordt dit mogelijk getoetst door een rechter. Door de handelswijze vast te leggen in de werkinstructie is het voor bemanningsleden, ondernemers en toezichthouders mogelijk om hier kennis van te nemen.

Het vaststellen van de aanwezigheid van de minimale bemanning en het daarmee controleren of het vaartijdenboek op dit onderwerp juist is aangetekend is slechts mogelijk bij objectinspecties. Hierbij is het mogelijk om medewerking te vorderen om zo vast te stellen of de aangetekende bemanningsleden in werkelijkheid ook aan boord zijn. Bij een bedrijfsinspectie is bijna niet vast te stellen of de aangetekende bemanningsleden werkelijk aan boord waren zonder in verregaande mate gebruik te maken van bevoegdheden. Hierbij zou men bijvoorbeeld een groot gedeelte van de bedrijfsadministratie kunnen vorderen maar dit is zonder aanleiding waarschijnlijk niet proportioneel. Daarnaast zijn veel ondernemers in de binnenvaart kleine bedrijven waarbij veel familieleden en andere bekenden ook in het bezit zijn van bekwaamheidsbewijzen. Hierdoor zal bij de inzet van deze familieleden en bekenden waarschijnlijk geen administratie worden gevoerd anders dan in de controlemiddelen. Het is daardoor bij bedrijfsinspecties achteraf erg moeilijk vast te stellen of het vaartijdenboek en het dienstboekje naar waarheid zijn aangetekend ten aanzien van de aanwezigheid van de bemanning.

4.2.2 Vaststellen van de manipulaties in het dienstboekje

In het dienstboekje wordt de vaartijd van het bemanningslid aangetekend en daarnaast dient het voor het aantonen van de functie. Ter verificatie van de functie kan de toezichthouder contact opnemen met de bevoegde autoriteiten. In de werkafspraken is vastgelegd dat er bij

¹⁴⁸ Artikel 1.01, onder 7.8 van de Europese standaard tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen.

¹⁴⁹ IVS Next, rws.nl 21 april 2021.

¹⁵⁰ Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart.

¹⁵¹ Artikel 9, lid 1 aanhef en onder a. van het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart.

¹⁵² Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 5.

¹⁵³ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 3 en 6.

het tonen van een dienstboekje in kopie altijd geverifieerd moet worden bij de bevoegde autoriteit.^{154 155} Het is hierdoor voor de toezichthouder mogelijk om, al dan niet bij twijfel, de functie te verifiëren. Zoals in paragraaf 3.2 is omschreven worden deze verzoeken helaas niet altijd beantwoord.

Zoals in paragraaf 4.2.1 is beschreven kan de toezichthouder gebruik maken van veel verschillende informatiebronnen voor de controle van de aangetekende vaartijd in het dienstboekje. Dit is voornamelijk mogelijk bij een objectinspectie en minder bij een bedrijfsinspectie. De vaartijd moet door de schipper worden aangetekend in het dienstboekje voor aanvang van de volgende reis.¹⁵⁶ Het vaststellen van manipulaties van de vaartijd in het dienstboekje is daardoor bij een objectinspectie lastig voor de toezichthouder. De toezichthouder is tijdens een reis aan boord en de vorige reis is al weer enkele dagen geleden. De informatie is soms alleen vastgelegd in de controlemiddelen. Slechts door een vergelijk van alle informatie kan de toezichthouder een aanwijzing van manipulatie krijgen. Bij de bedrijfsinspectie is de toezichthouder in een vergelijkbare positie waarbij mogelijk nog minder informatiebronnen voorhanden zijn. De inspectieperiode is namelijk al een tijd geleden, de opgevraagde zakelijke bescheiden zijn een selectie uit de totale administratie en de toezichthouder heeft niet direct toegang tot alle bemanningsleden die aan boord waren.

4.2.3 Vaststellen van de manipulaties van de tachograaf

De tachograaf registreert de vaart van een schip. De manipulatie verhuult daarmee of er feitelijk is gevaren met een schip door bijvoorbeeld de sensor onklaar te maken of het apparaat uit te schakelen. De toezichthouder kan bij een objectinspectie enorm veel informatie gebruiken om zo vast te stellen of er sprake is van manipulatie. Dit blijkt lastig door bijvoorbeeld de kennis van de toezichthouder of bekendheid met de mogelijkheid van manipulatie. Daarbij komt dat de toezichthouder niet terug in de tijd kan en in beginsel moet uitgaan van de informatie die hij heeft ontvangen. Het is daarom net als bij de andere controlemiddelen erg belangrijk om deze informatie in de juiste volgorde te verzamelen tijdens de controle.

Bij een objectinspectie kan de manipulatie van de tachograaf op heterdaad worden vastgesteld door grondige inspectie van het schip. Deze inspectie moet dan in beginsel worden uitgevoerd in de zogenaamde bloktijden. Het is mogelijk als er bij een controle in deze bloktijden met een gemanipuleerde tachograaf wordt gevaren dat de gezagvoerder stelt dat er geen tachograaf aan boord is, de tachograaf defect is of de tachograaf niet in gebruik is. De toezichthouder zal voor deze overtreding handelen maar waarschijnlijk geen aanvullend onderzoek verrichten naar de mogelijk gemanipuleerde tachograaf.

De toezichthouder kan bij bedrijfsinspecties gebruik maken van zichtwaarnemingen zoals beschreven in paragraaf 3.1.1. Hierbij is als aanvulling op de selectie van de totale administratie een waarneming van een toezichthouder voorhanden. Deze waarneming bevat expliciet het schip, de locatie, het tijdstip, de vaarrichting, de belading, de soort lading en andere bijzonderheden. Deze informatie wordt naast controle van de aantekeningen in het vaartijdenboek ook gebruikt om de registraties van de tachograaf te controleren. Deze werkwijze zal aantonen of de registraties overeenkomen met de zichtwaarneming. Als dit niet overeenkomt dan zal de toezichthouder moeten onderzoeken wat de oorzaak is van het verschil. Hierna kan hij een passende interventie kiezen zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom of een proces-verbaal.

¹⁵⁴ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Werkinstructie objectinspectie binnenvaart, Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet*, Den Haag: 2021, p. 28.

¹⁵⁵ Inspectie Leefomgeving en Transport, *Werkinstructie bedrijfsinspectie binnenvaart, Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet*, Den Haag: 2021, p. 26.

¹⁵⁶ Deel B onder 1. van de Bijlage A2 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn.

4.3 Deelconclusies vaststellen van manipulaties

Bij de objectinspectie is de volgorde van handelen van de toezichthouder erg belangrijk. De toezichthouder kan op basis van zijn bevoegdheden inlichtingen vorderen van de bemanningsleden. Deze bemanningsleden hoeven deze inlichtingen niet te verstrekken als er een punitieve sanctie tegen hen wordt opgemaakt. De inlichtingen zijn een belangrijke bron van informatie en kunnen wel aan het begin van de inspectie worden verkregen door de toezichthouder. Deze deelconclusie is vergelijkbaar met de derde deelconclusie uit hoofdstuk 3.

Daarnaast kan de toezichthouder gebruik maken van zakelijke bescheiden en andere informatiebronnen. Deze informatie kan de toezichthouder dan vergelijken met de controlemiddelen om zo vast te stellen of er sprake is manipulatie. Deze informatie is ook bij een punitieve sanctie voor de toezichthouder toegankelijk.

Een van deze informatiebronnen is de verkeersmanagementinformatie van de vaarwegbeheerder. Hieronder valt ook de AIS-informatie die door het schip is uitgezonden tijdens de reis mits deze is vastgelegd door de vaarwegbeheerder. In de werkinstructies is hierover niets vastgelegd waardoor het afhankelijk van de beoordeling van de toezichthouder is of deze informatie betrokken wordt in het onderzoek.

Het is niet mogelijk om vast te stellen of er sprake is van manipulaties ten aanzien van de aanwezigheid van de minimale bemanning zonder in verregaande mate gebruik te maken van de bevoegdheden van de toezichthouder. Bij een bedrijfsinspectie zal dit zelfs vaak niet voldoende informatie geven om de manipulatie aan te tonen.

De vaartijd zoals vastgelegd in het dienstboekje is niet of erg lastig te controleren op manipulaties. Dit heeft voornamelijk te maken met het moment, voor aanvang volgende reis, waarop de gegevens moeten worden aangetekend en de onmogelijkheid om deze gegevens achteraf te verifiëren.

Het gebruik van zichtwaarnemingen bij bedrijfsinspecties is een goede manier om manipulaties van de registraties van de tachograaf vast te stellen. Daarnaast is het mogelijk om deze manipulatie op heterdaad vast te stellen door een onderzoek van het schip.

5. Aanpassingen ter voorkoming manipulaties

Voor derde deelvraag worden mogelijke oplossingen onderzocht die manipulaties kunnen voorkomen. De derde deelvraag luidt:

3. *Welke nationale en internationale juridische oplossingen, bijvoorbeeld aangepaste regelgeving ten opzichte van het huidige wettelijk kader, kunnen deze manipulaties voorkomen?*

Dit kunnen nationale en internationale juridische oplossingen zijn, bijvoorbeeld aangepaste regelgeving ten opzichte van het huidige wettelijk kader. Het voorkomen van deze manipulaties is het uiteindelijke doel dat onder andere door handhaving kan worden bereikt. Voor handhaving is het vereist deze manipulaties eerst vast te stellen. Als de toezichthouder geen weet heeft van de manipulatie dan kan deze ook niet handhaven.

In dit hoofdstuk zal eerst ingegaan worden op de nieuwe Europese richtlijn die begin 2022 moet zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving en de daarbij horende Europese standaard voor kwalificaties in de binnenvaart. Hierna wordt het werkprogramma voor deze standaarden en een uitgevoerde internetconsultatie hiervoor beschreven. In deze internetconsultatie werden verschillende mogelijke maatregelen genoemd die naast de mogelijke manipulaties uit de voorgaande hoofdstukken worden gehouden. De toekomstvisie van de experts is in dit hoofdstuk beschreven in de laatste inhoudelijke paragraaf. Waarna dit hoofdstuk afsluit met deelconclusies.

5.1 Richtlijn beroepskwalificaties binnenvaart

Op 12 december 2017 is een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van kracht geworden met als onderwerp de erkenning van beroepskwalificaties en de intrekking van de voorgaande richtlijnen op dit onderwerp.¹⁵⁷ De lidstaten moeten uiterlijk 17 januari 2021 aan deze richtlijn voldoen door de wet en regelgeving op dit onderwerp in overeenstemming met deze richtlijn aan te passen.¹⁵⁸ In overweging 19 van deze richtlijn wordt de, sinds 2003 bestaande, samenwerking tussen de CCR en de Europese Unie benoemd. Deze samenwerking ziet onder ander op het stroomlijnen van het “*wetgevingskader voor beroepskwalificaties in Europa*”. In overweging 30 van deze richtlijn benoemt men de dienstboekjes waarin de vaartijd van een bemanningslid moet worden vastgelegd. Daarnaast moeten er door de lidstaten logboeken worden afgegeven om de reizen van vaartuigen hierin te registreren. Het dienstboekje en het logboek hebben als doel de controle mogelijk te maken.

In overweging 33 wordt een gegevensbank voor uitwisseling van informatie ten aanzien van de kwalificatiecertificaten, logboeken, dienstboekjes en de registraties hierin benoemd met als doel onder andere de handhaving. Verder was de verregaande digitalisering van deze controlemiddelen onderwerp van overweging 35 in deze richtlijn.

In deze richtlijn is de verplichting van het gebruik van het dienstboekje en het logboek verder uitgewerkt. Deze systematiek komt overeen met de huidige situatie met het dienstboekje en het vaartijdenboek. Opvallend is wel dat de Europese Commissie uiterlijk op 17 januari 2026, vijf jaar na de voorgeschreven omzetting in nationale wetgeving, een evaluatie voor betreffende fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken, beroepskaarten en kwalificatiecertificaten aan het Europees Parlement en de Europese Raad moet

¹⁵⁷ Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (*PbEU* 2017, L 345/53).

¹⁵⁸ Artikel 39, lid 1 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (*PbEU* 2017, L 345/53).

aanbieden.¹⁵⁹ Daarbij worden de lidstaten verplicht om fraude en andere onrechtmatige praktijken te voorkomen door het nemen van passende maatregelen.¹⁶⁰ De lidstaten moeten sancties vaststellen voor inbreuken van de nationale bepalingen die krachtens de richtlijn gelden. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.¹⁶¹

De nadere invulling van deze normen zal worden vastgesteld door de Cesni.¹⁶² De Cesni is een Europees comité die de standaarden in de binnenvaart moet opstellen en is opgericht in 2015 na een besluit van de CCR.¹⁶³ Deskundigen van de lidstaten van de CCR, de Europese Unie en vertegenwoordigers van internationale organisaties in de binnenvaart vormen dit comité. Daardoor dragen de besluiten op vereenvoudigde wijze bij aan versnelde ontwikkeling van uniforme, moderne en gebruiksvriendelijke regelgeving voor de binnenvaart.

5.2 Europese standaard voor kwalificaties in de binnenvaart

In de Europese standaard voor kwalificaties in de binnenvaart is een bundeling van de door de Cesni vastgestelde standaarden op het gebied van bemanningsleden in de binnenvaart. In 2019 is dit document uitgebreid met standaarden voor de dienstboekjes, de kwalificatiecertificaten en het vaartijdenboek.¹⁶⁴ Ten aanzien van de controlemiddelen, het vaartijdenboek, de tachograaf het dienstboekje, zijn er geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het RSP. Voor de tachograaf is nog geen standaard door de CESNI vastgesteld. In het werkprogramma van de Cesni is het volgende thema opgenomen:

*“In nauwe samenwerking met de Werkgroepen CESNI/PT en CESNI/QP, bijeenbrengen van good practices met betrekking tot de invoering van elektronische documenten (met inbegrip van de organisatie van een hieraan gewijde workshop), verrichten van analyses en verstrekken van aanbevelingen voor de geleidelijke invoering van elektronische documenten in de binnenvaart”.*¹⁶⁵

Over de voortgang van dit programma is op de website van Cesni niets gepubliceerd.

5.3 Internetconsultatie Europese Commissie

In 2019 heeft de Europese Commissie een internetconsultatie uitgevoerd waarbij als aanleiding was beschreven:

*“De raadpleging focust op het gebruik van elektronische tools in plaats van papieren dienstboekjes (persoonlijk register waarin de werktijden van een bemanningslid worden bijgehouden), papieren logboeken (officieel register van de reizen die een vaartuig en zijn bemanning maken), papieren werkroosters en andere officiële documenten in verband met de bemanning of het vaartuig.”*¹⁶⁶

De consultatie werd door slechts door 34 personen ingevuld waarvan er 21 personen Duits waren. In het rapport stelt men mede daarom dat dit geen brede basis is en dat er daarom

¹⁵⁹ Artikel 22 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2017, L 345/53).

¹⁶⁰ Artikel 29, lid 1 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2017, L 345/53).

¹⁶¹ Artikel 30 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2017, L 345/53).

¹⁶² Artikel 32 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2017, L 345/53).

¹⁶³ “OVER CESNI”, cesni.eu 23 april 2021.

¹⁶⁴ “Bundel met CESNI-besluiten, Vergadering van 15 oktober 2019”, cesni.eu 21 april 2021.

¹⁶⁵ “Bundel met CESNI-besluiten, Vergadering van 15 oktober 2019”, cesni.eu 21 april 2021, p. 56.

¹⁶⁶ “Digital tools for inland waterway transport legislations, Public consultation”, ec.europa.eu 21 april 2021.

ook uit andere databronnen zou moeten worden geput bij het bepalen van verder beleid.^{167 168 169}

In deze consultatie werd de volgende vraag gesteld:

“Hoe doeltreffend zouden de volgende maatregelen zijn om illegale praktijken in verband met documenten betreffende de bemanning tegen te gaan?”

Als antwoord kon men bij tien maatregelen kiezen uit de volgende antwoordopties:

1. Zeer doeltreffend;
2. Enigszins doeltreffend;
3. Helemaal niet doeltreffend;
4. Geen mening / weet ik niet.

De maatregelen waar die men moest beoordelen waren:

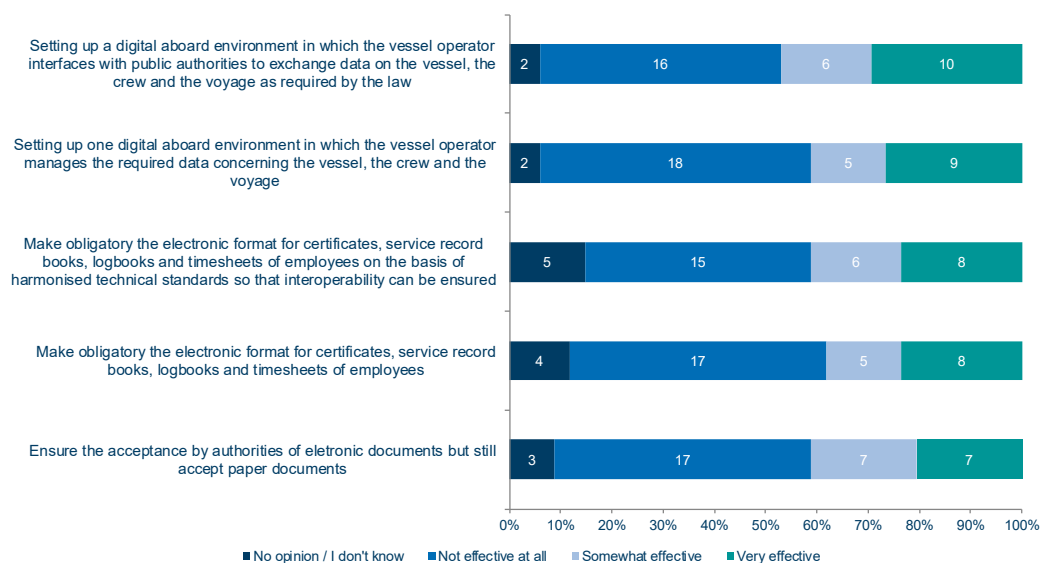
1. Een digitale omgeving aan boord die door de scheepsexploitant wordt gebruikt voor de uitwisseling met de overheid van de bij wet verplichte gegevens inzake het schip, de bemanning en de reis;
2. Een digitale omgeving aan boord voor het vereiste gegevens voor de scheepsexploitant. Die gegevens betreffende het schip, de bemanning en de reis zitten nu verspreid over certificaten, dienstboekjes, logboeken, tijdsregistratiebladen;
3. Verplicht elektronisch formaat van certificaten, dienstboekjes, logboeken en tijdsregistratiebladen voor werknemers op basis van gestandaardiseerde technische normen die de interoperabiliteit waarborgen;
4. Verplicht elektronisch formaat van certificaten, dienstboekjes, logboeken en tijdsregistratiebladen voor werknemers;
5. Ervoor zorgen dat de autoriteiten zowel elektronische als papieren documenten aanvaarden;
6. De documenten standaardiseren zodat de gegevens ongeacht de taal kunnen worden begrepen en gecontroleerd;
7. Het aantal inspecties verhogen;
8. Steun voor capaciteitsopbouw door de lidstaten met het oog op een effectieve handhaving, met risicobeoordelingen in een grensoverschrijdende context;
9. Maatregelen tegen “certificaatshoppen” (aanvragen van certificaten in verschillende lidstaten);
10. Een digitale omgeving waarin de gegevens die regelmatig moeten worden geregistreerd, automatisch worden bijgewerkt (bijv. automatische registratie van de reizen van bemanningsleden en het schip, vaartijd, rusttijd in de context van de bemanningsvoorschriften, arbeids- en rusttijden van werknemers).

De maatregelen 1 tot en met 5 werden niet als waardevol beoordeeld door de respondenten (hierbij is “Geen mening / weet ik niet” buiten beschouwing gelaten).

¹⁶⁷ Europese Commissie, Support for the impact assessment of options for digital tools for inland waterway transport, Draft Final report Annex II.4 - Analytical summary of the OPC, Brussel: 2020.

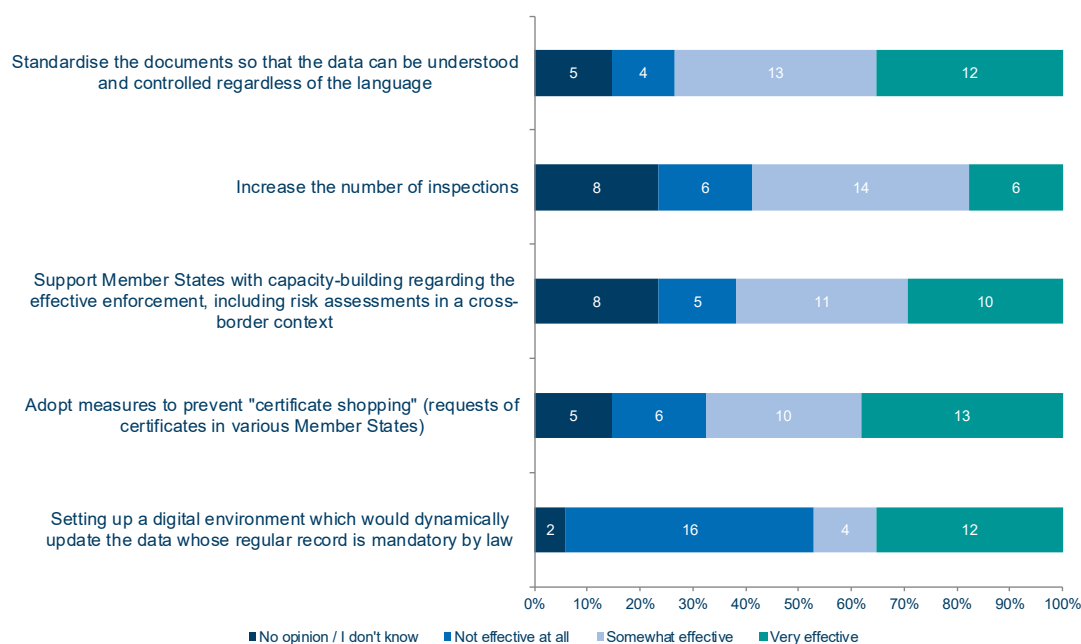
¹⁶⁸ Dit rapport is niet gepubliceerd en is op te vragen bij de onderzoeker.

¹⁶⁹ Dit rapport is opgesteld in de Engelse taal. De tekst van de internetconsultatie, en de hierin opgenomen corresponderende vragen in de Nederlandse taal, is gebruikt in deze onderzoek om redenen van leesbaarheid.



Figuur 2 Respondenten gegroepeerd naar hun mening op de vraag naar de doeltreffendheid van de maatregelen 1/2.¹⁷⁰

De opties 6 tot en met 9 werden door de meerderheid van de respondenten als enigszins doeltreffend of doeltreffend beoordeeld. Daarnaast werd optie 10 door 50% van de respondenten als effectief beoordeeld terwijl de andere 50% de optie als niet effectief beoordeelde (hierbij is “Geen mening / weet ik niet” buiten beschouwing gelaten).¹⁷¹



Figuur 3 Respondenten gegroepeerd naar hun mening op de vraag naar de doeltreffendheid van de maatregelen 2/2.¹⁷²

¹⁷⁰ Europese Commissie, *Support for the impact assessment of options for digital tools for inland waterway transport, Draft Final report Annex II.4 - Analytical summary of the OPC*, Brussel: 2020, p. 22.

¹⁷¹ Europese Commissie, *Support for the impact assessment of options for digital tools for inland waterway transport, Draft Final report Annex II.4 - Analytical summary of the OPC*, Brussel: 2020, p. 21-22.

¹⁷² Europese Commissie, *Support for the impact assessment of options for digital tools for inland waterway transport, Draft Final report Annex II.4 - Analytical summary of the OPC*, Brussel: 2020, p. 22.

5.4 Mogelijke manipulaties met oplossingen

Zijn de hiervoor genoemde maatregelen afdoende om de in hoofdstuk 3 beschreven manipulaties effectief te bestrijden? Dat is de vraag die beantwoord moet worden door aan de hand van de soorten van manipulatie te beoordelen of deze maatregelen afdoende zijn en onder welke voorwaarden. Hiervoor worden de deelconclusies uit de hoofdstukken 3 en 4 afgezet tegen de maatregelen uit de internetconsultatie.

Deelconclusie										
	Digitale omgeving met overheid	Digitale omgeving met informatie	Electronisch interoperabel formaat	Electronisch formaat voor bemanning	Standaard ongeacht taal	Inspecties verhoogd	Maatregelen "certificaatschoppen"	Digitale automatische registraties		
3.1 Vaartijdenboek eenvoudig te manipuleren (gecombineerd), lastig vast te stellen										
3.2 Vaartijdenboek vaak onjuist aangetekend, maar wel het uitgangspunt										
3.3 Vaststellen werkelijke bemanning met huidige controlemiddelen onmogelijk										
3.4 Vaststellen naleven rusttijden met huidige controlemiddelen onmogelijk										
3.5 Dienstboekjes is net als vaartijdenboek manipulatie mogelijk, verificatie lastig										
3.6 Tachograaf eenvoudig te manipuleren, lastig vast te stellen, geen register/verplichting										
4.1 Volgorde handelen toezichhouder, informatie overtreder										
4.2 Aanvullende informatie ook na overtreding beschikbaar										
4.3 Informatie uit verkeersmanagement nu na individueel beoordeling										
4.4 Vaststellen aanwezige bemanning slechts mogelijk met verregaande inbruiken										
4.5 Tijdstip noteren vaartijd in dienstboekje maakt manipulatie mogelijk										
4.6 Manipulatie tachograaf pas vast te stellen met zichtwaarneming of groot onderzoek										

Figuur 4 Deelconclusies hoofdstukken 2, 3 en 4 afgezet tegen maatregelen uit de internetconsultatie.

De in de afbeelding lichtgrijs gearceerde deelconclusies zijn geen manipulaties en worden niet beïnvloed door de beoogde maatregelen uit de internetconsultatie.

De eerste en de tweede maatregel lijken erg op elkaar met uitzondering van de verplichting om de gegevens met de overheid actief uit te wisselen. Beide varianten dragen bij in het verminderen van manipulatie omdat door de digitale informatie eenvoudiger en met digitale hulpmiddelen is te controleren. De verplichte uitwisseling met de overheid maakt dit natuurlijk eenvoudiger maar omdat er sprake is van verwerken van persoonsgegevens zullen hier stevige waarborgen bij moeten worden vastgesteld. Bij alle in de deelconclusies genoemde manipulaties zullen beide oplossingen bijdragen aan het verminderen van manipulaties. Een voorwaarde voor deze maatregelen is dan ook het invoeren van maatregel 3 en 4 omdat zonder het digitaliseren en standaardiseren van de documenten het niet mogelijk is om de dynamische informatie uit maatregel 1 en 2 op eenvoudige wijze vast te leggen. Dynamische informatie is in deze context bijvoorbeeld de aan boord aanwezige bemanning, hun kwalificatie en hun werk- en rusttijden maar ook informatie over de afgelegde reizen van het schip. Het accepteren van elektronische en papieren documenten door autoriteiten is noodzakelijk voor enige vorm van digitalisering van deze materie. Voorwaarde voor heel het beoogde systeem moet natuurlijk zijn dat dit eenvoudig in gebruik maar ook fraudebestendig is.

Om manipulaties te voorkomen is het standaardiseren van documenten ongeacht taal niet noodzakelijk maar dit zal de controles wel eenvoudiger maken. Het onmiddellijk kunnen verifiëren van informatie tijdens een inspectie zoals benoemd in deelconclusie 3.5 kan hier veel meer aan bijdragen. Deze mogelijkheid is al voorzien zoals aangegeven in paragraaf

5.1 en in de richtlijn.¹⁷³ Bij de invoering van deze gegevensbank zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met “certificaatshoppen” zodat een persoon hetzelfde certificaat niet in verschillende lidstaten kan verkrijgen. Het is in de huidige situatie gebruikelijk dat voornamelijk schippers meerdere certificaten hebben. Naast een vaarbewijs zijn zij vaak in het bezit van een rijnpatent of een donaupatent. Deze patenten zijn gelijkwaardige en deels erkende vaarbevoegdheidsbewijzen die men naast elkaar nodig heeft om op bepaalde wateren te mogen varen. Het is ook mogelijk om in meerdere lidstaten een vergelijkbaar bekwaamheidsbewijs aan te vragen. Beide opties bieden de mogelijkheid om fictief op meerdere schepen tegelijk aan boord te zijn.

Natuurlijk zal het verhogen van het aantal inspecties in beginsel manipulaties voorkomen maar veel meer effect zal risico gestuurde en grensoverschrijdende handhaving kunnen hebben. Hierbij is te overwegen het naar analogie met het goederenvervoer op de weg een verplichting op te nemen voor de lidstaten om naar rato van het verkeer in een staat en het aantal schepen van de staat inspecties uit te voeren.¹⁷⁴

De meest kansrijke maatregel om manipulaties te voorkomen is een vorm van automatische registratie van gegevens. Het automatisch vastleggen is relatief eenvoudig en is niet arbeidsintensief. Deze gegevens moeten aan boord maar ook in een gegevensbank worden opgeslagen om manipulatie al dan niet achteraf tegen te gaan. Door het opslaan van deze gegevens is ook na te gaan wanneer deze gegevens zijn gegenereerd en is hierdoor vast te stellen of er mogelijk sprake is van een manipulatie. Voor de vaart van een schip kan er gebruik worden gemaakt van de informatie van de tachograaf maar ook die van het AIS-apparaat. Dit, al verplicht op een schip aanwezige, apparaat verzendt positie berichten met betrekking tot het schip waardoor deze ook beschikbaar zijn voor automatische registratie.

Ten aanzien van de aanwezigheid van de bemanning zal de maatregel tegen “certificaatshoppen” een deel van de manipulaties voorkomen. De mogelijkheid om fictief aan boord te zijn als bemanningslid is slechts tegen te gaan door gebruik te maken van een vorm van biometrische verificatie om vast te stellen dat het bemanningslid feitelijk aanwezig is aan boord. Hierbij valt te denken aan een irisscan of vingerafdruk. Als de minimum bemanning feitelijk aan boord is dan is er doorgaans voldoende bemanning voor de uit te voeren werkzaamheden en zijn rusttijdenovertredingen niet waarschijnlijk.

5.5 Experts over de toekomst

In de interviews is de experts ook nadrukkelijk gevraagd naar de toekomst van controlemiddelen in de binnenvaart en wat zij belangrijk vinden bij aanpassing van de wetgeving. De experts zijn per controlemiddel gevraagd naar hun toekomstbeeld maar ook naar wat hun input zou zijn voor de in paragraaf 5.1 genoemde evaluatie. Daarnaast zijn zij gevraagd naar hun mening over de invoering van een strafpuntensysteem waarbij bijvoorbeeld de onderneming haar vergunning om bedrijfsmatig te vervoeren zou kunnen verliezen. Een systeem vergelijkbaar aan het op 1 april 2021 van kracht geworden systeem voor Europese transport- of busbedrijven.¹⁷⁵

Het huidige systeem van controlemiddelen bestaat al lang in min of meer onveranderde vorm. Expert uit de branche A vertelt hierover:

¹⁷³ Artikel 25 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (*PbEU* 2017, L 345/53).

¹⁷⁴ Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de Verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van Richtlijn 88/599/EEG van de Raad (*PbEU* 2006, L102/35).

¹⁷⁵ “ILT: Puntensysteem om notoire overtreders bus- en wegvervoer aan te pakken”, *Ilent.nl* 23 april 2021.

“Ik beperk mij even tot het vaartijdenboek en het dienstboekje. Ja eh verouderd, papier, eh al heel erg lang dezelfde manier terwijl de wereld inmiddels behoorlijk veranderd is.”¹⁷⁶

Als antwoord op de volgende vraag:

“Hoe ziet de ideale toekomstsituatie van toezicht in de binnenvaart ten aanzien van controlemiddelen er volgens u uit?”

Antwoord deze expert:

“Idealiter is regelgeving Europa breed en ook de controle wordt Europa breed georganiseerd, je moet in staat zijn op een Duits schip in Nederland een Roemeense matroos te kunnen controleren.”¹⁷⁷

Dit voorbeeld geeft precies aan waarom de informatie behoefte zo groot is en deze volgens eigenlijk alle experts slechts op digitale wijze kan worden bevredigd.^{178 179} Expert uit toezicht 3 ziet ook grote voordelen in internationale afstemming en kennis uitwisseling ten aanzien van de handhaving. Daarnaast zou hij graag zien dat alle informatie op afstand te benaderen is en dat er dus controles mogelijk zijn zonder aan boord te gaan.¹⁸⁰

Ten aanzien van het vaartijdenboek vinden de experts het allemaal belangrijk dat deze gegevens in de toekomst digitaal moeten worden geregistreerd. Waarbij expert uit toezicht 1 het ook benadrukt dat de positie van het schip automatisch moet worden vastgelegd en dat het controlemiddel betrouwbaar moet zijn. Expert uit toezicht 2 geeft aan dat er sprake zou moeten zijn van een bewuste handeling waardoor de bemanning actief betrokken is bij de registraties. Terwijl expert uit de branche A meent dat er sprake moet zijn van een fraudebestendige, gebruiksvriendelijke en digitale toepassing die op meerdere apparaten te gebruiken is.^{181 182 183 184} Een snelle en gemakkelijk controle die fraude tegen gaat is bijvoorbeeld het automatisch controleren en inzichtelijk maken van de naleving van vaar- en rusttijden. Hierdoor is het voor de bemanning en ondernemers inzichtelijk dat er sprake is van een overtreding en voor de toezichthouder is de controle eenvoudiger.

Het dienstboekje moet volgens alle experts ook vervangen worden door een digitale variant. Waarbij de inzage van alle informatie van deze dienstboekjes volgens de experts uit toezicht voor de toezichthouders snel en gemakkelijk moet zijn.^{185 186 187 188}

De experts uit toezicht zijn allemaal nadrukkelijk van mening dat de tachograaf minder fraudegevoelig zou moeten zijn. Expert uit toezicht 1 denkt dat een signaal van de motor zou moeten worden gebruikt, dat de tachograaf verplicht moet worden en dat de gegevens ergens anders op moeten worden geslagen. Expert uit toezicht 2 ziet graag ook een gebruik van een positie signaal wat op een black box achtige manier gegevens moet vastleggen.^{189 190 191}

De laatste vraag ging over het strafpuntensysteem waarbij het mogelijk was dat een vervoerder de vergunning kon verliezen vergelijkbaar aan het nieuwe systeem bij het wegvervoer. Hierbij waren de experts uit toezicht duidelijk voorstander terwijl de expert uit de branche A het heel wat genuanceerder verwoordde. Deze gaf als antwoord:

¹⁷⁶ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 2.

¹⁷⁷ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 7.

¹⁷⁸ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 6 en 9.

¹⁷⁹ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 3, 4, 5,.

¹⁸⁰ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 8.

¹⁸¹ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 5.

¹⁸² Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 3.

¹⁸³ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 5.

¹⁸⁴ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 4.

¹⁸⁵ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 6.

¹⁸⁶ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 4.

¹⁸⁷ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 6.

¹⁸⁸ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 4.

¹⁸⁹ Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 8.

¹⁹⁰ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 5.

¹⁹¹ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 7.

“[...]Kijk voor het level playing field zou het ideaal zijn dat alle ondernemers zich aan de regelgeving houden.[...]”

Hierbij werd ook door deze expert gesteld dat hier wel een gegronde reden voor moet zijn, dat de voor- en nadelen eerst grondig moeten worden afgewogen. Ook was deze expert huiverig hierover.^{192 193 194 195}

5.6 Deelconclusies aanpassingen ter voorkoming van manipulaties

Het nieuwe systeem moet volgens de experts maar ook de respondenten meer fraudebestendig zijn zodat de verschillende vormen van manipulatie eenvoudiger kunnen worden vastgesteld. Hierbij valt te denken aan het automatisch vastleggen van informatie zoals de positie van het schip en de informatie van de motor. De informatie zou in real time, behalve op het schip, ook op een andere plaats moeten worden opgeslagen zodat manipulatie minder eenvoudig is en op afstand kan worden gecontroleerd.

Het vastleggen moet digitaal op eenvoudige en gebruiksvriendelijke wijze gebeuren. Daarnaast moet de controle hierop, deels geautomatiseerd, door de toezichthouder ook mogelijk zijn op een eenvoudige en handzame manier, terwijl ook te allen tijde toegang is tot alle informatie. Deze informatie moet vanuit de bron beschikbaar zijn, bijvoorbeeld bij de bevoegde autoriteit die een bekwaamheidscertificaat heeft afgegeven door het benaderen van een gegevensbank.

Door het verhogen van het aantal inspecties zou manipulatie kunnen worden voorkomen maar veel meer effect zal risico gestuurde en grensoverschrijdende handhaving kunnen hebben. Daarbij kan worden gedacht aan een naar rato door de lidstaten uit te voeren aantal inspecties.

De vaar- en rusttijden moeten voor de ondernemer en de bemanning in real time inzichtelijk zijn zodat zij altijd op de hoogte kunnen zijn van hun naleving van deze normen. Hierbij moet de situatie worden getoond aan de hand van wat men al heeft gevaren en gerust maar ook de tijd die men nog kan varen of de tijd tot het moment wanneer men moet gaan rusten om niet in overtreding te zijn. Hierdoor is de naleving altijd inzichtelijk voor de bemanning en ondernemers maar ook voor de toezichthouders.

Om manipulaties ten aanzien van de aan boord aanwezige bemanning te voorkomen is een belangrijke stap het voorkomen van “certificaatshoppen” zodat bemanningsleden maar één bekwaamheidscertificaat hebben met hierop al hun bekwaamheden. Hierdoor is het nog steeds mogelijk om bemanningsleden fictief aan boord op te voeren maar zal dit minder kunnen doordat men nog maar één bekwaamheidsbewijs heeft. Om deze manipulatie echt te voorkomen zal er aan boord op geautomatiseerde wijze moeten worden geverifieerd of het bemanningslid feitelijk aan boord is. Hiervoor valt te denken aan biometrische verificatie maar de vraag is of deze maatregel proportioneel is.

¹⁹² Mondelinge mededeling van expert toezicht 1 in interview 5 maart 2021, bijlage 1, p. 9.

¹⁹³ Mondelinge mededeling van expert toezicht 2 in interview 10 maart 2021, bijlage 2, p. 6.

¹⁹⁴ Mondelinge mededeling van expert toezicht 3 in interview 15 maart 2021, bijlage 3, p. 8.

¹⁹⁵ Mondelinge mededeling van expert branche A in interview 24 maart 2021, bijlage 4, p. 7.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Hierbij wordt er een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek:

“Welke aanbevelingen ter voorkoming van manipulatie van controlemiddelen en verbetering van de naleving van de regels aangaande bemanningssterkte, rusttijden en vaartijden in de binnenvaart zijn af te leiden uit het gebruik van de huidige controlemiddelen ex artikel 37 van de Binnenvaartwet door de toezichthouders op basis van het huidige wettelijke kader mede gelet/om input te geven op de aanstaande evaluatie/wijziging van regelgeving betreffende fraudebestendige elektronische dienstboekjes, logboeken en beroepskaarten?”

Om deze vraag te beantwoorden is in hoofdstuk 2 nadrukkelijk ingegaan op het ontstaan van en de huidige situatie ten aanzien van de controlemiddelen in de binnenvaart. Op dit moment zijn de controlemiddelen het vaartijdenboek, het dienstboekje en de tachograaf. Het vaartijdenboek, wat men pen door de gezagvoerder moet worden aangetekend, dient ter registratie van de vaart van het schip, de aan boord aanwezige bemanning en de rusttijden van deze bemanning. Met het dienstboekje toont de houder zijn kwalificatie aan en registreert men hierin de vaartijd van het bemanningslid. Deze vaartijd is vereist om zijn ervaring aan te tonen ter verkrijging van een hogere functie. De tachograaf is een optioneel controlemiddel wat de vaart van een schip vastlegt. De tachograaf is slechts vereist bij de vaart in de nachtelijke uren in de exploitatiewijze A1 en A2. In de B exploitatie mag men 24 uren per dag varen en is de tachograaf niet vereist.

In dit onderzoek is in hoofdstuk 3 beschreven welke manipulaties van de huidige controlemiddelen mogelijk zijn. Hieruit blijkt dat er op eenvoudige wijze gemanipuleerd kan worden waardoor met de huidige controlemiddelen de werkelijke situatie niet is vast te stellen.

In het licht van de evaluatie, genoemd in de centrale vraag, is het doel van dit onderzoek om de opdrachtgever van input te voorzien ten aanzien van de huidige situatie en mogelijke verbeteringen hierop.

Tijdens dit onderzoek zijn verschillende tussenconclusies getrokken omtrent het huidige gebruik van controlemiddelen in de binnenvaart en de toekomst hiervan. De voor de beantwoording van de centrale vraag relevante conclusies zijn hier uiteengezet. Doordat de centrale vraag op aanbevelingen is gericht zijn de conclusies meteen de aanbevelingen.

1. Voor efficiënt toezicht houden is het noodzakelijk dat de informatie voor de toezichthouders altijd en op gebruiksvriendelijke en eenvoudige wijze direct bij de bron toegankelijk is. De verificatie van de bekwaamheidsbewijzen en de informatie hierop is in de huidige situatie niet of niet eenvoudig uit te voeren. Dat blijkt uit de informatie uit de interviews en de bevindingen van de thematische actie uitgevoerd door ILT op dit onderwerp.
2. Voor fraudebestendige controlemiddelen van de vaart is het noodzakelijk dat alle controlemiddelen op alle schepen altijd gebruikt moeten worden. De informatie over de vaart moet naast een signaal van de voorstuwingsinstallatie ook een automatisch positie signaal bevatten. Deze informatie moet behalve op het schip, ook op een andere plaats worden opgeslagen zodat manipulatie minder eenvoudig is en op afstand kan worden vastgesteld. Hiervoor moet een nieuwe wettelijke basis worden gecreëerd.

3. Aan de hand van de vernieuwde controlemiddelen moet kunnen worden vastgesteld of een bemanningslid feitelijk aan boord aanwezig is geweest om zodoende fictieve bemanningsleden te voorkomen. Bemanningsleden mogen nog maar over één certificaat met daarop al hun kwalificaties kunnen beschikken. Doel van de controlemiddelen is het kunnen controleren op niet naleving en dat is in de huidige situatie ten aanzien van de bemanning makkelijk te manipuleren.
4. Ter voorkoming van manipulatie moet de registratie van de vaart, rusttijden en vaartijden van bemanningsleden op een digitale, automatische en gebruiksvriendelijke wijze worden ingericht. Dat blijkt uit de meningen van de experts, de verplichting die volgt uit de overwegingen in de Europese richtlijn¹⁹⁶ en de eenvoudige wijze van manipulatie van de controlemiddelen in de huidige situatie.
5. Door het op afstand, mogelijk automatisch, controleren van de registraties kan er risicogericht worden opgetreden bij manipulaties of overtredingen. Hiervoor moet een nieuwe wettelijke basis worden gecreëerd om zo rekening te houden met privacy- en dataverwerkingsregels.
6. De inspecties moeten in internationaal verband verplicht gecoördineerd worden waarbij een lidstaat een naar rato vastgesteld aantal inspectie moet uitvoeren. Hiervoor zou de norm in de Europese richtlijn geconcretiseerd moeten worden om zo nadere invulling te geven aan “*passende maatregelen ter voorkoming van fraude en andere onrechtmatige praktijken*”.¹⁹⁷
7. Het standpunt van het ministerie ten aanzien van het niet separaat registreren van arbeidstijden dient praktisch nut. De arbeidstijden en de rusttijden zijn omgekeerd evenredig aan elkaar en met een dubbele administratie is niemand gediend. Bij de aanpassing van de regelgeving zullen deze verschillende normen op elkaar moeten worden afgestemd zodat één administratie voldoende is.
8. De afdeling netwerken van de ILT moet zich internationaal inzetten om de huidige controlemiddelen te moderniseren door uitvoering van bovenstaande aanbevelingen. De huidige controlemiddelen zijn niet fraudebestendig en gemakkelijk te manipuleren. De werkelijk aan boord aanwezige bemanning, de werkelijk genoten rust van een bemanningslid en de werkelijke afgelegde vaart van het schip zijn, bij eenvoudig uit te voeren manipulaties, aan de hand van de huidige controlemiddelen niet vast te stellen. Doordat de Nederlandse overheid gebonden is aan de Herzene Rijnvaartakte en Europees recht zullen nieuwe regels voor controlemiddelen in de binnenvaart altijd internationaal tot stand moeten komen in Cesni verband. Hierdoor worden deze regels zowel Europees als op de Rijn van toepassing.

¹⁹⁶ Overwegingen 33 en 35 en artikelen 22, 25 en 29 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2016, L 345/53).

¹⁹⁷ Artikel 29 van de Richtlijn (EU) 2017/2397 Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de Richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2016, L 345/53).

9. Hoewel de volgende aanbeveling geen antwoord geeft op de centrale vraag, verdient deze toch een plaats in dit hoofdstuk:

Leg in de werkinstructie een eenduidige en voorzienbare handelswijze vast ten behoeve van het gebruik van positie-informatie, zoals AIS-informatie die door het schip wordt uitgezonden en is vastgelegd door de vaarwegbeheerder. Dit is noodzakelijk omdat het gebruik van positie-informatie een aanzienlijke inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van bemanningsleden.

Bij deze aanbevelingen is op te merken dat het merendeel van de bemanningsleden en ondernemers in de binnenvaart bij het gebruik van de controlemiddelen en ook meer algemeen in beginsel de intentie hebben om de regels na te leven en dit ook doen. Er is slecht bij een klein gedeelte sprake van bewuste manipulatie van controlemiddelen om zo niet naleven te verhullen. Door de uitvoering van deze aanbevelingen zal de naleving waarschijnlijk worden verhoogd waardoor er minder kans is op ongevallen en het speelveld voor ondernemers eerlijker zal zijn.

Literatuurlijst

Dooms, 2012

A. Dooms, "Schippers vrijuit na fraudevaartijdenboek", Schuttevaer 29 juni 2012, schuttevaer.nl.

Dooms, 2013

A. Dooms, "OM eist 140 uur werkstraf voor fraude met vaartijdenboek", Schuttevaer 17 april 2013, schuttevaer.nl.

Dooms, 2013

A. Dooms, "Geldboete voor overtreding vaartijdenboek", Schuttevaer 1 mei 2013, schuttevaer.nl.

Europese Commissie, 2020

Europese Commissie, *Support for the impact assessment of options for digital tools for inland waterway transport, Draft Final report Annex II.4 - Analytical summary of the OPC*, Brussel: 2020.

Inspectie Leefomgeving en Transport, 2012

Inspectie Leefomgeving en Transport, *Vaartijdenboek en Bemanningssterkte*, Den Haag: 2012.

Inspectie Leefomgeving en Transport, 2019

Inspectie Leefomgeving en Transport, *Rapportage "Zichtwaarnemingen Bloktijden Binnenvaart 2018"*, Den Haag: 2019.

Inspectie Leefomgeving en Transport, 2020

Inspectie Leefomgeving en Transport, *Bekwaamheidsbewijzen binnenvaart, Behaald met examen of gekocht?*, Den Haag: 2020.

Inspectie Leefomgeving en Transport, 2021

Inspectie Leefomgeving en Transport, *Werkinstructie objectinspectie binnenvaart, Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet*, Den Haag: 2021.

Inspectie Leefomgeving en Transport, 2021

Inspectie Leefomgeving en Transport, *Werkinstructie bedrijfsinspectie binnenvaart, Binnenvaartwet en Arbeidstijdenwet*, Den Haag: 2021.

Oosterveld, 2020

B. Oosterveld, "Tanker krijgt proces aan de broek voor onderbemanning op IJssel", Schuttevaer 2 november 2020, schuttevaer.nl.

Oosterveld, 2020

B. Oosterveld, "Twee schippers aangehouden voor valsheid in geschrifte", Schuttevaer 21 maart 2021, schuttevaer.nl.

Weide, van der, 2020

R. van der Weide en K. Schreibers, *Menselijke factoren aan de basis van ongevallen in de binnenvaart*, Amersfoort: 2020.

Weekblad Schuttevaer, 2009

"Geknoei met vaartijdenboeken", Schuttevaer 26 januari 2009, schuttevaer.nl.

Zieverink, 1993

H.J.A. Zieverink, *Onderzoek naar structurele oorzaken van onveiligheid in de binnenvaart*, Leiden: 1993.