

University of Groningen

Handhaving Verkeer en Waterstaat

Tollenaar, A.; Winter, H.B.; de Ridder, J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tollenaar, A., Winter, H. B., & de Ridder, J. (2011). *Handhaving Verkeer en Waterstaat: instrumenten voor de handhaving van V en W toezichtsdomeinen en het gebruik daarvan*. (4 redactie) Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Handhaving Verkeer en Waterstaat

Handhaving Verkeer en Waterstaat

Mr. dr. A. Tollenaar
Prof. dr. H.B. Winter
Prof. dr. J. de Ridder

Vormgeving omslag: Henk Marseille
Vormgeving en opmaak binnenwerk: Ellen Steenhuis

© 2011 Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-367-4930-5
NUR 823



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen

Redactie

Mr. dr. K.J. de Graaf
Prof. mr. J.H. Jans
Prof. dr. J. de Ridder
Mr. dr. A. Tollenaar
Mr. dr. H.D. Tolsma

Redactieraad

Prof. mr. G.A. Biezeveld
Prof. mr. H.E. Bröring
Prof. mr. L.J.A. Damen
Dr. M. Herweijer
Mr. dr. A.M. Klingenberg
Prof. mr. D.A. Lubach
Prof. dr. A.T. Marseille
Mr. dr. M. Oosting
Prof. mr. M. Scheltema
Dr. G.H.M. Tromp
Mr. dr. F.R. Vermeer
Prof. dr. G.J. Vonk
Prof. dr. H.B. Winter

Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde
Oude Kijk in 't Jatstraat 26
Postbus 716
9700 AS Groningen

fax. (050) 363 7250
tel. (050) 363 5674

Ten geleide

Sinds de oprichting in 1972 wordt aan de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen het functioneren van het openbaar bestuur in al haar facetten op juridisch en empirisch wetenschappelijke wijze bestudeerd. De interdisciplinaire aanpak betreft bijvoorbeeld de wijze waarop overheidsorganisaties omgaan met de aan hen toebedeelde wettelijke bevoegdheden. De juridische analyse van deze bevoegdheden en de sociaalwetenschappelijke reconstructie van de praktijk, zijn bij uitstek onderwerpen die tot onderzoeksterrein van de vakgroep gerekend kunnen worden.

Tegemoetkomend aan de steeds hogere eisen die de juridische academische omgeving zichzelf oplegt, is de *Serie wetenschappelijke uitgaven Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen* in het leven geroepen. De wetenschappelijke kwaliteit van de in deze reeks te publiceren boeken wordt gegarandeerd en bewaakt door een redactie en een redactieraad. De leden van de redactie hebben als taak om door middel van peer review, en in het geval van het voorliggende manuscript mede aan de hand van de beoordeling door een externe deskundige, te beoordelen of een aangeboden manuscript van voldoende wetenschappelijke kwaliteit getuigt en maatschappelijk relevant is. De kwaliteitscriteria die daarbij gehanteerd worden, zijn ondermeer originaliteit, diepgang en grondigheid. Voor u ligt de vierde aflevering in de reeks van de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde met als onderwerp handhaving.

Het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan, is verricht in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het doel is het verkrijgen van inzicht in de vele handhavingsinstrumenten die beschikbaar zijn op de toezichtsdomeinen waarop de Inspectie Verkeer en Waterstaat actief is. Bovendien wordt gezocht naar verklaringen voor de vormgeving van deze instrumenten. Naast deze juridische analyse heeft een sociaalwetenschappelijk onderzoek plaatsgevonden naar de handhavingspraktijk van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

De juridische analyse van het handhavingsinstrumentarium in combinatie met de empirische reconstructie van de werkelijkheid, bouwt voort op de onderzoekstraditie van de Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde. De in het onderzoek gehanteerde methode waarmee handhavingsinstrumenten in kaart zijn gebracht, biedt mogelijkheden om het onderzoek te herhalen op andere beleidsterreinen. Daarin, en in de verzamelde informatie en analyse van de

handhavingspraktijk, is een belangrijke wetenschappelijke bijdrage van het onderzoek gelegen. Bovendien mondt het onderzoek uit in een aantal aanbevelingen gericht aan de handhavingspraktijk, waardoor het onderzoek ook een significante maatschappelijke relevantie heeft.

Vanwege zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijke waarde van het onderzoek, is de redactie verheugd dit boek in de *Serie wetenschappelijke uitgaven Bestuursrecht & Bestuurskunde* op te nemen

Groningen, april 2011

Voorwoord

Handhaven is de laatste stap in het proces van toezicht houden. De inzet van bestuursrechtelijke dwangmiddelen en strafrechtelijke sancties is soms onvermijdelijk om de normnaleving door burgers en bedrijven te bevorderen. De instrumenten voor handhaving waarover toezichthoudende bestuursorganen beschikken vertoont een aanzienlijke variëteit. Veelal is zo'n instrumentarium het resultaat van een historisch proces van uiteenlopende wetgeving en wetstoepassing. Dat geldt zeker voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De Inspectie is ontstaan uit de samenvoeging van een aantal inspecties die in het verleden op de afzonderlijke deelterreinen van verkeer en waterstaat actief waren en die elk met een eigen wettelijk regime werkten.

Nu de samenvoeging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat meer en meer een feit werd, had de Inspectie behoefte aan inzicht in het totaal van de binnen de Inspectie en daarbuiten gehanteerde handhavings- en sanctie-instrumenten, de herkomst van die instrumenten en het gebruik dat daarvan binnen de verschillende VenW-toezichtsdomeinen wordt gemaakt. Om dat inzicht te verkrijgen heeft een onderzoeksteam van de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen een analyse van de wetgeving en de wetgevingsgeschiedenis gemaakt. Daarnaast zijn in een documentstudie en een gesprekkenronde gegevens verzameld over het gebruik van de handhavings- en sanctie-instrumenten.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is op basis van het in dit onderzoeksrapport beschreven handhavingsinstrumentarium in staat de wettelijke basis voor de toezichtswerkzaamheden te harmoniseren. Ook kan de inspectie Verkeer en Waterstaat de toepassing van deze en andere instrumenten optimaliseren met behulp van de bevindingen over het gebruik van het instrumentarium.

Wij danken de gesprekspartners die bereid waren aan het onderzoek bij te dragen. Een overzicht is opgenomen in bijlage. De onderzoekswerkzaamheden zijn begeleid door een commissie bestaand uit medewerkers van IVW en de hoofddirectie Juridische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, onder voorzitterschap van mr. dr. Klaas Sanders. De samenstelling van de commissie is te vinden in bijlage. Ook de leden van de begeleidingscommissie

bedanken we voor hun sturende opmerkingen die het eindresultaat zeker ten goede zijn gekomen.

Groningen, april 2011

Albertjan Tollenaar
Heinrich Winter
Ko de Ridder

Inhoud

Voorwoord

1 Inleiding en vraagstelling

1.1	Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen	1
1.2	Afbakening van het onderzoek	2
1.3	Deelvragen	3
1.4	Leeswijzer	5

2 Toezicht en handhaving

2.1	Inleiding	7
2.2	Begrippenkader in dit onderzoek	8
2.2.1	Handhaving als overkoepelende term	8
2.2.2	Feiten verzamelen en beoordelen	8
2.2.3	Interveniëren	10
2.3	Samenvattend	12

3 Handhavingsinstrumenten VenW domeinen

3.1	Inleiding	13
3.2	Beschrijving handhavingsinstrumenten	13
3.2.1	Domeinen en clusters	13
3.2.2	Drie kenmerken van handhavingsinstrumenten	14
3.3	Domein Binnenvaart	17
3.3.1	Bronnen	17
3.3.2	Handhavingsinstrumenten	18
3.4	Domein Zeevaart/Koopvaardij	20
3.4.1	Bronnen	20
3.4.2	Handhavingsinstrumenten	20
3.5	Domein Luchtvaart	23
3.5.1	Bronnen	23
3.5.2	Handhavingsinstrumenten	23
3.6	Domein Goederenvervoer over de weg	25
3.6.1	Bronnen	25
3.6.2	Handhavingsinstrumenten	26
3.7	Domein Bus/taxi	27
3.7.1	Bronnen	27
3.7.2	Handhavingsinstrumenten	28
3.8	Domein Spoor	29

3.8.1	Bronnen	29
3.8.2	Handhavingsinstrumenten	29
3.9	Cluster Vervoer gevaarlijke stoffen	31
3.9.1	Bronnen	31
3.9.2	Handhavingsinstrumenten	31
3.10	Cluster Bescherming werknemer	32
3.10.1	Bronnen	32
3.10.2	Handhavingsinstrumenten	33
3.11	Vergelijking domeinen	35
3.11.1	Strafrechtelijke handhavingsinstrumenten	35
3.11.2	Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten	35
3.11.3	Instanties met gelijke handhavingsinstrumenten	36
3.12	Samenvattend	37
4	Analyse wettelijke handhavingsinstrumenten	
4.1	Inleiding	39
4.2	Verklaring handhavingsinstrumenten per domein	40
4.2.1	Domein Binnenvaart	40
4.2.2	Domein Zeevaart/Koopvaardij	42
4.2.3	Domein Luchtvaart	45
4.2.4	Domein Goederenvervoer over de weg	46
4.2.5	Domein Bus/taxi	48
4.2.6	Domein Spoor	49
4.3	Domeinoverstijgende verklaringen	51
4.4	Alternatieve verklaringen	53
4.5	Samenvattend	54
5	Gebruik van handhavingsinstrumenten	
5.1	Inleiding	55
5.2	Handhaving domein Binnenvaart	55
5.2.1	Gebruik in 2009	55
5.2.2	Verzamelen van feiten	56
5.2.3	Beslissing over de interventie	58
5.2.4	Tussenconclusie	60
5.3	Handhaving domein Zeevaart/Koopvaardij	60
5.3.1	Gebruik in 2009	60
5.3.2	Verzamelen van feiten	61
5.3.3	Beslissing over een interventie	63
5.3.4	Tussenconclusie	65
5.4	Handhaving domein Luchtvaart	65
5.4.1	Gebruik in 2009	65
5.4.2	Verzamelen van feiten	66
5.4.3	Beslissing over een interventie	69
5.4.4	Tussenconclusie	71
5.5	Handhaving domein Goederenvervoer over de weg	71
5.5.1	Gebruik in 2009	71
5.5.2	Verzamelen van feiten	72
5.5.3	Beslissing over een interventie	75
5.5.4	Tussenconclusie	77
5.6	Handhaving domein Bus/taxi	77

5.6.1	Gebruik in 2009	77
5.6.2	Verzamelen van feiten	78
5.6.3	Beslissing over een interventie	79
5.6.4	Tussenconclusie	79
5.7	Handhaving domein Spoor	80
5.7.1	Gebruik in 2009	80
5.7.2	Verzamelen van feiten	80
5.7.3	Beslissing over een interventie	81
5.7.4	Tussenconclusie	82
5.8	Samenvattend	82

6 Analyse van het gebruik van handhavingsinstrumenten

6.1	Inleiding	85
6.2	Naleefgedrag door normadressaten	85
6.3	Afgestemde interventie	86
6.4	Gevolgen handhavingsinstrumenten	86
6.5	Ontwijken van formele procedures	87
6.6	Procedurale problemen met strafrechtelijke instrumenten	87
6.7	Onbekendheid met het volledige instrumentarium	88
6.8	Belang van de goede relatie met de onder toezichtgestelde	88
6.9	Handhaving in ketens	89
6.10	Samenvattend	89

7 Samenvatting en conclusie

7.1	Inleiding	91
7.2	Wettelijk handhavingsinstrumentarium	91
7.3	Gebruik handhavingsinstrumentarium door IVW	93
7.4	Verbetering gebruik handhavingsinstrumenten: uniformering	94
7.4.1	Vereenvoudiging door uniformering	94
7.4.2	Uniformering binnen de domeinen	95
7.4.3	Uniformering in de taakverdeling tussen IVW en andere instanties	98
7.4.4	Uniformering tussen domeinen	99
7.5	Slotconclusie	101

Bijlagen

1	Begeleidingscommissie	103
2	Begrippenkader	105
3	Lijst met respondenten	109
4	Veronderstellingen ten aanzien van de vormgeving van het handhavingsinstrumentarium	111
5	Score handhavingsinstrumenten	115
6	Overzicht handhavingsinstrumenten	123
7	Enkele handhavingsinstrumenten uitgelicht	145

Inleiding en vraagstelling

1.1 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

De overheid heeft tal van instrumenten tot haar beschikking om burgers te bewegen tot normconform gedrag. Bij het gebruik van strafrechtelijke instrumenten bijvoorbeeld, is de gedachte dat het toevoegen van leed aan de overtreder niet alleen een vergelding vormt voor de verstoring van de rechtsorde, maar ook de afweging van de overtreder in toekomstige situaties zal beïnvloeden. Verondersteld wordt dat dit ertoe zal bijdragen dat degene tot wie de norm zich richt, zich in de toekomst zal onthouden van dergelijke overtreding. De bestuurlijke boete, als bestuursrechtelijk pendant, heeft een vergelijkbare werking. Daarnaast kent het bestuursrecht specifieke dwangmogelijkheden, in de vorm van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Beide instrumenten richten zich niet zozeer op de persoon van de overtreder, maar op de overtreding als zodanig en hebben als doel die overtreding te beëindigen of – onder omstandigheden – te voorkomen.

Elk van deze instrumenten heeft zijn eigen kenmerken en werking. Gelet daarop ligt het voor de hand dat de instrumenten worden afgestemd op de context waarin ze kunnen worden toegepast. Het effect van het instrument wordt immers voor een belangrijk deel door deze context beïnvloed. De context wordt gevormd door bijvoorbeeld de eigenschappen van de voorschriften die moeten worden gehandhaafd en de eigenschappen van de geadresseerden van die voorschriften. Sommige voorschriften dwingen tot een onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Hierbij passen instrumenten als bestuursdwang en dwangsom. Andere voorschriften richten zich primair tot de persoon van de overtreder, waarbij juist het strafrechtelijke instrumentarium past.

De context waarin de instrumenten worden gebruikt, kan worden aangeduid als het toezichtsdomein. Een toezichtsdomein wordt gevormd door een specifieke activiteit of specifieke groep adressaten. Dit onderzoek beperkt zich tot de toezichtsdomeinen waarop de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) actief is. De domeinen die onder de IVW vallen, zijn de domeinen Binnen-

vaart, Zeevaart/Koopvaardij,¹ Luchtvaart, Goederenvervoer over de weg, Bus/taxi, Spoorvervoer en Water. Op al deze toezichtsdomeinen hebben meerdere instanties en organen, waaronder de IVW, een handhavende taak met bijbehorende handhavingsinstrumenten. Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats het verschaffen van een *overzicht* van al deze handhavingsinstrumenten. Het tweede doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van het *gebruik* van deze instrumenten voor zover het gaat om de handhavingsinstrumenten van de IVW.

Dit leidt tot de volgende twee vragen die in dit rapport worden beantwoord:

1. Wat zijn de handhavingsinstrumenten op de verschillende VenW-toezichtsdomeinen met uitzondering van water; en waardoor worden verschillen in instrumentarium verklaard?

2. Waarom worden de handhavingsinstrumenten al dan niet gebruikt door de IVW en hoe kan het gebruik worden verbeterd?

1.2 Afbakening van het onderzoek

Van belang is om op te merken dat de reikwijdte van de twee vragen verschilt. De eerste onderzoeksvraag strekt zich uit tot *alle* handhavingsinstrumenten die in de toezichtsdomeinen kunnen worden aangetroffen. Dat zijn zowel handhavingsinstrumenten die de IVW toekomen als instrumenten die door andere organen kunnen worden gebruikt. De beschrijving van de instrumenten betreft dan ook in de eerste plaats het orgaan dat over het instrument beschikt (IVW of een ander orgaan) en in de tweede plaats het *soort* handhavingsinstrument (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en daarbinnen subcategorieën).

Omdat het overzicht van handhavingsinstrumenten is gebaseerd op een bestudering van de wet- en regelgeving, worden bij de beantwoording van de eerste deelvraag uitsluitend de *wettelijke* handhavingsinstrumenten in beeld gebracht. Bij de beantwoording van de tweede deelvraag, over het daadwerkelijke gebruik van deze instrumenten, komen ook de andere instrumenten aan de orde, die niet (expliciet) zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de waarschuwing. De waarschuwing wordt als zodanig doorgaans niet in de wet genoemd, maar kan wel betrekking hebben op het gebruik van een wettelijke bevoegdheid. Vragen die bij de beantwoording van de tweede vraag aan de orde komen zijn ondermeer: wanneer, onder welke omstandigheden, wordt gekozen voor een lichter instrument dan het wettelijke instrument? Hoe wordt het gebruik van deze instrumenten ge-

¹ Gebleken is dat het domein met betrekking tot scheepvaart dat niet onder het domein 'Binnenvaart' valt, bij IVW als het domein 'Koopvaardij' en bij de hoofddirectie Juridische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als 'Zeevaart' wordt aangeduid. Om verwarring te voorkomen wordt in dit rapport het domein met beide termen aangeduid (Zeevaart/Koopvaardij).

registreerd en wat zijn de consequenties van het gebruik van die instrumenten voor toekomstige overtredingen?

Een laatste opmerking ten aanzien van de afbakening van het onderzoek betreft de toezichtsdomeinen die binnen de reikwijdte van het onderzoek vallen. Dit onderzoek beperkt zicht tot de domeinen die ‘vervoer’ als centraal kenmerk hebben. Het domein ‘Water’ valt daarom buiten de reikwijdte van het onderzoek. Het onderzoek betreft dus uitsluitend de domeinen Binnenvaart, Zeevaart/Koopvaardij, Luchtvaart, Goederenvervoer over de weg, Bus/taxivervoer en ten slotte Spoorvervoer.

1.3 Deelvragen

De centrale onderzoeksvragen vallen uiteen in een aantal deelvragen. Deze deelvragen worden in de volgende hoofdstukken successievelijk beantwoord. De eerste drie deelvragen vormen de uitwerking van de eerste onderzoeksvraag gericht op het overzicht van de handhavingsinstrumenten op de VenW toezichtsdomeinen.

1. Wat zijn handhavingsinstrumenten en hoe kunnen deze worden herkend in wet- en regelgeving?

Er kan verschillend worden gedacht over de vraag wat nu precies handhavingsinstrumenten zijn. Welke instrumenten behoren nu binnen het kader van het onderzoek te worden meegenomen en welke niet? Het antwoord op deze vraag verschilt enigszins, afhankelijk van het perspectief dat men kiest. Indien men zich beperkt tot de bestudering van de wet, stuit men op andere handhavingsinstrumenten dan indien de praktische toepassing van deze wettelijke bevoegdheden wordt beschouwd. In de schaduw van de wettelijke bevoegdheden, beschikt een bestuursorgaan immers over meer, ‘zachtere’ instrumenten, zonder duidelijk rechtsgevolg.

Het beantwoorden van deze eerste deelvraag leidt tot een bestudering van algemene literatuur en beleidsdocumenten van de IVW. Het doel is een uniform begrippenkader dat dient als operationalisering voor het verdere onderzoek. De belangrijkste begrippen ‘handhaving’, ‘toezicht op de naleving’ en ‘opsporing’ worden bij de beantwoording van deze vraag meetbaar gemaakt.

2. Welke handhavingsinstrumenten zijn te vinden in de wet- en regelgeving die door de IVW wordt uitgevoerd en wat zijn de kenmerken van deze instrumenten?

Het vertrekpunt in het eerste deel van het onderzoek vormt de wet- en regelgeving op de geselecteerde toezichtsdomeinen, die door de IVW (mede) wordt uitgevoerd. Van deze wet- en regelgeving worden alle handhavingsin-

strumenten geïnventariseerd. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om de instrumenten die de IVW bezit, maar ook om de instrumenten die aan andere organen of instanties zijn opgedragen. Het doel van het onderzoek is immers een volledig beeld te verkrijgen van alle handhavinginstrumenten op de genoemde VenW toezichtsdomeinen. Deze handhavinginstrumenten worden gekwalificeerd aan de hand van een aantal kenmerken. Het eerste kenmerk betreft de aard van het instrument: gaat het om het vaststellen en onderzoeken van feiten, of het plegen van een interventie? En wat voor type onderzoek of type interventie biedt het instrument? Vervolgens is van belang om na te gaan wat de afwegingsruimte is bij het gebruik van het instrument: heeft degene die het instrument bezit ruimte om belangen af te wegen, of dwingt het instrument tot een bepaald gebruik? Ten slotte kan worden nagegaan wie het instrument bezit, waarbij bijzondere aandacht bestaat voor de vraag op welke wijze de IVW in het bezit komt van het instrument.

Het beantwoorden van deze vraag vergt het bestuderen van wet- en regelgeving, waarbij de gevonden handhavinginstrumenten worden gekwalificeerd aan de hand van een aantal van te voren omschreven kenmerken.

3. Waardoor worden de kenmerken van de gevonden handhavinginstrumenten verklaard?

De derde deelvraag betreft het vinden van een verklaring van eventuele verschillen tussen de instrumenten die bedoeld zijn voor de handhaving van de regels op de VenW toezichtsdomeinen. Deze vraag wordt beantwoord door middel van een juridische analyse van de wetgeving, bestudering van de parlementaire documenten waarin de keuzes in wetgeving wordt toegelicht en interviews met wetgevingsjuristen. De analyse richt zich op het verklaren van verschillen en overeenkomsten tussen domeinen en binnen de domeinen tussen de verschillende wetten. Het doel is om te achterhalen welke rationaliteit schuil gaat achter keuzes die in de wetten zijn gemaakt ten aanzien van het handhavinginstrumentarium.

De volgende deelvragen vormen de uitwerking van de tweede onderzoeksvraag naar het *gebruik* van de handhavinginstrumenten door de IVW.

4. Hoe vaak worden de handhavinginstrumenten door de IVW gebruikt en op welke wijze worden deze door de IVW gebruikt?

Bij het reconstrueren van het gebruik van instrumenten, kan in de eerste plaats worden nagegaan *hoe vaak* instrumenten worden gebruikt. Dit zegt iets over de populariteit van een instrument in vergelijking tot andere instrumenten. Hier toe zijn cijfers verzameld over het gebruik bij de IVW en is het meest recente jaarverslag bestudeerd.

Het beeld van het gebruik van de handhavinginstrumenten geeft de toegepaste interventie weer. Daaraan gaan verschillende keuzes vooraf. Bijvoor-

beeld de keuze tussen verschillende soorten interventies, waaronder het opleggen van een waarschuwing, ‘een goed gesprek’ of het opleggen van een bestuurlijke boete, last onder dwangsom of bestuursdwang. Met deze deelvraag wordt beoogd dit keuzeproces bloot te leggen en na te gaan welke stappen worden doorlopen alvorens een handhavingsinstrument wordt gebruikt. Dit levert verschillende gebruiksmogelijkheden op: van het volledig afzien van het gebruik van een instrument tot het ‘opschalen’ via een waarschuwing of goed gesprek en van het vrijwel nooit opleggen van een last onder bestuursdwang tot het automatisch verwerken van de overtreding in een boeterapport. De reconstructie van deze besluitvorming vindt plaats aan de hand van interviews met inspecteurs die dagelijks deze afwegingen maken.

5. Waarom worden handhavingsinstrumenten al dan niet gebruikt?

De laatste deelvraag is bedoeld om de praktijk van het gebruik van de handhavingsinstrumenten te verklaren. Net als bij het verklaren van de verschillen tussen de handhavingsinstrumenten zelf (zie vraag 3) kan hierbij onder meer worden gedacht aan domeinspecifieke eigenschappen die het verschil kunnen verklaren. Het benoemen van deze verklaringen levert de grondslag op voor een concluderende beschouwing waarin de centrale onderzoeksvragen worden beantwoord en tevens wordt nagegaan welke mogelijkheden bestaan om de handhaving en handhavingspraktijk te uniformeren.

1.4 Leeswijzer

De hiervoor geformuleerde deelvragen vormen de leidraad voor dit rapport. Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op het gehanteerde begrippenkader en de operationalisatie daarvan voor het verdere onderzoek. De inventarisatie van de handhavingsinstrumenten per toezichtsdomein wordt in hoofdstuk 3 gepresenteerd. Hoofdstuk 4 bevat vervolgens een analyse van de kenmerken van deze handhavingsinstrumenten, waarbij wordt nagegaan wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de instrumenten van de verschillende toezichtsdomeinen.

In hoofdstuk 5 verschuift het perspectief naar de toepassing van de instrumenten door de IVW. Per domein wordt toegelicht welke instrumenten al dan niet worden gebruikt. Hoofdstuk 6 bevat een analyse van de toepassingspraktijk met vergelijkingen tussen domeinen en binnen domeinen tussen de verschillende wetten. Hoofdstuk 7 bevat een algemene conclusie en een beantwoording van de centrale onderzoeksvragen.

Toezicht en handhaving

2.1 Inleiding

Instrumenten die bedoeld zijn om normconform gedrag te vergroten, worden ingezet in een stelsel van bestuurlijke activiteiten dat afwisselend wordt aangeduid met begrippen als ‘toezicht’, ‘handhaving’ en ‘opsporing’. Deze begrippen hebben geen eenduidige betekenis. Aan het begrip ‘toezicht’ bijvoorbeeld, kan zowel een ruime als een enge betekenis worden toegekend. De enge definitie is de definitie uit artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht waarbij toezicht beperkt is tot toezicht op de naleving. In een ruime, meer bestuurskundige, betekenis gaat toezicht om alle relaties tussen twee partijen, waarbij één partij (de toezichthouder) over machtsmiddelen beschikt tegenover de andere partij (de onder toezicht gestelde).² Het toezicht betreft dan het verzamelen van informatie, het beoordelen van die informatie en de besluitvorming over een eventuele interventie om het normconforme gedrag af te dwingen.³

Voor zover het toezicht betrekking heeft op *overheidstoezicht* is in ieder geval één kenmerk in deze relatie duidelijk: het gaat dan om toezicht waarbij de *overheid* de positie van toezichthouder inneemt. Het is in dat geval de overheid die informatie verzamelt, beoordeelt en besluit over eventuele interventies.

In dit onderzoek draait het om een nog specifiekere relatie, namelijk de relatie tussen overheid en burger. Burger wordt hier als abstract object bedoeld: het gaat zowel om natuurlijke personen als bedrijven en professionele instellingen.⁴ In deze relatie heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking om het normconforme gedrag van de burger te beïnvloeden. Dit zijn de instrumenten die in het vervolg van dit onderzoek worden aangeduid als ‘*handhavinginstrumenten*’. De vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is: *wat zijn handhavinginstrumenten en hoe kunnen deze instrumenten in de wet- en regelgeving worden herkend?* Het antwoord op deze vraag wordt in paragraaf 2 geformuleerd. Dit antwoord is gebaseerd op de bestudering van de literatuur en de documenten van de Rijksoverheid over toezicht en handhaving en het begrippenkader zoals dat binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat

2 J. de Ridder, *Een goede raad voor toezicht* (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

3 H.B. Winter, *Zicht op toezicht?* (oratie Groningen), Groningen 2010, p. 7-8.

4 De aanduiding van ‘burger’ zondert andere overheidsorganen af. Dit onderzoek gaat uitdrukkelijk niet over het interbestuurlijke toezicht.

wordt gehanteerd. Bijlage 2 bevat een beschrijving van deze bronnen en een verantwoording van de gekozen operationalisering. Voor het doel van het onderzoek is de operationalisering zoals weergegeven in de volgende paragraaf voldoende. Paragraaf 3 bevat een samenvattend overzicht van de relevante begrippen in dit onderzoek.

2.2 Begrippenkader in dit onderzoek

2.2.1 Handhaving als overkoepelende term

Voor het gebruik als begrippenkader in dit onderzoek, is een scherpe definitie van de begrippen noodzakelijk. Daarbij ligt het, gelet op het doel van het onderzoek, voor de hand om aan te sluiten bij het begrippenkader zoals dat binnen de IVW wordt gehanteerd.⁵ Uitgaande van dat begrippenkader wordt *handhaving* als overkoepelende term gehanteerd. Onder *handhaving* vallen alle activiteiten gericht op het vergroten van het normconforme gedrag van burgers.⁶ Handhaving omvat dan zowel toezicht als opsporing en instrumenten, zoals dienstverlening, overleg, waarschuwen en voorlichting.

In de wet kan het bestaan van een handhavingsbevoegdheid worden herkend aan de hand een *gedragsnorm*, neergelegd in een voorschrift of regel, die bij niet naleven tot een mogelijke *reactie* van de zijde van de overheid leidt. Deze reactie moet dan zijn gericht op het (weer) naleven van die gedragsnorm.

Dit leidt tot de volgende operationalisering

Handhaving in de zin van dit onderzoek omvat alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de naleving van rechtsregels of de beëindiging van een overtreding.

Handhaving valt uiteen in de fase van feiten verzamelen en beoordelen en de fase waarin de vraag centraal staat of al dan niet wordt geïntervenieerd (en zo ja hoe) naar aanleiding van die beoordeling.⁷

2.2.2 Feiten verzamelen en beoordelen

Om de feiten over de naleving van voorschriften te verzamelen, heeft de overheid een ‘titel’ nodig. Er zijn twee titels waaronder de overheid feiten kan

5 Gebaseerd op het document ‘Wat is wat bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat’ zoals vastgesteld op 30 oktober 2009.

6 In dit kader is het begrip ‘handhaving’ gebruikelijker dan ‘toezicht’, dat immers een beperkte connotatie heeft. Zie bijvoorbeeld de aanduiding van hoofdstuk 5 Awb, dat immers ‘Handhaving’ als titel heeft en voor het overige zowel gaat over de fase van toezicht op de naleving (titel 5.2) als over de beslissing omtrent herstelsancties (titel 5.3) en bestuurlijke boete (titel 5.4). Over toezicht in de meest ruime zin gaat titel 10.2 Awb.

7 J. de Ridder, *Een goede raad voor toezicht* (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

verzamen: feiten worden verzameld in het kader van toezicht op de naleving of de feiten worden verzameld bij wege van opsporingsonderzoek.

Toezicht op de naleving

Het begrip ‘toezicht’ is in dit kader beperkt tot het nalevingstoezicht: het toezicht op de naleving van voorschriften door burgers, bestaande uit het verzamelen van informatie over het gedrag van normadressaten. Normadressaten zijn de burgers van wie normconformiteit wordt verlangd. Toezicht in deze betekenis wordt uitgeoefend door een toezichthouder, een natuurlijke persoon die voor deze taak is aangewezen en in die hoedanigheid over verschillende toezichtsbevoegdheden beschikt.⁸ Dit toezicht is het toezicht zoals dat is geregeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bestaan van een toezichtsbevoegdheid kan in de wet worden herkend aan de hand van de bevoegdheid om een toezichthouder te benoemen (art. 5:11 Awb). Degene die ‘bij of krachtens wettelijk voorschrift’ is belast met het houden van toezicht op de naleving, heeft in beginsel alle bevoegdheden die titel 5.2 Awb noemt, waaronder bijvoorbeeld de bevoegdheid om plaatsen te betreden met medeneming van de benodigde apparatuur, zonder toestemming van de bewoner (art. 5:15 Awb), de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (art. 5:16 Awb) en de bevoegdheid om monsters te nemen (art. 5:18 Awb). Elke persoon die als toezichthouder is aangewezen, heeft in beginsel deze bevoegdheden, tenzij de bijzondere wetgever deze bevoegdheden beperkt (art. 5:14 Awb).

Dit leidt tot de volgende operationalisering:

Er is sprake van het handhavinginstrument ‘toezicht op de naleving’, indien de bijzondere wet voorziet in een bevoegdheid om ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving.

Bij de bestudering van het handhavinginstrument ‘toezicht op de naleving’ kan een onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin de toezichthouder over *alle* bevoegdheden beschikt, dan wel over een aantal daarvan (art. 5:14 Awb). Andere kenmerken van dit handhavinginstrument zijn het bestuurorgaan dat bevoegd is tot het aanwijzen van de toezichthouder en de vraag met betrekking tot welke normen en normadressaten de normconformiteit van het gedrag door deze toezichthouders moet worden vastgesteld.

Opsporing

Het verzamelen van informatie met betrekking tot *strafbare feiten*, vindt plaats in het kader van opsporingsonderzoek. Opsporing wordt uitgevoerd door opsporingsambtenaren. Er zijn altijd ambtenaren belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Dit zijn de opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel

⁸ ‘Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.’ (zie art. 5:11 Awb).

141 Wetboek van Strafvordering (ambtenaren van politie, officier van justitie etc.). Voor het bestaan van een algemene opsporingsbevoegdheid is slechts van belang of de wetgever feiten als *strafbare feiten* heeft aangeduid. Daarnaast kan de wetgever het bestuursorgaan de bevoegdheid verschaffen om *bijzondere opsporingsambtenaren* aan te wijzen die eveneens belast zijn met het opsporen van strafbare feiten. Een opsporingsambtenaar (zowel een algemene als een bijzondere) beschikt op grond van het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 (zie bijvoorbeeld art. 8 en 8a) en de Wet op de economische delicten over een aantal opsporingsbevoegdheden, zoals een aanhoudingsbevoegdheid en de bevoegdheid om zaken in beslag te nemen. Van belang is voorts dat een bijzonder opsporingsambtenaar, net zo als een gewoon opsporingsambtenaar, bij de uitoefening van die functie werkt onder het gezag van de officier van justitie.

Dit leidt tot de volgende operationalisering:

Er is sprake van het handhavingsinstrument ‘opsporing van strafbare feiten’ indien de wetgever feiten als strafbare feiten heeft aangemerkt, dan wel indien de wetgever voorziet in een bevoegdheid voor het bestuursorgaan om bijzondere opsporingsambtenaren aan te wijzen.

2.2.3 Intervenieren

Toezicht en opsporing leiden uiteindelijk tot een beoordeling van de verzamelde feiten, waarna een beslissing wordt genomen over het al dan niet *interveniëren*. De interventies vallen uiteen in *wettelijke* en *overige* interventies.

Wettelijke interventies

Wettelijke interventies zijn de in de wet genoemde interventies. De aard van de wettelijke interventie verschilt naar de vraag op welke wijze (toezicht op de naleving of opsporing) de feiten zijn verzameld. Indien de feiten zijn verzameld in het kader van toezicht op de naleving, zijn de wettelijke interventies primair *bestuursrechtelijk* van aard. De bestuursrechtelijke interventies vallen uiteen in besluitvorming over het al dan niet opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom dan wel het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit zijn de interventies die in de Algemene wet bestuursrecht (titel 5.3 voor de herstelsancties en titel 5.4 voor de bestuurlijke boete) zijn gecodificeerd en genormeerd. De bevoegdheid tot het al dan niet opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie wordt in de wet aan een bestuursorgaan opgedragen. In de wet kunnen deze interventies dus worden herkend aan de hand van een attributie van een bestuursdwangbevoegdheid, waaruit dan tevens een dwangsombevoegdheid voortvloeit, of de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarnaast voorziet de wet soms in alternatieve sancties die gericht

zijn op herstel van de legale situatie, zoals het intrekken of schorsen van de vergunning of het anderszins daadwerkelijk stoppen van de overtreding.⁹

Dit leidt tot de volgende operationalisering:

Er is sprake van een handhavingsinstrument ‘bestuursrechtelijke sanctie’, indien de wet een bestuursorgaan de bevoegdheid toekent tot het nemen van een besluit over het uitoefenen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het intrekken van een vergunning, ontheffing of aanwijzing of het opleggen van een bestuurlijke boete.

Een belangrijk kenmerk van het handhavingsinstrument ‘bestuursrechtelijke sanctie’ is de vraag *wie* bevoegd is om deze beslissing te nemen. Bovendien kan worden nagegaan met betrekking tot welke normen en normadressaten de normconformiteit van het gedrag moet worden gesanctioneerd.

Opsporingsonderzoek kan resulteren in een *strafrechtelijke* interventie. De mogelijkheid om een strafrechtelijke interventie te verrichten, vloeit voort uit de strafbaarstelling van een bepaalde gedraging. Indien een gedraging als ‘strafbaar feit’ wordt aangemerkt, is daarmee de mogelijkheid geopend om de overtreder van dat strafbare feit te bestraffen. Strafrechtelijke interventies worden in beginsel opgelegd door de strafrechter. Alternatieve vormen van strafrechtelijke interventie betreffen de transactie op grond van artikel 74 Wetboek van Strafrecht en de strafbeschikking, ofwel de OM-afdoening. In beide gevallen wordt over de sanctie niet besloten door de rechter, maar door de officier van justitie, die een aanbod doet aangaande de voorwaarden waaronder van strafvordering wordt afgezien (transactie) of een beslissing neemt over de hoogte van de straf (beschikking), waartegen de belanghebbende rechtsmiddelen kan aanwenden. Ten slotte zijn er de feiten die via de Wet op de economische delicten als strafbare feiten worden aangemerkt. Deze wet biedt een aantal bijzondere bevoegdheden om vooruitlopend op de bestraffing maatregelen op te leggen. Bijvoorbeeld de maatregel om een overbeladen vrachtwagen af te laden.

Overige handhavingsinstrumenten

Naast de wettelijke interventies, kan het toezicht of opsporingsonderzoek ook resulteren in een andere interventie. Deze worden door de IVW aangeduid als ‘dienstverlening’. De vorm kan variëren van voorlichting tot een waarschuwing of ‘een goed gesprek’. In al deze gevallen wordt geen expliciet gebruik gemaakt van de wettelijke bevoegdheid.¹⁰ Feitelijk worden deze overige interventies gebruikt ‘in de schaduw van het recht’. Dit impliceert ook dat deze

9 Bijvoorbeeld door een product uit de handel te nemen (op grond van de Wet pleziervaartuigen), of door een schip ‘aan te houden’ (op grond van de Schepenwet).

10 Dit kan soms heel subtiel liggen. Een ‘waarschuwing’ of een goed gesprek kan immers in een enigszins andere formulering ook worden aangemerkt als een vooraankondiging voor de last onder bestuursdwang of dwangsom.

varianten niet expliciet in de wet terug te vinden zullen zijn. Aan de andere kant: veel van deze overige interventies houden indirect wel degelijk verband met een wettelijk handhavingsinstrument. De waarschuwing bijvoorbeeld, zal in veel gevallen inhoudsloos zijn, indien degene die de waarschuwing uit, niet ook beschikt over een wettelijk instrument en de bevoegdheid heeft om te besluiten over een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie.

2.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk is, aan de hand van de algemene definities van de begrippen ‘toezicht’ en ‘handhaving’ en de invulling die aan deze begrippen wordt gegeven door de IVW, een definitie gekozen voor de handhavingsinstrumenten die in dit onderzoek in kaart zullen worden gebracht. Er zijn verschillende handhavingsinstrumenten onderscheiden. Het gemeenschappelijke kenmerk van de handhavingsinstrumenten is dat zij gericht zijn op de naleving van voorschriften.

Handhaving begint met het verzamelen van feiten. In deze fase kan een onderscheid worden gemaakt tussen toezicht op de naleving en opsporingsonderzoek. Beide zijn wettelijke handhavingsinstrumenten en kunnen in de wet worden herkend aan de hand van een bevoegdheid om toezichthouders of (buitengewoon) opsporingsambtenaren aan te wijzen.

Bij de handhavingsinstrumenten die gericht zijn op interventie, valt een onderscheid te maken tussen wettelijke en overige interventiemogelijkheden. De wettelijke interventies vallen uiteen in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies. De bestuursrechtelijke instrumenten kunnen weer verder worden onderverdeeld in instrumenten gericht op leedtoevoeging (de bestuurlijke boete) en instrumenten gericht op het herstel van de legale situatie (bestuursdwang, dwangsom, intrekken vergunning etc). De strafrechtelijke interventie betreft het opleggen van een strafrechtelijke sanctie, al dan niet in de vorm van een OM-transactie of een OM-afdoening.

Naast wettelijke interventies is er een restcategorie, met ‘overige’ interventies. Dit zijn de interventies die als zodanig niet expliciet zijn genoemd in de wetgeving, maar die in de schaduw van die wettelijke bevoegdheden worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorlichting, waarschuwing en overleg. Deze groep interventies wordt niet in kaart gebracht bij de bestudering van de wetgeving, maar komt wel in beeld indien het *gebruik* van handhavingsinstrumenten wordt bestudeerd.

Handhavingsinstrumenten VenW domeinen

3.1 Inleiding

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt: *Welke handhavingsinstrumenten zijn te vinden in de wet- en regelgeving die door de IVW wordt uitgevoerd en wat zijn de kenmerken van deze instrumenten?* Het antwoord op deze vraag leidt tot een *beschrijving* van de in de wet- en regelgeving aangetroffen handhavingsinstrumenten. De *verklaring* voor de aangetroffen variatie komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Paragraaf 2 bevat een toelichting ten aanzien van de indeling van de domeinen en de kenmerken van de handhavingsinstrumenten die worden beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 3 tot en met 10 per domein en per cluster alle handhavingsinstrumenten beschreven. In paragraaf 11 wordt de beschrijving van het handhavingsinstrumentarium afgesloten met een vergelijking van de instrumenten tussen de domeinen. Paragraaf 12 bevat een samenvattende conclusie.

3.2 Beschrijving handhavingsinstrumenten

3.2.1 Domeinen en clusters

De handhavingsinstrumenten zijn ontleend aan de wet- en regelgeving. Een probleem hierbij is dat sommige wetten niet goed in één toezichtsdomein passen. Toezichtsdomeinen zijn immers opgebouwd vanuit kenmerken van de adressaat: deze houdt zich bezig met binnenvaart, zeevaart, luchtvaart, vervoer per spoor of personenvervoer c.q. goederenvervoer over de weg. Voor een aantal wetten geldt dat deze relevant zijn voor meerdere toezichtsdomeinen. Deze wetten regelen een algemeen belang dat op meerdere adressaten in meerdere ‘vervoerssituaties’ relevant is. Gedacht kan worden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen of de regels met betrekking tot de bescherming van werknemers. In de presentatie van de handhavingsinstrumenten wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen wetten die volledig binnen één toezichtsdomein vallen en wetten die een bredere reikwijdte hebben. Dit is feitelijk het onder-

scheid tussen de wetten en de daarop gebaseerde handhavingsinstrumenten die tot de *kern* van een toezichtsdomein behoren en de wetten die weliswaar ook relevant zijn voor het toezichtsdomein, maar een ander algemeen belang dienen. Onder deze laatste wetten vallen de wetten die betrekking hebben op de bescherming van werknemers (Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet) en het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet bodembescherming, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet explosieven voor civiel gebruik, Kernenergiewet). Voor het overzicht worden deze laatste wetten afzonderlijk gepresenteerd in een cluster ‘Vervoer gevaarlijke stoffen’ en ‘Bescherming werknemers’. Bij de beschrijving van deze clusters wordt aangegeven wat de relevantie van deze clusters is voor de verschillende VenW toezichtsdomeinen.

3.2.2 Drie kenmerken van handhavingsinstrumenten

Een volledig overzicht van alle handhavingsinstrumenten is in bijlage 6 en bijlage 7 opgenomen. In dit hoofdstuk worden de handhavingsinstrumenten geaggregeerd weergegeven, aan de hand van drie (juridische) kenmerken:

1. Wat houdt het instrument in?
2. Hoeveel ruimte of vrijheid verschaft het instrument?
3. Wie beschikt over het handhavingsinstrument?

Ad 1. Wat houdt het handhavingsinstrument in?

Sommige instrumenten richten zich op het verzamelen van feiten (opsporing, toezicht op de naleving). Andere hebben betrekking op het nemen van besluiten over een eventuele sanctie (dwangsom, bestuursdwang, intrekken van een vergunning, bestuurlijke boete of strafrechtelijke interventie). Bij de inventarisatie van het soort handhavingsinstrument wordt allereerst nagegaan in welke van deze categorieën het handhavingsinstrument kan worden ingedeeld.

Hierbij passen twee nuanceringen. Allereerst is de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen doorgaans gebaseerd op de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang (zie art. 5:32 Awb). Dit is echter niet altijd het geval: soms is het bestuurorgaan uitsluitend bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom en niet (ook) tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. De tweede nuancering betreft de bijzondere gevallen waarin de wetgever heeft voorzien in een bevoegdheid om door middel van feitelijk handelen een overtreding fysiek te beëindigen, waarbij, om welke reden dan ook, expliciet is overwogen dat het uitoefenen van deze bevoegdheid niet wordt gezien als bestuursdwang. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de bevoegdheid om een schip ‘aan te houden’ op grond van de Wet havenstaatcontrole. Daarnaast zijn er andere typen handhavingsinstrumenten die naar hun aard niet kunnen worden gekwalificeerd als bestuursdwang maar ook niet kunnen worden ingedeeld in een van de andere groepen. Hierbij kan gedacht worden aan de bevoegdheid om ‘maatregelen op te leggen’ op grond van de Wet luchtvaart. Deze handhavingsinstrumenten worden als restcategorie aangeduid.

Van elk van de handhavingsinstrument is nagegaan of deze betrekking heeft op:

- *de opsporing van strafbare feiten*
- *het toezicht op de naleving van voorschriften*
- *het intrekken (of schorsen) van een vergunning, ontheffing, certificaat of aanwijzing*
- *het uitoefenen van bestuursdwang*
- *het opleggen van een bestuurlijke boete*
- *het anderszins interveniëren met de bedoeling het naleefgedrag te vergroten (restcategorie)*

Ad 2. Hoeveel ruimte verschaft het handhavingsinstrument?

Het tweede kenmerk van elk handhavingsinstrument betreft de vraag hoeveel ruimte het instrument aan het bestuursorgaan overlaat. Voor een aantal handhavingsinstrumenten geldt dat deze altijd een zekere ruimte of vrijheid verschaffen. Dit geldt ten aanzien van de bevoegdheid tot het houden van toezicht op de naleving en het opsporen van strafbare feiten. In beide gevallen is altijd een keuzeruimte ten aanzien van de prioritering. In andere gevallen is deze keuzeruimte minder evident. Het handhavingsinstrument kan het bestuursorgaan bijvoorbeeld dwingen om een bepaalde keuze te maken, dus bijvoorbeeld een interventie te doen, indien de in de bevoegdheid omschreven feiten zich voordoen. Ook ten aanzien van de handhavingsinstrumenten die het bestuursorgaan op het eerste gezicht wel discretionaire ruimte of beleidsvrijheid verschaffen, omdat de wetgever een ‘kan’ bepaling hanteert, kunnen in aanvullende regels nadere normen worden gesteld, waardoor van de keuzeruimte van het bestuursorgaan effectief weinig overblijft.

Van de handhavingsinstrumenten wordt daarom nagegaan:

- *of deze het bestuursorgaan discretionaire ruimte verschaffen*
- *of er nadere regels bestaan omtrent het gebruik van de bevoegdheid*
- *indien het een toezichtbevoegdheid betreft: of de wetgever de toezichtsbevoegdheden heeft beperkt*
- *indien het instrument de mogelijkheid biedt tot het opleggen van een bestuurlijke boete: is de hoogte van de bestuurlijke boete genormeerd in nadere regels?*

Ad. 3 Wie beschikt over het handhavingsinstrument?

Het derde kenmerk gaat over de vraag *wie* de bevoegdheid bezit. Bij het in kaart brengen van de handhavingsinstrumenten wordt een eerste onderscheid gemaakt tussen handhavingsinstrumenten van de (onderdelen van de) IVW en handhavingsinstrumenten die ‘anderen’ kunnen gebruiken.

Van het handhavingsinstrument wordt daarom nagegaan:

- *of deze is opgedragen aan de IVW*
- *zo niet, wie dan over het handhavingsinstrument beschikt*

Vanuit juridisch oogpunt is bovendien relevant *hoe* de bevoegdheid is toebedeeld. Dit geldt in het bijzonder voor de handhavingsinstrumenten die de IVW bezit. De wijze waarop een bevoegdheid wordt opgedragen, heeft immers consequenties voor de wijze waarop de verantwoordelijke minister invloed kan uitoefenen op het gebruik van het betreffende handhavingsinstrument. Sommige handhavingsinstrumenten worden opgedragen ‘aan personen die door de minister worden aangewezen’. Met name opsporings- en toezichtsbevoegdheden worden op deze manier toebedeeld. De minister heeft dan via zijn aanwijzingsbevoegdheid een vrij rechtstreekse bemoeienis met de wijze waarop opsporing of toezicht plaatsvindt. Met name voor de toezichtsbevoegdheid geldt in een aantal gevallen dat deze bevoegdheid rechtstreeks wordt opgedragen aan een met name genoemde functionaris binnen de IVW. Deze rechtstreekse attributie is ook denkbaar voor andere handhavingsinstrumenten, zoals de bevoegdheid om een bestuursrechtelijke interventie (bestuursdwang) te verrichten of andere maatregelen te nemen om overtredingen te beëindigen.

De rechtstreekse attributie van bevoegdheden heeft consequenties voor de wijze waarop het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de geattribueerde bevoegdheid wordt uitgeoefend (in dit geval: de minister) de uitoefening van de bevoegdheid kan beïnvloeden. Dit bestuursorgaan kan immers niet zelf de bevoegdheid uitoefenen en kan uitsluitend via instructies of beleidsregels aanwijzingen geven aan degene die de bevoegdheid geattribueerd heeft gekregen (art. 10:22 jo 4:81 lid 2 Awb).

De derde manier waarop de IVW aan een handhavingsinstrument komt, is de mandatering van een bevoegdheid die in de wet aan de minister is opgedragen aan (onderdelen van) de IVW. De grondslag van de bevoegdheid is dan het Organisatie- en mandaatbesluit Verkeer en Waterstaat 2010 (Stcrt. 2010, 12981). Bij een gemandateerde bevoegdheid beschikt het mandaterende bestuursorgaan over de mogelijkheid om per geval aanwijzingen te geven (art. 10:6 Awb). Bovendien heeft het mandaterende bestuursorgaan de bevoegdheid om de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen (art. 10:7 Awb).

Van de handhavingsinstrumenten die zijn toebedeeld aan de IVW wordt nagegaan:

- *of de IVW de bevoegdheid verkrijgt via een aanwijzingsbevoegdheid van de minister*
- *dan wel of de IVW de bevoegdheid verkrijgt door een rechtstreekse attributie aan een (onderdeel van de) IVW en, indien dat het geval is, welk onderdeel van de IVW dan over de bevoegdheid beschikt*
- *dan wel of de bevoegdheid via mandaat aan een onderdeel van de IVW toekomt*

3.3 Domein Binnenvaart

3.3.1 Bronnen

Binnenvaart wordt in de volgende wetten gereguleerd:

- Binnenvaartwet
- Herziene Rijnvaartakte
- Scheepvaartverkeerswet
- Meetbrievenwet
- Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot
- Loodsenwet
- Wet pleziervaartuigen
- Wet personenvervoer 2000
- Wet behoud scheepsruimte 1939

De Binnenvaartwet is de ‘kernwet’ binnen dit domein: deze wet bevat de eisen waaraan binnenvaartschepen moeten voldoen. De Herziene Rijnvaartakte verwijst naar deze wet en heeft een beperkte reikwijdte (namelijk: alleen de Rijn). Ten slotte kan ook de Scheepvaartverkeerswet, waaruit de verkeersregels voor de vaart voortvloeien, worden aangemerkt als één van de ‘kernwetten’.

De overige wetten behoren wel tot het domein, maar hebben geen of minder praktische betekenis of behoeven geen overheidsingrijpen. De Meetbrievenwet bijvoorbeeld regelt de registratie van schepen. De Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot is, zo is gebleken in het onderzoek, momenteel een dode letter. Deze wet bevat nadere regels over uitkeringen uit een fonds in het geval een binnenvaartschip uit de vaart wordt genomen. Momenteel wordt dit fonds niet benut. Desondanks wordt deze wet wel meegenomen in dit onderzoek. Dat geldt ook voor de Wet behoud scheepsruimte 1939 dat uitmaakt van de wetten die in noodsituaties kunnen worden ingeroepen om scheepsruimte te claimen. In praktische zin komen die situaties niet vaak voor. Desalniettemin wordt het handhavingsinstrumentarium wel meegenomen in het overzicht.

De Wet personenvervoer 2000 is slechts relevant voor het toezichtsdomein Binnenvaart voor zover het het personenvervoer per passagiersschip volgens dienstregeling (art. 7 Besluit personenvervoer 2000) of het personenvervoer per passagiersschip tussen het vaste land en de Waddeneilanden betreft (art. 7a Besluit personenvervoer 2000). De voornaamste verplichting die uit deze wetgeving voortvloeit, is de plicht voor de vervoerder om een gegevens te verstrekken ‘omtrent het door hem te verrichten vervoer aan degene die hierom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem’ (art. 14 Wet personenvervoer 2000) en de plicht om te voorzien in een geschillencommissie (art. 13 Wet personenvervoer 2000). Het personenvervoer per passagiersschip of veerboot is niet aan een bijzondere vergunningplicht of andere materiële norm onderworpen, zodat de handhavingsinstrumenten uit deze wet voor dit onderzoek, verder buiten beschouwing kunnen blijven.

3.3.2 Handhavingsinstrumenten

De wetten die tot de kern van het domein Binnenvaart behoren, bevatten de volgende handhavingsinstrumenten.

Tabel 3.1

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/schorsing	bestuursdwang	bestuurlijke boete	overig
Binnenvaartwet	2	2	4	1	1	0
Herziene Rijnvaartakte	1	2	0	0	0	0
Scheepvaartverkeerswet	3	3	0	2	0	0
Meetbrievenwet	1	4	1	0	0	2
Wet capaciteitsbeheersing	2	1	0	1	0	0
Loodsenwet	2	2	0	1	1	0
Wet pleziervaartuigen	1	1	1	0	0	1
Wet behoud scheepsruimte 1939	0	3	0	0	0	0

De intrekkingenbevoegdheden hebben betrekking op het intrekken van certificaten en ontheffingen van bepaalde plichten (Binnenvaartwet). De bevoegdheid om een vergunning of ontheffing in te trekken voorziet in dit domein niet ook in de expliciete bevoegdheid om in plaats daarvan de vergunning of ontheffing te *schorsen*. In andere domeinen is juist *wel* een expliciete schorsingsbevoegdheid opgenomen.

De instrumenten die als ‘overig’ wordt aangemerkt, betreffen het uit de handel halen van producten op grond van de Wet pleziervaartuigen en het geven van een aanwijzing c.q. het onthouden van expeditie op grond van de Meetbrievenwet. De bestuurlijke boete die op grond van de Loodsenwet kan worden opgelegd, heeft betrekking op overtredingen van voorschriften die door de NMA worden gehandhaafd (markttoezicht).

De voorschriften op grond van de Wet behoud scheepsruimte 1939, waarin voorzien wordt in een verbod op het overdragen van schepen in uitzonderlijke situaties, wordt uitsluitend door middel van het strafrechtelijke instrumentarium gehandhaafd. De opsporingsbevoegdheid is zowel aan ambtenaren van

de IVW opgedragen als aan Officieren van de Koninklijke Marine, ambtenaren van de Belastingdienst (Invoerrechten en Accijnzen) en consulaire ambtenaren.

Vervolgens is nagegaan welke van deze instrumenten het bestuursorgaan beleidsvrijheid verschaft. Dit kenmerk is niet bestudeerd voor de opsporings- en toezichtsbevoegdheid omdat deze altijd (per definitie) beleidsvrijheid impliceren.

Tabel 3.2

beleidsvrijheid	11
geen beleidsvrijheid	4

De gebonden bevoegdheden zijn neergelegd in de Meetbrievenwet (expeditie verlenen), de Wet pleziervaartuigen (het uit de handel nemen van producten en intrekken aanwijzing certificaatverlenende instantie) en in de Loodsenwet (bestuursdwang). Overigens is van een aantal bevoegdheden geconstateerd dat deze in nadere regels worden beperkt. Dit geldt meer in het bijzonder voor de toezichtsbevoegdheden: de wetgever heeft deze beperkt, in die zin dat de toezichthouder niet de bevoegdheid heeft om monsters te nemen (art. 5:18 en 5:19 Awb).

Van de gevonden instrumenten is nagegaan wie deze instrumenten bezit. Het resultaat is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3.3

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	12
rechtstreeks geattribueerd	6
via mandaat van minister	11
andere instantie of instelling	17

De handhavinginstrumenten op aanwijzing van de minister zijn de instrumenten die zien op het houden van toezicht op de naleving en opsporen van strafbare feiten. De instrumenten die rechtstreeks aan de IVW zijn geattribueerd, vloeien voort uit de Meetbrievenwet en de Wet pleziervaartuigen. Op grond van deze wetten krijgen ambtenaren van de divisie Scheepvaart, de inspecteur-generaal van de IVW, en het hoofd van de Scheepsmetingsdienst rechtstreeks bevoegdheden om toezicht uit te oefenen (Wet pleziervaartuigen), meetbrieven in te trekken, strafbare feiten op te sporen en om aanwijzingen te geven (Meetbrievenwet). Voorts heeft de Scheepvaartinspectie een rechtstreeks aan de wet ontleende bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de Wet behoud scheepsruimte 1939.

De instrumenten die niet aan de IVW zijn opgedragen, zijn opgedragen aan politieambtenaren, die soms als toezichthouders zijn aangewezen, aan ambtenaren van Rijkswaterstaat (voor de Herziene Rijnvaartakte) en mede-overheden voor de handhaving van de Scheepvaartverkeerswet. Daarnaast beschikt ook de Douane over handhavingsinstrumenten in dit toezichtsdomen. En meer specifiek voor wat betreft de regelgeving voor loodsen geldt dat de NMA over handhavingsinstrumenten beschikt waar het de handhaving van marktregels betreft.

3.4 Domein Zeevaart/Koopvaardij

3.4.1 Bronnen

Het toezichtsdomein Zeevaart/Koopvaardij wordt in de volgende wetten gereguleerd:

- Wet voorkoming verontreiniging door zeeschepen
- Wet havenstaatcontrole
- Schepenwet
- Meetbrievenwet
- Zeebrievenwet
- Geneesmiddelenwet
- Wet buitenlandse schepen
- Havenbeveiligingswet
- EG-verordening 725/2004
- Wet scheepsuitrusting
- Wet nationaliteit zeeschepen
- Zeevaartbemanningwet
- Wet laden en lossen zeeschepen
- Vaarplichtwet
- Rijkswet noodvoorzieningen schepen
- Loodsenwet
- Scheepvaartverkeerswet

De Scheepvaartverkeerswet en de Loodsenwet zijn relevant voor zowel het toezichtsdomein Zeevaart/Koopvaardij als voor het domein Binnenvaart, hoewel de betekenis van beide wetten voor zeeschepen aanmerkelijk geringer is in vergelijking tot de binnenvaart. De Rijkswet noodvoorziening schepen en de Vaarplichtwet zijn bijzondere wetten die in noodsituaties kunnen worden ingeroepen. Deze wetten hebben in de normale praktijk weinig betekenis.

3.4.2 Handhavingsinstrumenten

In de genoemde wetten zijn de volgende handhavingsinstrumenten aangetroffen.

Tabel 3.4

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/schorsing	bestuursdwang	bestuurlijke boete	overig
Wet voorkoming verontreiniging door zeeschepen	2	1	2	0	0	3
Wet havenstaatcontrole	2	1	0	0	0	2
Schepenwet	1	2	2	0	0	1
Geneesmiddelenwet	0	3	0	0	0	0
Wet buitenlandse schepen	1	1	0	0	0	1
Havenbeveiligingswet	2	0	1	2	0	0
EG-verordening 725/2004	0	0	0	0	0	1
Wet scheepsuitrusting	1	1	1	0	0	0
Meetbrievenwet	1	4	1	0	0	2
Zeebrievenwet	2	1	1	0	0	0
Wet nationaliteit zeeschepen	1	0	0	0	0	1
Zeevaartbemanningwet	1	2	2	0	0	1
Wet laden en lossen zeeschepen	1	1	0	0	0	2
Vaarplichtwet	0	2	0	0	0	0
Rijkswet noodvoorzieningen schepen	0	2	0	0	0	0
Loodsenwet	2	2	0	1	1	0
Scheepvaartverkeerswet	3	3	0	2	0	0

Opvallend is dat juist in dit domein veel ‘overige’ handhavingsinstrumenten zijn aangetroffen die zich niet laten onderbrengen in één van de gedefinieerde groepen. In vrijwel alle gevallen gaat het om een instrument dat veel kenmerken met de bestuursdwangbevoegdheid gemeenschappelijk heeft, maar desondanks door de wetgever expliciet niet als bestuursdwang is aangemerkt. Voor-

beelden van deze instrumenten zijn de aanhoudingsbevoegdheden op grond van de Schepenwet, de Wet havenstaatcontrole en de Wet laden en lossen zeeschepen. Ook de bevoegdheid om het laden en lossen stop te zetten op grond van art. 16 van de laatste wet kan hieronder worden geschaard.

Voorts valt op dat een aantal wetten uitsluitend strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het gaat dan meer in het bijzonder om de Vaarplichtwet en de Rijkswet noodvoorzieningen schepen. Deze wetten hebben een zeer bijzonder karakter en zullen doorgaans alleen ten tijde van oorlog of nood worden ingezet.

Vervolgens is nagegaan welke van de handhavingsinstrumenten het bestuursorgaan beleidsvrijheid verschaffen. De verdeling tussen ‘vrije’ en ‘gebonden’ instrumenten wordt geïllustreerd in de volgende tabel.

Tabel 3.5

beleidsvrijheid	20
geen beleidsvrijheid	9

Het toezichtsdomein Zeevaart/Koopvaardij kenmerkt zich door een relatief groot aantal ‘gebonden’ handhavingsinstrumenten. Dit zijn de handhavingsinstrumenten die het bestuursorgaan dwingen tot toepassing indien een overtreding wordt geconstateerd. De gebonden handhavingsinstrumenten variëren van het stopzetten van activiteiten op grond van de Wet havenstaatcontrole en de Wet laden en lossen zeeschepen, tot het aanhouden van een schip op grond van de Wet havenstaatcontrole en het intrekken van een aanwijzing als keuringsinstantie op grond van de Wet scheepsuitrusting. Een andere gebonden bevoegdheid betreft het intrekken van een certificaat respectievelijk vaarbevoegdheidsbewijs op grond van de Zeevaartbemanningswet. Ten slotte is nagegaan aan wie de instrumenten zijn opgedragen. De verdeling van de handhavingsinstrumenten over IVW en andere instanties is als volgt.

Tabel 3.6

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	21
rechtstreeks geattribueerd	26
via mandaat van minister	8
andere instantie of instelling	22

Wat opvalt, is het relatief grote aantal instrumenten dat rechtstreeks uit de wet aan onderdelen van de IVW is opgedragen. In veel gevallen zijn het ‘ambtenaren van de divisie Scheepvaart’ die de bevoegdheden bezitten om, bijvoorbeeld, strafbare feiten op te sporen, toezicht te houden op de naleving van voorschriften of het laden en lossen stop te zetten (Wet laden en lossen zeeschepen) dan wel schepen aan te houden (Zeevaartbemanningswet en Wet laden en lossen

zeeschepen). Daarnaast ontleent ook het hoofd van de scheepsmetingsdienst een handhavinginstrument rechtstreeks aan de wet. Deze kan namelijk aanwijzingen geven op grond van de Meetbrievenwet. In de Schepenwet is het vooral de ‘scheepvaartinspectie’ die bevoegdheden krijgt opgedragen. Ook nu gaat het om zowel bevoegdheden rondom het verzamelen van informatie (opsporing van strafbare feiten en toezicht op de naleving) als het doen van een interventie (intrekken certificaat). Ten slotte krijgt ook de inspecteur-generaal van de IVW rechtstreeks uit de wet instrumenten opgedragen. Deze ambtenaar beschikt namelijk over een aantal intrekingsbevoegdheden.

3.5 Domein Luchtvaart

3.5.1 Bronnen

Het domein Luchtvaart wordt in de volgende wetten gereguleerd:

- Luchtvaartwet
- Wet luchtvaart
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
- Wet handhaving consumentenbescherming

De Luchtvaartwet en de Wet luchtvaart vormen de kern van dit domein. De Wet handhaving consumentenbescherming is relevant voor wat betreft het zogenaamde ‘denied boarding’.

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is slechts aanvullend op de Wet luchtvaart relevant; deze wet bevat in art. 6.62 een grondslag voor nadere regels met betrekking tot het vervoer van dieren. De op grond van dit artikel vastgestelde AMvB sluit aan bij de normen op basis van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren. De materiële normen die zijn vastgesteld op basis van deze wet zijn op deze wijze ook van toepassing op de luchtvaart – inclusief de in die wet opgenomen handhavinginstrumenten.

3.5.2 Handhavinginstrumenten

De wetten die tot de kern van het domein Luchtvaart behoren bevatten de volgende handhavinginstrumenten.

Tabel 3.7

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/ schorsing	bestuurs- dwang	bestuurlijke boete	overig
Luchtvaartwet	2	3	4	1	0	0
Wet luchtvaart	4	3	14	2	1	3
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	2	1	1	1	1	0
Wet handhaving bescherming	1	0	0	1	1	0

De handhavingsinstrumenten die worden gekwalificeerd als ‘overig’ hebben betrekking op het opleggen van een startverbod (ogv art. 11.2 Wet luchtvaart), het ‘maatregelen voorschrijven’ (art. 8.22 Wet luchtvaart) en het publiceren van opgelegde boetes en bestuursdwangbeschikkingen (art. 11.27 Wet luchtvaart). Opvallend is dat de nadruk in dit domein ligt op het handhaven van voorschriften door middel van een intrekking/bevoegdheid. Dit houdt ook verband met het grote aantal certificaten dat op grond van de Wet luchtvaart is voorgeschreven, voor verschillende soorten handelingen (van het uitvoeren van werkzaamheden aan een luchtvaartuig tot het exploiteren ervan en van het aanbieden van luchtnavigatiediensten tot het opleiden van functionarissen). Voorts valt op dat de intrekking/bevoegdheid op grond van deze wet vaak gepaard gaat met een schorsingsbevoegdheid: het bestuursorgaan krijgt een bevoegdheid om een erkenning of certificaat te schorsen dan wel in te trekken. In een aantal gevallen worden deze bevoegdheden in één artikellid genoemd, soms zijn deze bevoegdheden verspreid over meerdere artikelen (bijvoorbeeld art. 2.5 en 2.6 Wet luchtvaart voor het bewijs van bevoegdheid en 3.17 Wet luchtvaart voor het bewijs van luchtwaardigheid)

Vervolgens is nagegaan welke van deze instrumenten het bestuursorgaan beleidsvrijheid verschaft. Dit kenmerk is niet bestudeerd voor de opsporings- en toezichtsbevoegdheden omdat die altijd (per definitie) beleidsvrijheid impliceren.

Tabel 3.8

beleidsvrijheid	28
geen beleidsvrijheid	2

Er zijn twee gebonden bevoegdheden gevonden die het bestuursorgaan dwingen tot het gebruik ervan. Dit is de bevoegdheid om maatregelen voor te schrijven op grond van de Wet luchtvaart. Weliswaar heeft het bevoegde bestuurs-

orgaan geen beleidsvrijheid bij de vraag óf het van deze bevoegdheid gebruik kan maken, maar uiteraard wel bij de vraag hoe dit instrument zal worden aangewend (dus: welke maatregelen zullen worden voorgeschreven). Geen enkele beleidsvrijheid heeft het bestuurorgaan waar het gaat om het publiceren van de opgelegde bestuurlijke boetes en bestuursdwangbesluiten (art. 11.27 Wet luchtvaart).

Van de gevonden instrumenten is ten slotte nagegaan wie de instrumenten bezit. Het resultaat is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3.9

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	10
rechtstreeks geattribueerd	1
via mandaat van minister	23
andere instantie of instelling	12

De handhavinginstrumenten die de IVW verkrijgt ‘op aanwijzing’ van de minister is, behalve de toezichts- en opsporingsbevoegdheden, ook de bevoegdheid om een startverbod op te leggen (art. 11.2 Wet luchtvaart). Het instrument dat de IVW rechtstreeks aan de wet ontleend, betreft de bevoegdheid tot het opleggen van bevelen: deze is rechtstreeks opgedragen aan de inspecteur-generaal. De instrumenten die bij andere instanties dan de IVW berusten zijn opgedragen aan de marechaussee (Luchtvaartwet), de Minister van Justitie en Minister van Defensie (Wet luchtvaart), de Dienst KLPD (Wet luchtvaart) en de AID, VWA en de Minister van LNV ten aanzien van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

3.6 Domein Goederenvervoer over de weg

3.6.1 Bronnen

De handhavinginstrumenten voor het toezichtsdomein Goederenvervoer over de weg, zijn terug te voeren op de volgende wetten:

- Wet wegvervoer goederen
- Wet belasting zware motorvoertuigen
- Wegenverkeerswet 1994

De nadruk in dit domein ligt op de Wet wegvervoer goederen en in mindere mate op de Wegenverkeerswet 1995. De Wet belasting zware motorvoertuigen is primair een belastingwet. Voorts wordt ten aanzien van dit domein opgemerkt dat juist voor het Goederenvervoer over de weg de handhavinginstrumenten uit het cluster ‘Bescherming werknemers’ in praktische zin veel betekenis toe-

komen: veel handhavingsactiviteiten in dit domein zullen immers betrekking hebben op de handhaving van arbeidstijden op grond van de Arbeidstijdenwet.

3.6.2 Handhavingsinstrumenten

In de genoemde wetten kunnen de volgende handhavingsinstrumenten worden aangetroffen.

Tabel 3.10

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/schorsing	bestuursdwang	bestuurlijke boete	overig
Wet wegvervoer goederen	2	1	2	2	0	2
Wet belasting zware motorvoertuigen	0	1	0	0	1	0
Wegenverkeerswet 1994	0	2	0	0	0	0

De ‘overige’ handhavingsinstrumenten betreffen het geven van een aanwijzing aan de NIWO (art. 4.5 Wet wegvervoer goederen) en het beletten van vervoer (art. 5.4 Wet wegvervoer goederen). Voor het overige valt op dat de nadruk in de Wet belasting zware motorvoertuigen en de Wegenverkeerswet 1994 ligt op het strafrechtelijke interventies, daar in deze wetten een toezichts- of bestuursdwangbevoegdheid ontbreekt.

Op twee na, verschaffen alle gevonden handhavingsbevoegdheden het bestuursorgaan beleidsvrijheid.

Tabel 3.11

beleidsvrijheid	5
geen beleidsvrijheid	2

De twee gebonden bevoegdheden betreffen het intrekken van vergunningen op grond van de Wet wegvervoer goederen. De wetsbepalingen schrijven voor dat de vergunning altijd wordt ingetrokken indien aan de voorwaarden is voldaan. De voorwaarden zijn te vinden in art. 3.4 en 3.5 Wet wegvervoer goederen. De genoemde vergunningen worden ingetrokken in de gevallen genoemd in art. 3 Wet Bibob (art. 3.4) en in het geval de communautaire

vergunning is vervallen (art. 3.5) dan wel indien de vervoerder overigens niet meer voldoet aan de voorwaarden.

Van de gevonden instrumenten is ten slotte nagegaan wie de instrumenten bezit. Het resultaat is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3.12

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	4
rechtstreeks geattribueerd	0
via mandaat van minister	2
andere instantie of instelling	7

De handhavinginstrumenten die via mandaat van de minister door de IVW kunnen worden uitgeoefend, betreffen het geven van een aanwijzing aan de NIWO en het uitoefenen van bestuursdwang op grond van de Wet wegvervoer goederen. Voorts valt op dat in het toezichtsdomein Goederenvervoer over de weg, de meeste van de handhavinginstrumenten bij andere instanties dan de IVW zijn ondergebracht. Zo beschikken politie en douane ook over bevoegdheden ten aanzien van de handhaving van de Wet wegvervoer goederen. Bij de handhaving van de Wegenverkeerswet 1994 bezit de politie over expliciete opsporingsbevoegdheden (naast de algemene opsporingsbevoegdheid die de politie al heeft op grond van het Wetboek van Strafvordering). En ten aanzien van de Wet belasting zware motorvoertuigen geldt dat de belastingdienst een belangrijke instantie is bij de handhaving ervan.

3.7 Domein Bus/taxi

3.7.1 Bronnen

De handhavinginstrumenten voor het toezichtsdomein Bus/taxi, zijn te vinden in de volgende wetten:

- Wet personenvervoer 2000
- Wegenverkeerswet

Daarnaast geldt, net als voor het toezichtsdomein Goederenvervoer over de weg, ook voor het toezichtsdomein Bus/taxi, dat de wetten die verderop in het cluster Bescherming werknemers worden genoemd, ook van groot belang zijn voor dit domein, meer in het bijzonder de normen uit de Arbeidstijdenwet.

3.7.2 Handhavingsinstrumenten

In de genoemde wetten zijn de volgende handhavingsinstrumenten te vinden met betrekking tot het domein Bus/taxi.

Tabel 3.13

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/schorsing	bestuursdwang	bestuurlijke boete	overig
Wet personenvervoer 2000	3	3	2	1	0	0
Wegenverkeerswet 1994	0	3	0	0	0	0

De handhavingsinstrumenten die voortvloeien uit de Wegenverkeerswet 1994 omvatten een aantal specifieke bepalingen voor passagiersvervoer, die via de Wet op de economische delicten kan worden gehandhaafd. De nadruk bij de handhaving van deze wet ligt op het gebruik van strafrechtelijke interventies. De Wet personenvervoer 2000 bevat daarentegen een vergunningplicht en een concessieplicht waarop (ook) een bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium is ingericht.

Alle gevonden handhavingsinstrumenten bieden het bestuursorgaan beleidsvrijheid.

Tabel 3.14

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	5
rechtstreeks geattribueerd	0
via mandaat van minister	2
andere instantie of instelling	5

De instrumenten die via een aanwijzingsbevoegdheid aan de IVW zijn toebedeeld, zijn de opsporings- en toezichtsbevoegdheden. De bevoegdheden die via een mandaat door de IVW kunnen worden uitgeoefend, zijn bestuursdwang- en intrekkingbevoegdheden. Naast de IVW beschikken ook politie en Gedeputeerde Staten (mbt de concessieverlening op grond van de Wet personenvervoer 2000) over handhavingsinstrumenten binnen dit toezichtsdomein.

3.8 Domein Spoor

3.8.1 Bronnen

De handhavinginstrumenten voor het toezichtsdomein Spoorvervoer over de weg, zijn terug te voeren op de volgende wetten:

- Wet personenvervoer 2000
- Spoorwegwet
- Spoorwegwet 1875
- Locaalspoor- en Tramwegwet
- Wet zwerfstromen
- Wet kabelbaaninstallaties

De kern van dit domein wordt geregeld in de Spoorwegwet en de Spoorwegwet 1875. Daarnaast is ook de Wet personenvervoer 2000 van belang, waarin met name de concessieverlening is geregeld. Dit is slechts voor wat betreft het hoofdnet een taak van de landelijke overheid.

De Locaalspoor- en Tramwegwet en de Wet zwerfstromen hebben minder praktische betekenis. Dat geldt ook voor de Wet kabelbaaninstallaties. Er zijn nauwelijks kabelbaaninstallaties en er vindt dan ook geen actieve handhaving plaats.

3.8.2 Handhavinginstrumenten

De genoemde wetten van het domein Spoorvervoer bevatten de volgende handhavinginstrumenten.

Tabel 3.15

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/ schorsing	bestuurs- dwang	bestuurlijke boete	overig
Wet Personen- vervoer 2000	3	3	2	1	0	0
Spoorwegwet	2	2	6	2	2	0
Spoorwegwet 1875	1	1	0	1	0	0
Locaalspoor- en Tramwet	0	1	0	1	0	0
Wet zwerfstromen	0	1	0	1	0	0
Wet kabelbaan- installaties	1	1	2	0	0	0

De Spoorwegwet bevat verschillende intrekingsbevoegdheden. Dit houdt verband met de verschillende certificaten en erkenningen die op grond van deze wet verplicht worden gesteld. In sommige gevallen omvat de bevoegdheid zowel het intrekken als het schorsen van de vergunning (bijvoorbeeld het veiligheidsattest op grond van art. 33 Spoorwegwet). In andere gevallen is de bevoegdheid beperkt tot alleen het intrekken van de vergunning (zoals het geval is met het inzetcertificaat op grond van art. 36 lid 5 Spoorwegwet). De intrekkingbevoegdheid op grond van de Wet personenvervoer 2000 houdt, zoals reeds gesteld, verband met het intrekken van de concessie.

De meeste van de handhavingsinstrumenten verschaffen het bestuursorgaan beleidsvrijheid. Dit is voor drie van de instrumenten niet het geval.

Tabel 3.16

beleidsvrijheid	14
geen beleidsvrijheid	3

De gebonden bevoegdheden zijn neergelegd in de Spoorwegwet en omvatten het schorsen of intrekken van een bedrijfsvergunning (art. 29), het intrekken van een erkenning voor het uitvoeren van onderhouds- en herstelwerkzaamheden (art. 48) en het intrekken van een aanwijzen van een keuringsinstantie (art. 93).

De rol van de IVW wordt duidelijk als men in ogenschouw neemt hoeveel van de genoemde instrumenten aan de IVW toekomen.

Tabel 3.17

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	10
rechtstreeks geattribueerd	0
via mandaat van minister	14
andere instantie of instelling	10

Het overgrote deel van de bevoegdheden rust bij de IVW. De bevoegdheden die bij andere instanties berusten, houden verband met de concessieverlening. De bevoegde bestuursorganen zijn dan de Minister van VenW (deze bevoegdheden zijn niet gemandateerd aan IVW) en Gedeputeerde Staten als concessieverlener. Daarnaast voorzien de wetten in dit domein in de mogelijkheid andere bijzondere opsporingsambtenaren aan te wijzen.

3.9 Cluster Vervoer gevaarlijke stoffen

3.9.1 Bronnen

Vervoer van gevaarlijke stoffen kan zowel per spoor, over water als over de weg plaatsvinden. Het cluster dat hier wordt aangeduid als het cluster Vervoer gevaarlijke stoffen is dan ook relevant voor de domeinen Binnenvaart, Zeevaart/Koopvaardij, Luchtvaart en Goederenvervoer over de weg. Voor wat betreft het domein Luchtvaart geldt dat voor dit domein de Wet luchtvaart zelf voorziet in bijzondere regels omtrent het vervoeren van gevaarlijke stoffen. De wetten binnen het cluster Vervoer gevaarlijke stoffen zijn dus niet op dit toezichtsdomein van toepassing.

De wetten die binnen het cluster Vervoer gevaarlijke stoffen vallen zijn:

- Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- Wet milieubeheer
- Wet explosieven voor civiel gebruik
- Kernenergiewet

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is in praktische zin de meest belangrijke in dit cluster. Deze wet reguleert de wijze waarop gevaarlijke stoffen moeten worden getransporteerd. Deze wet is van belang voor alle domeinen, met uitzondering van het domein Bus/taxi.

3.9.2 Handhavingsinstrumenten

In deze wetten zijn de volgende handhavingsinstrumenten aangetroffen.

Tabel 3.18

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/schorsing	bestuursdwang	bestuurlijke boete	overig
Wet vervoer gevaarlijke stoffen	2	3	2	1	0	0
Wet milieubeheer	1	1	0	1	0	0
Wet explosieven voor civiel gebruik	3	1	0	2	0	0
Kernenergiewet	2	1	0	2	0	0

De wetten vertonen een vergelijkbaar systeem van zowel strafrechtelijke (opsporing plus strafbaarstelling) als bestuursrechtelijke (toezicht plus intrekking- of bestuursdwangbevoegdheid). De handhavingsinstrumenten die niet

het opsporen van strafbare feiten of het houden van toezicht op de naleving van de voorschriften betreffen, verschaffen het bestuursorgaan in alle gevallen beleidsvrijheid. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is doorgaans zowel een VROM-taak als een VenW-taak. Dat blijkt ook bij de bestudering van de verdeling van de handhavingsinstrumenten.

Tabel 3.19

IVW	
op aanwijzingsbevoegdheid minister	9
rechtstreeks geattribueerd	0
via mandaat van minister	3
andere instantie of instelling	10

De bevoegdheden die geattribueerd zijn aan de minister en via mandaat door de IVW kunnen worden uitgeoefend, zijn de intrekking- en bestuursdwangbevoegdheid uit de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Voor het overige zijn ambtenaren van de IVW doorgaans aangewezen als opsporingsambtenaar of toezichthouder. Opsporing van strafbare feiten en houden van toezicht op de naleving is (vaak) ook opgedragen aan andere inspecties, zoals de VROM-inspectie of door de Minister van Defensie aangewezen ambtenaren (tav de Wet vervoer gevaarlijke stoffen).

Voorts is van belang om op te merken dat de bestuursdwangbevoegdheden, op die uit de Wet vervoer gevaarlijke stoffen na, zijn opgedragen aan andere ministers dan die van VenW. Dat betekent dat de besluitvorming over het al dan niet interveniëren elders plaatsvindt, nadat de IVW toezichtsactiviteiten heeft verricht en feiten over een eventuele overtreding heeft verzameld. In veel gevallen is het de Minister van VROM die bevoegd is.¹

3.10 Cluster Bescherming werknemer

3.10.1 Bronnen

Een tweede cluster met wetten en handhavingsinstrumenten die voor meer dan één toezichtsdomein relevant zijn, wordt gevormd door de wetten die zich richten op de arbeidsomstandigheden in de meest ruime zin des woords. Het gaat dan niet alleen om de fysieke arbeidsomstandigheden, maar ook om de arbeids- en rusttijden. De bronnen voor deze handhavingsinstrumenten zijn te vinden in de volgende wetten:

- Arbeidsomstandighedenwet

¹ Met de samenvoeging van de ministeries van VROM en VenW vallen deze bevoegdheden grotendeels samen.

- Arbeidstijdenwet

Deze wetten zijn niet onverkort op alle delen van de toezichtsdomeinen van toepassing. De reikwijdte van de Arbeidsomstandighedenwet wordt bepaald in art. 1.19 van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Hieruit volgt dat deze wet:

- niet van toepassing is op het domein Zeevaart/Koopvaardij, voor zover arbeid betreft op schepen die niet onder de Nederlandse vlag varen en zich bevinden in de exclusieve economische zone van Nederland
- niet van toepassing is op het domein Luchtvaart voor zover het arbeid betreft in een luchtvaartuig dat niet ‘ter beschikking is gesteld’ aan een niet in Nederland gevestigde werkgever.

Uiteindelijk zijn de voorschriften gebaseerd op de arbeidsomstandighedenwet voor alle domeinen van belang. Bovendien is er geen groot verschil ten aanzien van de eigenschappen van de handhavinginstrumenten op alle toezichtsdomeinen.

De Arbeidstijdenwet is op alle domeinen van toepassing. De reikwijdte van deze wet wordt in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer bepaald. Dit besluit volgt de indeling van de domeinen, met dien verstande dat de regels voor het domein ‘Goederenvervoer over de weg’ en het domein ‘Bus/taxi’ in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer is samengevoegd in de grotere categorie ‘wegvervoer’ en dat de normen voor de domeinen Zeevaart/Koopvaardij verspreid zijn over twee categorieën (namelijk: een categorie zeevaart en een categorie zeevisserij).

3.10.2 Handhavinginstrumenten

De Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet bevatten de volgende handhavinginstrumenten.

Tabel 3.20

Wet	toezicht	opsporing	intrekking/schorsing	bestuursdwang	bestuurlijke boete	overig
Arbeidsomstandighedenwet	2	2	2	1	1	4
Arbeidstijdenwet	2	2	0	0	2	2

Het handhavinginstrument dat is aangemerkt als ‘overig’ betreft het stilleggen van werk dan wel het eisen tot naleven (Arbeidsomstandighedenwet). De bestuursdwangbevoegdheid is beperkt tot het afdwingen van de naleving van de medewerkingsplicht die voortvloeit uit het toezicht op de naleving (art. 28a Arbeidsomstandighedenwet). De intrekkingbevoegdheid heeft alleen betrekking op het domein Zeevaart/Koopvaardij en gaat dan over de certificering voor hijs- en hefgeredeenschappen (op grond van de Regeling mandatering be-

voegdheden aan Inspectie Verkeer en Waterstaat). De intrekingsbevoegdheid heeft alleen betrekking op het domein Zeevaart/Koopvaardij en gaat dan over de certificering voor hijs en hefgereedschappen (op grond van de Regeling mandatering bevoegdheden aan Inspectie Verkeer en Waterstaat).

Van de handhavingsinstrumenten is nagegaan of deze het bestuursorgaan beleidsvrijheid verschaffen. Van één van de instrumenten is vastgesteld dat deze strikt genomen een gebonden bevoegdheid bevat. Dit betreft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen op grond van art. 10:5 Arbeidstijdenwet. De formulering ('legt een bestuurlijke boete op') suggereert een gebonden bevoegdheid. Deze bevoegdheid zal echter altijd beleidsvrijheid overlaten ten aanzien van de hoogte van de boete – hoewel daarover nadere regels zijn aangetroffen.

Tabel 3.21

beleidsvrijheid	10
geen beleidsvrijheid	2

De handhavingsinstrumenten die de belangen van werknemers moeten beschermen zijn, zoals valt te verwachten, verspreid over meerdere instanties. De Arbeidsinspectie beschikt over dezelfde instrumenten als de IVW. De bevoegdheid van de IVW wordt afgebakend in de *Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving*. Hieruit volgt dat de IVW uitsluitend is belast met de toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet voor zover het betreft:

- arbeid verricht aan boord van een luchtvaartuig;
- arbeid betreft verricht in een voertuig op een openbare weg of bedrijven of inrichtingen die daar rechtstreeks betrekking op hebben;
- arbeid verricht in en op een zeeschip
- en arbeid verricht op of aan een spoor- of tramweg.

In alle overige vormen van arbeid is de Arbeidsinspectie als enige bevoegd tot toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet.

In dezelfde regeling wordt de bevoegdheid van de IVW ten aanzien van de Arbeidstijdenwet ook afgebakend. Ambtenaren van de IVW zijn belast met de toezicht op de naleving op grond van de Arbeidstijdenwet voor zover het de hoofdstukken 2 (wegvervoer), 4 (luchtvaart) 5 (binnenvaart), 6 (zeevaart) en 6a (zeevisserij) van het Arbeidstijdenbesluit vervoer betreft. Dit betekent dat de IVW niet bevoegd is tot toezicht op de naleving van de hoofdstukken 3 (spoorvervoer).

Uit de *Aanwijzingsregeling boeteopleggers arbeidstijden vervoer* volgt bovendien dat het Bureau Bestuurlijke Boete van de IVW bevoegd is tot het opleggen van bestuurlijke boetes op grond van de Arbeidstijdenwet, voor zover het de arbeid betreft die wordt bedoeld in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer.

De boetebevoegdheid op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is juist een exclusieve bevoegdheid van de Arbeidsinspectie.

3.11 Vergelijking domeinen

Het overzicht van de handhavingsinstrumenten naar soort, maakt het mogelijk na te gaan of de vormgeving van het handhavingsinstrumentarium per domein of cluster verschillen vertoont. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld of de IVW over strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten beschikt.

3.11.1 Strafrechtelijke handhavingsinstrumenten

De IVW beschikt in elk van de domeinen over een opsporingsbevoegdheid, al dan niet ontleend aan de Wet op de economische delicten. Deze bevoegdheid houdt bovendien verband met de wetten die tot de kern van de domeinen behoren: Binnenvaartwet voor het domein Binnenvaart; Wet havenstaatcontrole en Schepenwet voor het domein Zeevaart/Koopvaardij; Wet luchtvaart en Luchtvaartwet voor het domein Luchtvaart; Wet personenvervoer 2000 en Wegenverkeerswet voor het domein Bus/taxi en Spoorwegwet voor het domein Spoor.

De wetgeving in het cluster met wetgeving omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen biedt bij uitstek strafrechtelijke handhavingsinstrumenten.

3.11.2 Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten

De IVW beschikt in elk van de domeinen over toezichtsbevoegdheden en bestuursrechtelijke interventiemogelijkheden. De aard van de bestuursrechtelijke interventiemogelijkheden verschilt. Wel biedt elk van de domeinen een intrekings- of schorsingsbevoegdheid en is ook voorzien in een bestuursdwangbevoegdheid. Niet elke wet biedt overigens een reguliere bestuursdwangbevoegdheid. Zo ontbreekt deze in het domein Zeevaart/Koopvaardij in de Wet havenstaatcontrole. Deze wet voorziet echter wel in een bijzondere variant van een dwangbevoegdheid: namelijk de mogelijkheid om een schip aan te houden.

Bestuurlijke boetes kunnen alleen worden opgelegd in het domein Binnenvaart, het domein Luchtvaart en het domein Spoor. De kernwetten van deze domeinen (de Binnenvaartwet, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet) bevatten een bestuurlijke boetebevoegdheid. Voor deze en andere domeinen geldt echter dat altijd via de Arbeidstijdenwet (ook) een bestuurlijke boetebevoegdheid bestaat.

3.11.3 Instanties met gelijke handhavingsinstrumenten

In een aantal domeinen zijn de instrumenten verspreid over zowel IVW als andere instanties. Soms gaat het om hetzelfde instrument dat door twee instanties kan worden uitgeoefend.

- In het domein *Binnenvaart* zijn Rijkswaterstaat en politie ook aangewezen als toezichthouder. De interventiemogelijkheid (bestuursdwang, bestuurlijke boete) is echter wel voorbehouden aan de IVW. De enige interventiemogelijkheid die wel aan een andere instantie is opgedragen, betreft het uitoefenen van bestuursdwang op grond van de Scheepvaartverkeerswet: dit kan worden uitgeoefend door ‘het bevoegd gezag’ (gemeenten, provincies e.d.).
- Voor het domein *Zeevaart/Koopvaardij* geldt dat de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voor het overgrote deel exclusief aan de IVW toekomen. Uitzonderingen zijn de bevoegdheden op grond van de Havenbeveiligingswet, waarbij de burgemeester toezichthouders kan aanwijzen en een bestuursdwangbevoegdheid heeft. Bovendien biedt de Meetbrievenwet de Douane de bevoegdheid om geen expeditie te verlenen.
- In het domein *Luchtvaart* zijn de KLPD en de marechaussee (ook) aangewezen als toezichthouder op grond van de Luchtvaartwet en de Wet Luchtvaart, naast de IWV. De ministers van Justitie en Defensie beschikken bovendien, net als de Minister van VenW, over de bevoegdheid om bestuursdwang uit te oefenen.
- Voor het domein *Goederenvervoer over de weg* geldt dat de politie ook toezichthouder is op grond van de Wet wegvervoer goederen. Daarbij beschikt de NIWO over een intrekings- en bestuursdwangbevoegdheid.
- In het domein *Bus/taxi* is de politie (ook) toezichthouder, naast de door GS aan te wijzen toezichthouders. Interventies zijn echter voorbehouden aan de IVW.²
- In het domein *Spoorvervoer* zijn politie en de door GS aan te wijzen toezichthouders belast met dezelfde toezichthoudende bevoegdheid als de IVW. De interventies overlappen echter niet.³

Voor enkele clusters vallen de bevoegdheden volledig samen met die van andere instanties.

- In het cluster *Vervoer gevaarlijke stoffen* is de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving toebedeeld aan zowel IVW als VROM-inspectie en politie. Alleen voor de Wet vervoer gevaarlijke stoffen geldt dat de IVW exclusief bestuursdwang kan uitoefenen. Voor de overige wetten in dit cluster geldt dat de interventiebevoegdheid is opgedragen aan de Minister van VROM.

² GS hebben de mogelijkheid een concessie in te trekken. Deze wordt echter niet gedeeld met IVW, omdat de IVW geen toezicht op de naleving van de concessie houdt.

³ Ook in dit domein geldt dat wel andere interventies mogelijk zijn, zoals de bestuurlijke boete ten aanzien van de concessie. Deze bevoegdheid is echter niet aan IVW opgedragen.

- In het cluster *Bescherming werknemer* zijn de bevoegdheden primair opgedragen aan de Arbeidsinspectie. De toezichtsbevoegdheden die de IVW in dit cluster heeft, zijn dan ook eveneens opgedragen aan deze inspectie. Ook de bestuursrechtelijke interventies (stilleggen van werk, bestuurlijke boete) op grond van de Arbeidstijdenwet kunnen zowel door de Arbeidsinspectie als door de IVW worden opgelegd. Bij de Arbeidsomstandighedenwet is meer afbakening. De Arbeidsinspectie beschikt als enige over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op grond van deze wet op te leggen. Wel beschikken zowel IVW als de Arbeidsinspectie in beiden over de bevoegdheid om werk stil te leggen.

3.12 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de handhavingsinstrumenten per toezichtsdomein, met uitbreiding van twee clusters gepresenteerd aan de hand van drie kenmerken:

1. Wat houdt het instrument in?
2. Hoeveel ruimte of vrijheid verschaft het instrument?
3. Wie beschikt over het handhavingsinstrument?

Geconstateerd kan worden dat de aard van het handhavingsinstrumentarium per toezichtsdomein op details verschilt. In een aantal wetten ligt de nadruk bij de handhaving op het strafrechtelijke instrumentarium (Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet personenvervoer 2000), terwijl in andere wetten en andere domeinen sprake is van een uitgebreid bestuursrechtelijk instrumentarium, inclusief de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen (Binnenvaartwet, Spoorwegwet, Wet luchtvaart, Arbeidstijdenwet).

Toch is het verschil gezien vanuit de context van een *toezichtsdomein* minder groot. In elk domein en in veel wetten is voorzien in zowel een strafrechtelijk instrumentarium (opsporing) als in een bestuursrechtelijk instrumentarium (toezicht, bestuursdwang, intrekingsbevoegdheid). Een verschil blijft echter de reikwijdte van de bestuurlijke boetebevoegdheid, die in een aantal domeinen minder prominent aanwezig is. Ook blijken er verschillen te staan ten aanzien van de wijze waarop de bevoegdheid aan de IVW wordt toebedeeld (de derde vraag). Op dit punt wijken de domeinen Zeevaart/Koopvaardij en Binnenvaart sterk af van de overige domeinen.

Dat het *wettelijke* handhavingsinstrumentarium van de verschillende domeinen overeenkomsten vertoont wil niet zeggen dat alle instrumenten op dezelfde wijze worden benut. In de *praktische toepassing* van het instrumentarium kan de nadruk heel wel liggen op bijvoorbeeld het strafrechtelijke spoor in plaats van het bestuursrechtelijke. Dit komt in de hoofdstukken 5 en 6 uitgebreider aan de orde.

Analyse wettelijke handhavingsinstrumenten

4.1 Inleiding

De volgende stap is het vinden van verklaringen die de aard van de gevonden handhavingsinstrumenten kunnen verklaren. Hiermee wordt de derde deelvraag beantwoord: *Wat verklaart de kenmerken van de handhavingsinstrumenten?*

De verklaring van het handhavingsinstrumentarium is in drie stappen onderzocht. In de eerste plaats is de wetgeving geanalyseerd op kenmerken die van invloed kunnen zijn op de gekozen handhavingsinstrumenten. De *aard* van het voorschrift waarvoor het handhavingsinstrument kan worden ingezet, de *herkomst* van die voorschriften en ten slotte met kenmerken van de *normadres-saat* zijn drie mogelijke factoren die de aard van het handhavingsinstrument kunnen verklaren.¹ Deze wetanalyse is vervolgens getoetst en aangevuld met behulp van interviews met wetgevingsjuristen van de afdeling HDJZ en met medewerkers van de IVW.² De analyse van de wetgeving, aangevuld met interviews, geeft zicht op de samenhang tussen de kenmerken van het handhavingsinstrument en de onderscheiden factoren, maar daarmee is nog geen sluitende verklaring gevonden. Daarom is in de derde plaats de parlementaire geschiedenis bestudeerd en is daarin gezocht naar een meer toegespitste verklaring voor de keuze voor het handhavingsinstrumentarium.

Paragraaf 2 bevat de neerslag van dit onderzoek, waarbij per domein de voor die domeinen belangrijkste wetten (dit zijn de ‘kernwetten’ uit het vorige hoofdstuk) zijn geanalyseerd. Paragraaf 3 bevat een meer algemene beschouwing, waarin domeinoverstijgend enkele conclusies worden getrokken over de aard van het handhavingsinstrumentarium. Omdat niet voor alle handhavingsinstrumenten een sluitende verklaring kan worden gevonden, bijvoorbeeld omdat de parlementaire geschiedenis zwijgt, bevat paragraaf 4 een aantal alternatieve verklaringen, vooral ontleend aan de interviews. Paragraaf 5 biedt ten slotte een samenvattend overzicht waarin aandacht wordt besteed aan de rationaliteit van de keuze voor de aangetroffen handhavingsinstrumenten.

1 Bijlage 4 bevat een uitwerking van de veronderstellingen waarom deze factoren van belang kunnen zijn voor het handhavingsinstrumentarium.

2 Een lijst met respondenten is opgenomen in bijlage 3.

4.2 Verklaring handhavingsinstrumenten per domein

In deze paragraaf wordt per domein nagegaan welke kenmerken de wetgeving heeft waarop het handhavingsinstrumentarium betrekking heeft. Bezien vanuit het systeem van de wet zijn er *drie* mogelijke kenmerken die van invloed zijn op de keuze voor een bepaald handhavingsinstrument. Allereerst de *aard* van de voorschriften. Hierbij zijn twee typen voorschriften onderscheiden. De eerste soort betreft voorschriften die een veiligheidsbelang of onomkeerbaar milieubelang beschermen. De tweede soort betreft voorschriften die gericht zijn op het creëren van een ‘level playing field’. Deze voorschriften richten zich op *ordening* (bijvoorbeeld: een marktordering). Benadrukt moet worden dat hetzelfde handhavingsinstrument zowel gericht kan zijn op de bescherming van onmiddellijk te beschermen belangen als op het beschermen van een ‘level playing field’.³

Het tweede kenmerk betreft de *herkomst*, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen instrumenten die gericht zijn op de handhaving van Europese en internationale regelgeving.⁴ Het laatste kenmerk betreft de *normadressaat* waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen voorschriften die uitsluitend gericht zijn op natuurlijke personen, voorschriften die gericht zijn op rechtspersonen en voorschriften die zowel rechtspersonen als natuurlijke personen adresseren. De scores van de handhavingsinstrumenten op deze kenmerken, is weergegeven in bijlage 5.

Vervolgens wordt nagegaan wat in de *parlementaire geschiedenis* is aangetroffen over de keuze voor een bepaald handhavingsinstrumentarium. Per domein wordt afgesloten met een tussenconclusie over de verklaring van het karakter van het handhavingsinstrumentarium in dat domein.

4.2.1 Domein Binnenvaart

Karakterisering handhavingsinstrumentarium kernwetten

De belangrijkste wetten in het domein Binnenvaart zijn de Binnenvaartwet, in combinatie met de Herziene Rijnvaartakte en de Scheepvaartverkeerswet. De Binnenvaartwet kent zowel een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium, met intrekingsbevoegdheden en een bestuurlijke boetebevoegdheid als een strafrechtelijk instrumentarium. De Herziene Rijnvaartakte voorziet uitsluitend in een strafrechtelijk instrumentarium. De Scheepvaartwet kent echter weer beide varianten: zowel een bestuursrechtelijk (bestuursdwang) als een strafrechtelijk instrumentarium.

³ Ter illustratie van dit onderscheid kan gedacht worden aan bouwregelgeving. De toets aan de Bouwverordening richt zich op de veiligheid van het bouwwerk. Dit is een voorschrift van de eerste soort. De toets aan het bestemmingsplan gaat juist over (ruimtelijke) ordening. Dit zijn voorschriften van de tweede soort.

⁴ Omdat hetzelfde handhavingsinstrument gericht is op de handhaving van meerdere voorschriften, zijn deze kenmerken op een vierpuntsschaal gescoord.

Eigenschappen te handhaven voorschriften

De Binnenvaartwet bestaat uit twee soorten voorschriften: voorschriften die onmiddellijke handhaving vergen, bijvoorbeeld omdat ze betrekking hebben op de veiligheid van het schip of de scheepvaart en voorschriften die meer geënt zijn op een gelijk ‘level playing field’. Voor dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorschriften ten aanzien van bemanningseisen of afmetingen van het schip. De Scheepvaartverkeerswet bevat juist bij uitstek voorschriften die een veiligheidsbelang dienen.

Voor wat betreft de herkomst geldt dat de Binnenvaartwet normen bevat die geënt zijn op Europese regelgeving. Dat geldt evenzeer voor de Herziene Rijnvaartakte. De Scheepvaartverkeerswet bevat zuiver nationaalrechtelijke normen. Voor zover het de geadresseerde betreft: de Binnenvaartwet richt zich zowel tot natuurlijke als tot rechtspersonen. Dit zijn in de praktijk de kapitein en de reder/eigenaar van het schip. De Scheepvaartverkeerswet richt zich juist uitsluitend tot de kapitein (natuurlijk persoon).

Parlementaire geschiedenis

De Binnenvaartwet kent binnen dit domein een bijzonder handavingsregime, in de vorm van de bestuurlijke boete. Dit instrument wordt ingezet naast het strafrechtelijke instrumentarium. In de parlementaire geschiedenis is deze keuze uitvoerig onderbouwd. Hierbij wordt ook gerefereerd aan de aard van het te handhaven voorschrift:

‘De keuze voor de bestuurlijke boete als handavingsinstrument, naast strafrechtelijke sancties, is ingegeven door de wens de effectiviteit van het bestuurlijk toezicht door met name de Inspectie Verkeer en Waterstaat te kunnen verbeteren door het bestuursorgaan zelf de mogelijkheid te geven een punitieve sanctie van financiële aard op te laten leggen (lik-op-stuk). Het is mogelijk een dergelijke sanctiemodaliteit in het strafrecht, in het bestuursrecht of in een combinatie van systemen onder te brengen. Gekozen is voor het bestuursrecht, met uitzondering van de gevallen waarin sprake is van (mogelijk) gevaar voor de openbare veiligheid. In die laatste gevallen is het strafrecht van toepassing.’

(Kamerstukken II, 2005-2006, 30 523, 3)

De bestuurlijke boete is dus volgens de wetgever passend wanneer geen sprake is van een gevaar voor de openbare veiligheid. In relatie met de eerder onderscheiden kenmerken gaat het dan om voorschriften die gericht zijn op het creëren van een level playing field. Dat past bij de karakterisering van de voorschriften in de Binnenvaartwet.

In de Scheepvaartverkeerswet ligt de nadruk op het strafrechtelijke handhaven, waarbij echter ook is voorzien in een bestuursdwangbevoegdheid. Ook deze keuze houdt verband met de aard van de te beschermen voorschriften:

‘Het karakter van de ordening van het verkeer te water brengt mee dat, indien de daartoe bevoegde ambtenaren verkeersregelend optreden door

het geven van verkeersaanwijzingen en indien door overtreding daarvan onmiddellijk gevaar ontstaat of dreigt te ontstaan voor de veiligheid van personen of goederen, de desbetreffende ambtenaren ter plaatse zelf de noodzaak van bestuursdwang moeten kunnen beoordelen en bevoegd dienen te zijn tot toepassing daarvan.'

(Kamerstukken II 1987-1988, 20289, nr. 3 (MvT), p. 51).

Over de herkomst van de relevantie van de herkomst van de voorschriften of de aard van de normadressaat, zijn in de parlementaire geschiedenis geen opmerkingen aangetroffen.

Tussenconclusie

De keuze voor het handhavingsinstrumentarium in het domein Binnenvaart houdt wel degelijk verband met de aard van het te handhaven voorschrift. De redenering van de wetgever is dat voorschriften die geen overtreding dulden, vanwege het gevaar dat een overtreding teweegbrengt, moet leiden tot een dwangbevoegdheid, die ook onmiddellijk door ambtenaren ter plekke kan worden uitgeoefend (Scheepvaartverkeerswet). Voor voorschriften waarbij de overtreding vooral economisch voordeel oplevert en waarbij niet een onmiddellijk veiligheidsbelang speelt, heeft de wetgever de mogelijkheid geopend om een bestuurlijke boete op te leggen (Binnenvaartwet). De keuze voor de bestuurlijke boete wordt verder onderbouwd door de relatieve eenvoud van de overtredingen en de effectiviteit van het instrument.

Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting gewezen op de overeenkomst met de Arbeidstijdenwet.⁵ Vanuit praktisch oogpunt is dat een logische overweging: dezelfde inspecteur die toezicht houdt op de naleving van de Binnenvaartwet, houdt immers ook toezicht op de naleving van de Arbeidstijdenwet.

4.2.2 Domein Zeevaart/Koopvaardij

Karakterisering handhavingsinstrumentarium kernwetten

Het domein Zeevaart/Koopvaardij kent twee soorten wetten: wetten gericht op de zeevloot en wetten gericht op de havenfaciliteiten. De eerste groep kan weer worden onderverdeeld in wetten gericht op de Nederlandse zeevloot (Schepenwet) en de wetten gericht op de buitenlandse zeevloot die een Nederlandse haven aandoet (Wet havenstaatcontrole, Wet voorkoming verontreiniging door schepen). Met uitzondering van de Havenbeveiligingswet kent geen van de wetten een bestuursdwangbevoegdheid in de zin van de Awb. Wel bevatten de wetten een bijzondere dwangbevoegdheid in de vorm van de mogelijkheid om een schip aan te houden. Daarnaast voorzien de wetten in dit domein ook in strafrechtelijke instrumenten.

⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 30523, 3 (MvT), p. 26-28.

Eigenschappen te handhaven voorschriften

De meeste voorschriften in het domein Zeevaart/Koopvaardij hebben een Europese of internationale herkomst. Een groot aantal voorschriften vergt bovendien onmiddellijk handhaven, omdat er een veiligheidsbelang mee gemoeid is. De geadresseerden zijn in veel gevallen zowel natuurlijke personen (kapitein) als rechtspersonen (reders, eigenaars van het schip).

Parlementaire geschiedenis

In de parlementaire geschiedenis blijkt met name de Europese en internationale herkomst van de te handhaven voorschriften van invloed op de keuze voor het handhavingsinstrumentarium. Ten aanzien van de mogelijkheid om schepen aan te houden wordt bijvoorbeeld in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen opgemerkt:

‘Teneinde te voorkomen dat vanuit een Nederlandse haven een schip naar zee vertrekt dat niet aan de bepalingen van het ontwerp dan wel van Marpol 73/78 voldoet en zodoende gevaar oplevert voor verontreiniging van het mariene milieu hebben de ambtenaren van de Scheepvaartinspectie de bevoegdheid een schip aan te houden. Gezien de hoge kosten die voor de reder het gevolg kunnen zijn van de aanhouding van zijn schip en de mogelijkheid van die reder tegen de aanhouding in beroep te gaan zal niet lichtvaardig tot een dergelijke maatregel worden overgegaan.’
(Kamerstukken II 1981-1982, 17 320, nr. 3 (MvT), p. 5)

De vorm van het handhavingsinstrument (aanhouden van het schip) vloeit dus rechtsreeks voort uit een internationaal verdrag (Paris MOU), dat voorziet in de mogelijkheid van ‘detention’ van een schip.⁶ De Paris MOU voorziet daarbij in een specifieke procedure, waarin de vlagstaat in kennis wordt gesteld. De verdere procedure die is voorzien in de wetten waarin dit specifieke instrument mogelijk wordt gemaakt, is een letterlijke implementatie van de Paris MOU. Dit Paris MOU vormt het internationale verdrag op basis waarvan dergelijke aanhoudingen mogelijk zijn zonder dat de vlagstaat waaronder het aangehouden schip vaart, zich daartegen zal verzetten. In zoverre is het dus verklaarbaar dat een van het algemene bestuursrecht afwijkend regime is gekozen.

Niet alleen de herkomst van de voorschriften is van invloed op de keuze voor een bepaald handhavingsinstrument. Ook de aard van de overtreding is daarop van invloed. In dit geval voor de keuze voor een strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium in plaats van een bestuursrechtelijke:

6 Zie section 3 Paris MOU.

‘De handhaving van de gedragsnormen van de Wvvs, voor zover deze zich tot de kapitein van een zeeschip richten, geschiedt langs strafrechtelijke weg. Dit ligt in de rede aangezien het veelal gaat om eenmalige overtredingen die zich op een schip, dat een dynamisch karakter heeft, afspelen.’

(Kamerstukken 2003–2004, 29 400, nr. 3 (MvT), p. 16)

Soms wordt juist gekozen voor strafrecht bij gebrek aan beter:

‘Ten aanzien van kapiteins zijn er, vanwege de uitvoeringstechnische problemen die kleven aan bestuursrechtelijke sancties als gevolg van het dynamische karakter van een schip en veel voorkomende vestiging in het buitenland, geen effectieve alternatieven voor strafrechtelijke sanctivering voor handen.’

(Kamerstukken II 2003–2004, 29 713, nr. 3 (MvT), p. 9-12)

In het domein Zeevaart/Koopvaardij wordt (nog) uitdrukkelijk niet gekozen voor een bestuurlijke boete. In de MvT bij de Wet havenstaatcontrole is hieraan een bijzondere passage gewijd. De reden om voorlopig af te zien van de bestuurlijke boete is dat de introductie van dit instrument dan niet beperkt kan blijven tot de handhaving van één wet, om daarmee Nederlandse of juist buitenlandse kapiteins/reders niet te bevoordelen of benadelen. Bovendien werd de organisatie van de Scheepvaartinspectie nog niet voldoende geacht (Kamerstukken II 1996–1997, 25 254, nr. 3 (MvT), p. 8).

De aard van de normadressaat vormt ook een overweging voor het handhavingsinstrumentarium, zo blijkt uit de toelichting bij de Wet voorkoming verontreiniging door schepen:

‘Aangezien het in dit geval hoofdzakelijk om particulieren gaat die niet bij de uitoefening van een beroep of bedrijf de afgifteplicht overtreden, kan volstaan worden met lichtere sancties dan bij overtreding van de afgifteplicht die in de artikelen 12b en 12c is opgenomen. Die afgiftgebepalingen zijn immers met name bedoeld om de beroeps- of bedrijfsmatige exploitatie van een schip te normeren.’

(Kamerstukken II 2003–2004, 29 400, nr. 3 (MvT), p. 16-20)

Indien de normadressaat een particulier is, wordt dus gekozen voor een lichtere sanctie.

Tussenconclusie

In het domein Zeevaart/Koopvaardij beschikt het bestuur over een bijzonder handhavingsinstrument in de vorm van de aanhouding van schepen. Deze vorm is gebaseerd op overwegingen die verband houden met het internationale recht. Naast dit instrument wordt voorzien in een strafrechtelijk instrumentarium als sluitstuk. Bestuursrechtelijke handhaving via de bestuurlijke boete wordt in de parlementaire geschiedenis (vooralsnog) uitdrukkelijk afgewezen. Dit standpunt lijkt echter inmiddels achterhaald, getuige het rapport ‘De ba-

kens verzet⁷, waarin juist uitdrukkelijk wel wordt gekozen voor een bestuurlijke boete bij de handhaving van de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.⁷

4.2.3 Domein Luchtvaart

Karakterisering handhavingsinstrumentarium

De belangrijkste wetten in het domein Luchtvaart zijn de Luchtvaarwet en de Wet luchtvaart. De voorschriften gebaseerd op deze wetten worden gehandhaafd via toezicht op de naleving van certificaten die eventueel kunnen worden ingetrokken. Daarnaast voorzien de wetten ook in strafrechtelijke instrumenten.

Eigenschappen te handhaven voorschriften

De voorschriften zijn allen direct verbonden met het veiligheidsbelang. Veiligheid is vaak één van de in de wet expliciet genoemde te beschermen belangen. Daarnaast maken de certificaten economische activiteiten mogelijk. In die zin gaat het dus naast veiligheid ook om ordeningsregelgeving. De herkomst van de voorschriften is veelal Europees en soms internationaalrechtelijk. Ten slotte richten de voorschriften zich doorgaans tot zowel bedrijven als individuen. Dit laatste is het geval door de formulering van de voorschriften in de vorm van algemene verbodsbepalingen.

Parlementaire geschiedenis

Het voornaamste kenmerk van het domein Luchtvaart is de sturing via schorsing en intrekkingenbevoegdheden ten aanzien van benodigde certificaten. Met name over de keuze voor de explicitering van de schorsingsbevoegdheid is een uitdrukkelijke overweging opgenomen in de parlementaire geschiedenis:

‘Schorsing is derhalve een tijdelijke maatregel. Gedurende de schorsing mag de betrokkene zijn bevoegdheden niet uitoefenen, maar zodra hij blijkt heeft gegeven weer aan de gestelde eisen te voldoen, wordt de schorsing opgeheven en herkrijgt hij al zijn rechten. De termijn van drie maanden is een minimum. Daarna kan de minister het bewijs van bevoegdheid intrekken, maar het hoeft niet. Zolang de houder van het geschorste bewijs van bevoegdheid zich inspant weer te gaan voldoen aan de eisen, waarop hij tekort schoot, zal van intrekking geen sprake zijn. Ook leert de ervaring, dat de schaarse gevallen van schorsing eindigen door opheffen van die schorsing en terugkrijgen van het bewijs van bevoegdheid. Slechts in die gevallen wordt tot intrekking overgegaan, waarin onomstotelijk vast staat, dat betrokkene niet meer in staat is behoorlijk de rechten, die zijn bewijs van bevoegdheid hem geeft, uit te oefenen dan wel kennelijk geen prijs meer stelt op zijn bewijs van bevoegdheid.’

(Kamerstukken II 1995–1996, 24 513, nr. 3 (MvT), p. 7-9)

⁷ Hoewel er op dit punt inmiddels nieuwe inzichten zijn, zo blijkt uit het rapport *De bakens verzet*, Kamerstukken II 2006-2007, 29 279, nr. 38.

In de MvT bij een wijzigingswet van de Luchtvaartwet ter implementatie van een EG-verordening, wordt expliciet overwogen dat het bestuursrechtelijk instrumentarium de voorkeur verdient boven het strafrechtelijke.⁸ Hierbij wordt vooral overwogen dat de aard van de voorschriften reparatoire handhaving noodzakelijk maakt. Met andere woorden: overtredingen moeten zo snel mogelijk worden beëindigd. Eventuele verwijtbaarheid en bestraffing komen op de tweede plaats.

Tussenconclusie

De sterke nadruk op het bestuursrechtelijk instrumentarium in het domein Luchtvaart kan worden begrepen vanuit de specifieke context van dit domein. Overtreding van voorschriften heeft vrijwel altijd direct of indirect een veiligheidsgevaar. Overtredingen moeten dan ook worden beëindigd. Uit die overweging kan worden begrepen dat de wetgever voorziet in bijzondere dwangmiddelen, zoals het startverbod en ‘het nemen van maatregelen’.

Daarnaast is het instrumentarium van de overheid vooral gebaseerd op het toezicht op de naleving van de voorschriften die verbonden zijn aan de certificaten. Deze certificaten vormen min of meer de toegang tot de markt van luchtvaartondernemers. Het belang van het bezit van zo'n certificaat draagt eraan bij dat de normadressaten meer geneigd zijn om zich aan de voorschriften te houden. De wetgever heeft bij de vormgeving van het handavingsinstrumentarium rekening gehouden met het belang van het bezit van het certificaat door de schorsing als tussenvorm te introduceren. Pas indien de overtreding niet is verholpen gedurende de schorsing, volgt intrekking.

4.2.4 Domein Goederenvervoer over de weg

Karakterisering handavingsinstrumentarium

De wetten die er in praktische zin het meest toedoen voor het domein Goederenvervoer over de weg, zijn de Wet wegvervoer goederen, de Arbeidstijdenwet, en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Deze wetten kennen zowel een strafrechtelijk als een bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium. Bij de Arbeidstijdenwet geldt daarnaast een bijzonder bestuursrechtelijk instrument van de bestuurlijke boete. De laatste wet in dit domein is de Wegenverkeerswet 1994, dat uitsluitend voorziet in een strafrechtelijk instrumentarium.

Eigenschappen te handhaven voorschriften

De voorschriften zijn vooral gericht op het creëren van een gelijk speelveld. Uiteraard speelt op de achtergrond wel een veiligheidsbelang: overbeladen vrachtwagens en het negeren van rusttijden creëren immers ook veiligheidsproblemen. Dat neemt niet weg dat veiligheid als zodanig niet altijd is geëxpliciteerd als een te beschermen belang. Dat geldt overigens

⁸ Kamerstukken II 2006–2007, 30 834, nr. 3(MvT), p. 8-10.

niet voor de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. In deze wet wordt het veiligheidsbelang wel geëxpliciteerd.

De meeste van de voorschriften in dit domein hebben een Europese herkomst en zijn dus gebaseerd op Europese richtlijnen of verordeningen. Ten slotte is van belang dat de regels in dit domein zowel natuurlijke personen adresseren, in de uitoefening van zijn beroep (chauffeur) als de rechtspersonen (de werkgever en expediteur).

Parlementaire geschiedenis

De ernst van de overtredingen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen bracht de wetgever ertoe dwangbevoegdheden te introduceren waarmee ambtenaren ter plekke maatregelen konden nemen:

‘Het bereiken van het doel dat met regelgeving wordt beoogd, wordt in sterke mate beïnvloed door het toezicht op de naleving daarvan. Omdat het niet in acht nemen van de voorschriften ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen zeer ernstige gevolgen kan hebben, is een intensief en effectief toezicht op de naleving van die voorschriften en opsporing van overtredingen daarvan van groot belang. De WVGS biedt dan ook aan de ambtenaren die met het toezicht op de naleving en met de opsporing van overtredingen daarvan zijn belast een pakket van adequate bevoegdheden.’

(Kamerstukken II 1992-1993, 23 250, nr. 3 (MvT), p. 12)

Voor de Wet wegvervoer goederen heeft de wetgever expliciet – tamelijk recent, namelijk in 2007 – het belang van de bestuursdwangmogelijkheid overwogen:

‘De minister beschikt op basis van het voorliggende wetsvoorstel ook over de bevoegdheid tot de toepassing van bestuursdwang ter handhaving van verordening 881/92 en van het bepaalde bij of krachtens de WWG. De vorenbedoelde bevoegdheid voor de minister tot de toepassing van bestuursdwang bestaat thans niet op basis van de WGW. (...) Er is in het voorliggend wetsvoorstel neergelegd dat beschikking tot toepassing van bestuursdwang ook aan de bestuurder van de vrachtauto bekend gemaakt kan worden. Er kan hierbij gedacht worden aan een vrachtauto van een vervoerder die niet in een EU-lidstaat is gevestigd en waarin zich niet de vereiste CEMT-vergunning of ritmachtiging bevindt, die in het kader van de toepassing van bestuursdwang wordt meegevoerd en gestald.’

(Kamerstukken II 2006-2007, 30 896, nr. 3 (MvT), p. 29-31)

De Arbeidstijdenwet kent behalve de dwangmogelijkheid om een rijverbod op te leggen (‘werk stil te leggen’), ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. De keuze voor dit instrument wordt door de wetgever onderbouwd vanuit de visie dat de bestuurlijke boete ‘lik-op-stuk’ handhaving mogelijk maakt:

‘De regering ziet in de bestuursrechtelijke handhaving van de Arbeidstijdenwet een belangrijk instrument voor een lik-op-stuk-beleid, waardoor de effectiviteit van het toezicht en de handhaving verbeterd kan worden. Een van de redenen om over te gaan tot de invoering van de bestuurlijke boete is het «handhavingstekort».’

(Kamerstukken II 2002-2003, 29000, 3 (MvT), p. 2)

Tussenconclusie

In het domein Goederenvervoer over de weg komen zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voor. In de parlementaire geschiedenis worden beide varianten als gelijkwaardig gepresenteerd. Voor zover onmiddellijk moet worden opgetreden, kan daarbij gekozen worden voor het instrumentarium op grond van de Wet op de economische delicten. Hoewel onder het op het eerste gezicht niet uitmaakt of via de Wet op de economische delicten, of via een bestuursdwangbevoegdheid wordt opgetreden, is dit verschil wel van belang. Bij het nemen van maatregelen op grond van de Wet op de economische delicten is sprake van strafvorderlijk optreden, waarbij wordt opgetreden met machtiging van de officier van justitie.

De Arbeidstijdenwet kent als bijzonder instrument de bestuurlijke boete.

4.2.5 Domein Bus/taxi

Karakterisering handhavingsinstrumentarium

De voornaamste wetten in het domein Bus/taxi zijn de Arbeidstijdenwet en de Wet personenvervoer 2000. De Arbeidstijdenwet is hiervoor, in het domein Goederenvervoer over de weg al aan de orde geweest. De regulering van het domein Bus/taxi via de Wet personenvervoer 2000 draait om de vergunning om taxi- en busvervoer te verrichten. Deze vergunningplicht vormt het aangrijpingspunt voor de handhavingsinstrumenten. Het bestuursorgaan beschikt over een bestuursdwangbevoegdheid en bovendien voorziet de wet in opsporingsmogelijkheden.

Eigenschappen te handhaven voorschriften

De vergunningplicht op grond van de Wet personenvervoer 2000 dient met name een ordeningsdoel: het creëert een gelijk speelveld voor alle deelnemers aan het taxi- en busvervoer. Een deel van de regels heeft een Europeesrechtelijke herkomst. En ten slotte richten de regels zich zowel op natuurlijke personen (degenen die het vervoer daadwerkelijk verrichten moeten over een vergunning beschikken) als op rechtspersonen (degenen die het vervoer aanbieden).

Parlementaire geschiedenis

In de parlementaire geschiedenis van de Wet personenvervoer 2000 wordt enige aandacht besteed aan de aard van het te handhaven voorschrift en de consequenties daarvan voor het handhavingsinstrumentarium:

‘Het rijden zonder vergunning verdient een potentieel zwaardere sanctie dan de overige overtredingen van de wet en daarop gebaseerde bepalingen, die weliswaar een economisch opleveren, maar van een andere orde zijn. De overtreding van artikel 4 staat niet in verhouding tot bij voorbeeld het niet voldoen aan het meevoeren van een vergunningbewijs of tot overtreding van een vastgesteld tarief. Het verrichten illegaal vervoer tast het fundament aan van de wet en daarmee het recht op het mogen verrichten van beroepspersonenvervoer. Door het rijden zonder vergunning wordt de economische ordening van het beroepspersonenvervoer verstoord, ontstaat ongelijke concurrentie en worden belangen geschaad die het stellen van vergunningeisen van betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid beoogt te beschermen. (...) Dit betekent dat de vergunninghouder die een chauffeur faciliteert met bij voorbeeld een vergunning(bewijs) medeplichtigheid aan een overtreding van artikel 4 van het wetsvoorstel kan worden aangerekend. De illegale vervoerders zelf kunnen worden bestraft vanwege het rijden zonder vergunning.’
(Kamerstukken II 1998–1999, 26 456, nr. 3 (MvT).

In deze passage valt te lezen dat het belang van de wetgeving inderdaad vooral (markt)ordenend van aard is. Deze ordening is echter zeer belangrijk (‘het fundament’). Het instrument dat daarbij hoort is bestraffing en niet zo zeer het uitoefenen van een dwangmiddel. Deze bestraffing kan zowel de natuurlijke persoon die het vervoer verricht treffen, als degene die deze chauffeur faciliteert (in deze passage de vergunninghouder genoemd).

Tussenconclusie

De aard van de overtreding vormt voor de wetgever een reden om in het domein Bus/taxi vooral te kiezen voor een strafrechtelijk instrumentarium, naast bestuursrechtelijke instrumenten, in ieder geval voor zover het overtredingen op gronde van de Wet personenvervoer 2000 betreft. Overtredingen van de Arbeidstijdenwet worden, net als in de overige domeinen, gehandhaafd via bestuursrechtelijke instrumenten, waaronder de bestuurlijke boete.

4.2.6 Domein Spoor

Karakterisering handhavingsinstrumentarium

De kernwetten in het domein Spoorvervoer zijn de Spoorwegwet en de Spoorwegwet 1875. De Wet personenvervoer 2000 reguleert weliswaar eveneens dit domein, maar dan slechts voor zover het de concessieverlening aan de spoorvervoerders betreft. Dit is een specifiek onderdeel van het domein dat, voor de vergelijkbaarheid van de domeinen, verder buiten beschouwing wordt gelaten. Het instrumentarium in het domein Spoorvervoer is vooral bestuursrechtelijk van aard, waarbij erkenningen en certificaten het aangrijppingspunt vormen voor het houden van toezicht en het eventueel interveniëren indien een overtreding wordt geconstateerd. Daar-

naast voorziet de Spoorwegwet in de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor een aantal specifieke overtredingen.

Eigenschappen te handhaven voorschriften

De handhavingsinstrumenten richten zich in veel gevallen op het handhaven van voorschriften die gelieerd zijn aan een veiligheidsbelang. Dat is echter niet altijd het geval: een aantal handhavingsinstrumenten hebben niet direct betrekking op veiligheid en dwingen niet tot een onmiddellijk handhaven (erkenning van instituten bijvoorbeeld). De materiële regels zijn in sommige gevallen wel Europeesrechtelijk van aard (erkenning van leveranciers e.d.), maar zijn voor het overige nationaalrechtelijk. Als normadressaat kunnen in dit domein zowel natuurlijke personen als rechtspersonen worden aangetroffen.

Parlementaire geschiedenis

Over het handhavingsinstrumentarium in de Spoorwegwet is het volgende aangetroffen:

‘Voor wat betreft de handhaving van de voorgestelde wet zij opgemerkt dat overeenkomstig de bestaande spoorwegwetgeving is voorzien in toezicht en de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang, de oplegging van een dwangsom en de strafrechtelijke handhaving van de zich daartoe lenende centrale verbodsbepalingen. Voor wat betreft de handhaving via het strafrecht voorziet het wetsvoorstel in het alternatief daarvoor door de introductie van het opleggen van een bestuurlijke boete. Wegens het grote belang dat bedrijven hebben bij het verkrijgen en behouden van vergunningen en veiligheidsattesten zal de spontane naleving groot zijn. Deze omstandigheid is van belang voor de intensiteit van de controle op de naleving en daarmee op de handhavingsinzet en -behoefte.’

(Kamerstukken 2000–2001, 27 482, nr. 3 (MvT), p. 28)

De wetgever veronderstelt dat het spontane naleefgedrag groot genoeg zal zijn en biedt dus weliswaar een alternatief voor het strafrechtelijk instrumentarium, maar verwacht niet dat dat instrument voorziet in een behoefte.

Tussenconclusie

Wanneer men het handhavingsinstrumentarium in het domein Spoorvervoer overziet, dan valt op dat handhaving in dit domein primair draait om de vergunningen en erkenningen die men nodig heeft om handelingen te kunnen verrichten. Het belang dat de normadressaten hebben bij het naleven van de voorschriften en het behouden van de erkenningen en vergunningen vormt daarbij het aangrijpingspunt. De wetgever verwacht niet veel overtredingen, maar voorziet desondanks toch in een bestuurlijke boete mogelijkheid. Dit wijkt af van de overweging bij bijvoorbeeld de Binnenvaartwet (zie eerder), waarbij juist het aantal overtredingen een reden vormt om een bestuurlijke boete mogelijkheid te introduceren.

4.3 Domeinoverstijgende verklaringen

Het zoeken naar verklaringen van het handhavingsinstrumentarium per domein levert inzicht op in de betekenis van de specifieke context van de domeinen. De domeinen kunnen ook onderling met elkaar worden vergeleken. Dit levert meer abstracte verklaringen op voor de keuze van een bepaald handhavingsinstrumentarium.

Europees of internationale beïnvloeding: minder keuzeruimte

Vastgesteld kan worden dat naarmate het handhavingsinstrumentarium meer is gericht op de handhaving van voorschriften met een Europese of internationale herkomst, het instrumentarium zelf minder keuzeruimte laat aan het bestuursorgaan. Er is in dat geval vaker gekozen voor een gebonden bevoegdheid. In een aantal gevallen vloeit het gebruik van het nationale handhavingsinstrument – min of meer – rechtstreeks voort uit een besluit dat in een internationaal forum (bijvoorbeeld: door de Europese Commissie) is genomen. Dit resulteert dan in het intrekken van een vergunning of certificaat. Als voorbeeld kan worden gewezen op art. 16b Luchtvaartwet: indien de Europese Commissie een luchtvaartmaatschappij op de communautaire zwarte lijst plaatst, heeft dat direct consequenties voor de vergunning die deze luchtvaartmaatschappij op grond van de Luchtvaartwet bezit: deze verliest namelijk zijn geldigheid van rechtswege (art. 16b). Ook keuzes ten aanzien van de toezicht van zeeschepen op grond van de Wet havenstaatcontrole worden in grote mate beïnvloed door de lijsten die worden vastgesteld op grond van de Paris MOU. Deze lijsten bepalen welke schepen altijd moeten worden gecontroleerd en welke schepen (van welke vlagstaten) in beginsel niet hoeven te worden gecontroleerd.

De internationale of Europese beïnvloeding manifesteert zich dan in een reductie van de keuzeruimte bij het gebruik van het handhavingsinstrument. Uit bestudering van de handhavingsinstrumenten blijkt dat verband te worden bevestigd. Er zijn 26 instrumenten aangetroffen die het bestuursorgaan geen keuzeruimte laten, waarvan 18 zich (ook) richten op de handhaving van voorschriften met een Europese herkomst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de intrekking van het certificaat die de fabrikant op grond van de Wet pleziervaartuigen nodig heeft en de plicht op grond van dezelfde wet om producten uit de handel te nemen.

Gesloten en open groepen normadressaten: variatie in handhavingsinstrumenten

Een tweede constatering betreft de invloed van de aard van de normadressaten, en dan meer in het bijzonder de vraag of de groep normadressaten als een ‘open’ groep of juist een ‘gesloten’ groep kan worden aangemerkt. Bij een open groep richten de voorschriften zich tot een ieder en is de groep voor uitbreiding vatbaar. Deze voorschriften kunnen eenvoudig worden overtreden. Voorbeelden van de ‘open’ groepen zijn de normadressaten in de toezichtsdomeinen Zeevaart/Koopvaardij, Bus/taxi en Goederenvervoer over de weg. In

het domein Zeevaart/Koopvaardij gaat het dan om de schepen onder vreemde vlag die een Nederlandse haven aandoen. Juist deze categorie adressaten is relatief ongrijpbaar. Achter het zeeschip gaat immers een reder/opdrachtgever schuil, die op zichzelf moeilijk kan worden getraceerd.

Ook in het toezichtsdomein Bus/taxi en het toezichtsdomein Goederenvervoer over de weg en in een bepaalde mate de Binnenvaart is sprake van een relatief ongrijpbare groep normadressaten. Feitelijk kan een ieder met een personenwagen, of met een vrachtwagen, handelingen verrichten die in strijd komen met de voorschriften in deze domeinen. Bovendien zijn op deze domeinen internationaal opererende vervoerders actief. Het resultaat is een ongrijpbare groep normadressaten die niet eenvoudig via bijvoorbeeld strafrechtelijke instrumenten kunnen worden geadresseerd. Dit leidt tot andere handhavingsinstrumenten, waaronder dwangbevoegdheden (stopzetten van vervoer).

Tegenover de domeinen met ‘open’ groepen staan de domeinen met relatief gesloten groepen normadressaten. Gedacht kan worden aan Luchtvaart en in zekere zin ook Spoorvervoer en het deel van Zeevaart/Koopvaardij dat bestaat uit schepen die onder Nederlandse vlag varen. Met name Luchtvaart kenmerkt zich door een relatief kleine groep normadressaten die in beginsel bekend is. Het internationale speelveld vormt hierbij geen beperking. Elk luchtvaartuig en voor elke luchtvaarbeweging zijn vergunningen en certificaten vereist. Als vanzelf ontstaat dan een beleidsveld waarbij de normadressaten redelijk goed in kaart zijn gebracht. Het overzichtelijke speelveld maakt een ander handhavingsinstrumentarium mogelijk; waarbij erkenningen en vergunningen een belangrijk aangrijpingspunt vormen.

Naleving heeft een economische waarde: handhaving door intrekken erkenning of publicatie

Voor een aantal regels geldt dat het naleven van de voorschriften een economische waarde vertegenwoordigt. De normadreesaat krijgt bijvoorbeeld de beschikking over een vergunning zonder welke deelname aan het economische verkeer volstrekt onmogelijk is. Met name in het domein Luchtvaart wordt van dit verschijnsel gebruik gemaakt. De wet voorziet in een keten van leveranciers en afnemers, waarbij elke partij in deze keten over een erkenning moet beschikken. De (dreiging met) intrekking van deze erkenning vormt dan het instrument dat naleving van de regels vergroot. Daar komt bij dat de luchtvaartwereld relatief overzichtelijk is: men kent elkaar en is van elkaar afhankelijk. Deze afhankelijkheidsrelatie geldt bijvoorbeeld wat betreft de bedrijven die een vergunning hebben om werkzaamheden te verrichten aan een luchtvaartuig en de luchtvaartmaatschappijen. Het gevolg hiervan is dat een grote mate van sociale of economische controle binnen de groep normadressaten bestaat en kan worden volstaan met meer indirecte handhavingsinstrumenten, zoals het sturen via certificaten.

Ook de relevantie van een bijzonder handhavingsinstrument als het publiceren van bestuurlijke boetes en opgelegde dwangsombeschikkingen kan

hieruit worden verklaard. Juist door de relatief gesloten groep normadressaten werkt het instrument van publicatie zeer afschrikkend en daarmee preventief.

4.4 Alternatieve verklaringen

De verklaringen die tot dusver zijn behandeld, zijn juridische verklaringen, gebaseerd op een analyse van de wet en de wetsgeschiedenis. Op hoofdlijnen kunnen daarmee wel de eigenschappen van het instrumentarium worden verklaard. Tegelijkertijd kan echter worden geconstateerd dat veel wetten voorzien in zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten. Een geheel sluitende causaliteit is dus niet geconstateerd.

De interviews met wetgevingsjuristen bood aanvullende verklaringen voor het handavingsinstrumentarium. Uit de interviews blijkt dat aan de keuze voor een instrument niet altijd een rationele afweging voorafgaat. Soms worden instrumenten gewoon overgenomen uit de voorgaande wet. In andere gevallen is de keuze voor een instrument gevoelsmatig. In een enkel geval is deze keuze zelfs persoonsafhankelijk en vormt het feit dat de wetgevingsjurist een voorkeur heeft voor bijvoorbeeld een strafrechtelijk handavingsinstrumentarium de reden dat de wet met strafrechtelijke instrumenten wordt gehandhaafd. Wel blijkt er over het algemeen een voorkeur te bestaan voor bestuursrechtelijke instrumenten, ook al omdat deze instrumenten eenvoudiger kunnen worden vormgegeven.

Daarnaast blijkt de historische component in het bijzonder relevant voor de wetten in het domein Zeevaart/Koopvaardij. In de wetten in dit domein worden instrumenten vaak rechtstreeks aan een onderdeel van de IVW opgedragen. Dit is het gevolg van oude wetgeving waarbij als extra complicatie geldt dat deze wetgeving bestaat uit Rijkswetten, die niet eenvoudig kunnen worden gemoderniseerd.

Voorts is uit de interviews gebleken dat binnen de grote categorie ‘opsporing van strafbare feiten’ een verfijning moet worden aangebracht tussen opsporing op grond van de Wet op de economische delicten, waarbij de strafbare feiten in die wet als overtreding of misdrijf worden gekwalificeerd en de opsporing van strafbare feiten die in de bijzondere wet zelf rechtstreeks als overtreding worden gekwalificeerd. Aan deze keuze ligt doorgaans wel een uitdrukkelijke overweging ten grondslag. Als economische delicten worden die delicten aangemerkt die te maken hebben met ‘ordening’ en marktverstoring. Iets doen zonder vergunning is bijvoorbeeld daarom al snel een economisch delict. Overtreding van voorschriften die een onmiddellijk veiligheidsbelang raken, zijn daarentegen veelal in de bijzondere wet als strafbare feiten aangemerkt.

4.5 Samenvattend

In dit hoofdstuk is, aan de hand van analyse van wetgeving, bestudering van parlementaire geschiedenis en interviews nagegaan waarom gekozen is voor een specifiek handhavingsinstrument. De aard van het te handhaven voorschrift blijkt een redelijke verklaring te bieden voor de keuze van het handhavingsinstrument. Indien het voorschrift geen overtreding duldt, is voorzien in een dwangbevoegdheid. Indien het voorschrift meer te maken heeft met ordening (vergelijk de vergunningplicht voor Bus/taxi) dan wordt gekozen voor een strafrechtelijk instrumentarium. De herkomst van het instrument heeft soms ook invloed op de vorm van het instrument, zo blijkt uit de specifieke aanhoudingsbevoegdheid in het domein Zeevaart/Koopvaardij, die is gebaseerd op internationale verdragen. Ten slotte is ook de aard van de normadresaat van belang. De VenW toezichtsdomeinen reguleren niet alleen het gedrag van rechtspersonen of functionarissen, maar ook het gedrag van particulieren. Degene die als particulier, niet in de uitoefening van een functie of bedrijf, een overtreding begaat, wordt met minder zware sancties bedreigd. Indien de geadresseerde een functionaris of rechtspersoon is, dan zijn de sancties vaak hoger en bestaat ook vaak de mogelijkheid om een vergunning of certificaat in te trekken. Handhaving van voorschriften die zich uitsluitend richten tot rechtspersonen vindt vooral plaats door middel van intrekken van erkenningen of vergunningen.

Hoewel er wel degelijk een rationaliteit valt te ontdekken bij de keuze voor een bepaald handhavingsinstrumentarium, blijkt de keuze voor een handhavingsinstrument lang niet altijd even doordacht. Veel wetten voorzien immers in meerdere soorten handhavingsinstrumenten, waarbij geen specifieke keuze is gemaakt. De introductie van de bestuurlijke boete wordt vaak gebaseerd op de overweging dat dit instrument lik-op-stuk handhaving mogelijk maakt.

Gebruik van handhavingsinstrumenten door IVW

5.1 Inleiding

In het voorgaande is aandacht besteed aan de verschillende instrumenten op de VenW toezichtsdomeinen. De blik wordt in dit en het volgende hoofdstuk verengd tot de instrumenten die op deze domeinen door de IVW worden toegepast. De vragen die in dit hoofdstuk centraal staan zijn: *Hoe vaak worden de handhavingsinstrumenten gebruikt en op welke wijze worden deze gebruikt?* Voor de beantwoording van het eerste deel van deze vraag is informatie verzameld over het gebruik van de bevoegdheden door de IVW, onder meer gebaseerd op het Jaarverslag 2009 en het Meerjarenplan 2010-2014. Daarnaast zijn interviews gehouden met inspecteurs om de toepassing van de handhavingsinstrumenten achter deze cijfers te reconstrueren. Dit hoofdstuk bevat een *beschrijving* van de handhavingspraktijk, vanuit het perspectief van de inspecteur.

5.2 Handhaving domein Binnenvaart

5.2.1 Gebruik in 2009

- Het domein Binnenvaart reguleert alle binnenscheepvaart (pleziervaart en vrachtvaart). Er zijn zo'n 300.000 pleziervaartuigen en 6.500 vrachtschepen waarop toezicht wordt gehouden.
- Er worden weinig waarschuwingen opgelegd (12) en nog veel minder 'harde' interventies (1 vaarverbod, 1 proces-verbaal met schikking en 9 processen-verbaal met schikking).
- Vaak treedt RWS en/of KLPD op; IVW is eigenlijk 'kleiner' dan deze twee organisaties (minder inspecties).
- Over 2009 zijn geen gegevens bekend over opgelegde bestuurlijke boetes.
- Over het aantal inspecties of interventies ten aanzien van gevaarlijke stoffen zijn geen bijzondere gegevens bekend.

Het domein Binnenvaart maakt een transitie door van een strafrechtelijk instrumentarium naar een instrumentarium waarbij de bestuurlijke boete (op grond van de Binnenvaartwet) als voornaamste interventie wordt ingezet. Tegelijkertijd met deze transitie trekt de KLPD zich terug als toezichthouder voor de Binnenvaartwet. De KLPD concentreert zich op het toezicht op de naleving van de Scheepvaartverkeerswet en de Wet pleziervaartuigen. Vanaf 2011 wordt het aantal inspecteurs van IVW binnen dit domein uitgebreid en zal ook Rijkswaterstaat, onder verantwoordelijkheid van de IVW, toezicht uitoefenen op grond van de Binnenvaartwet.

5.2.2 Verzamelen van feiten

Voorschriften die worden gehandhaafd

Door de inspecteurs binnen het domein Binnenvaart wordt toezicht op de naleving van alle voor dit domein relevante wetgeving gehouden. In de praktijk zijn dit met name de Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet. Ook wordt toezicht gehouden op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Elke inspecteur wordt geacht om al deze voorschriften te handhaven. Wel verschilt de voorkeur of kennis van de inspecteur, zodat de ene inspecteur gedetailleerder zal controleren op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen dan de andere.

De controle en het toezicht vindt vooral plaats op het niveau van individuele schepen. De controle bestaat uit het controleren op de aanwezigheid van de juiste papieren, waaronder het certificaat van onderzoek en het certificaat van goedkeuring en de meetbrief. Ook wordt gecontroleerd of de urenverantwoording is ingevuld ten behoeve van de Arbeidstijdenwet (Vaartijdenboek).

Er wordt niet gecontroleerd of de documenten op de waarheid berusten. Zo wordt in beginsel niet nagegaan of het schip gebreken heeft die hadden moeten worden verwerkt in de certificaten die benodigd zijn op grond van de Binnenvaartwet. De controle op deze aspecten vindt eens per vijf jaar plaats, als opnieuw het certificaat van onderzoek moet worden aangevraagd en het schip wordt gekeurd.

Ook de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt uitsluitend op het niveau van certificaten en uiterlijk van de verpakkingen gecontroleerd. Dit betekent ook dat de inspecteur geen behoefte heeft aan de bevoegdheid om monsters te nemen. Soms wordt de IVW-inspecteur vergezeld van een VROM-inspecteur. Dit is echter alleen het geval bij thema-inspecties.

Wetten die niet worden gehandhaafd

Een aantal wetten wordt niet gehandhaafd, althans niet binnen het domein Binnenvaart. Dit betreft de regels die uit de Wet personenvervoer 2000 voortvloeien en betrekking hebben op de passagiersvaartuigen en veerboten. Deze schepen worden wel op techniek gecontroleerd en kunnen ook worden gecontroleerd op de naleving van de Arbeidstijdenwet. In de prak-

tijk worden deze schepen niet gecontroleerd. Hieraan ligt een strategische risico-afweging ten grondslag.

Ook de bevoegdheden op grond van de Scheepvaartverkeerswet en de Wet pleziervaartuigen wordt niet gebruikt door de inspecteurs van de IVW. Deze wetten worden primair gehandhaafd door de KLPD. De Wet behoud scheepsruimte 1939, die alleen in noodsituaties van toepassing is, en de Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot, hebben geen praktische betekenis.

Selectie van binnenvaartschepen

De inspecteurs van de IVW hebben een eigen ‘rayon’ en onderzoeken binnen dat rayon willekeurig schepen. Voordat aan boord van een schip wordt gegaan voor een onderzoek, wordt gecontroleerd of het schip onlangs nog is gecontroleerd door een andere inspecteur of door RWS of de KLPD. Deze eerdere controles zijn verwerkt in een database. Ook wordt informatie verzameld van de IVW, bijvoorbeeld over de vraag of een geldig certificaat van onderzoek is verstrekt. Dit maakt het mogelijk om een gerichte controle te doen. Overigens maakt het gebruik van deze hulpmiddelen een ontwikkeling door. Niet altijd bevatten de databases de meest actuele informatie over verrichte controles. Voor het overige is het een vrije keuze van de inspecteur welk schip wordt gecontroleerd en welke niet. Vaak wordt binnen een rayon voor een aanlegpunt gekozen waar veel schepen afmeren. Het schip dat toevallig daar aanwezig is, wordt gecontroleerd – afhankelijk van de vraag of dit schip niet al eerder aan een controle is onderworpen. Gelet op de verhouding tussen inspecteurs en aantal vrachtschepen is de kans op controle relatief klein. Overigens beperkt het toezicht zich primair tot de vrachtschepen. Pleziervaartuigen, zoals de ‘bruine vloot’, worden alleen in bijzondere projecten aan controle onderworpen en vallen voor het overige onder het toezicht van de KLPD.

Kenmerken van de normadressaat

De normadressaten bestaan uit de kapiteins en de eigenaren van de schepen. Doorgaans wordt binnenvaart uitgevoerd door kapitein-eigenaars. Dit zijn kleine zelfstandigen, waarvan de professionaliteit in de zin van kennis over de toepasselijke regels en de mate waarin deze worden nageleefd, sterk varieert. Daarnaast zijn er kapiteins in loondienst. In deze laatste categorie zijn twee normadressaten die beiden kunnen worden aangesproken: de kapitein en de werkgever/eigenaar. De laatste kan bijvoorbeeld ook een boete worden opgelegd op grond van de Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet.

Toezichtbevoegdheden en waarborgen

De inspecteurs zijn zowel toezichthouder als bijzonder opsporingsambtenaar. In het kader van de bestuurlijke boete gelden meer waarborgen, bijvoorbeeld ten aanzien van de cautie. De inspecteur betreedt het schip als toezichthouder en kan dan gebruik maken van de medewerkingsplicht. In die rol kan hij ook alle relevante gegevens opvragen en bestuderen. Op het moment dat in die gegevens iets vreemd wordt geconstateerd, verschuift de rol officieel naar die van

opsporingsambtenaar of toezichthouder in het kader van de bestuurlijke boete. Dit moment wordt niet formeel gemarkeerd door middel van een cautie. Ook al omdat het gesprek daardoor een formele wending krijgt. Overigens hebben de verklaringen van de overtreder zelden een belang voor de constatering van de overtreding door de toezichthouder.

Opsporingsbevoegdheid

In een enkel geval, veelal in verband met het vervoeren van gevaarlijke stoffen, wordt een proces-verbaal opgesteld. Dit wordt als een minder handige route ervaren, ook al omdat de afhandeling in handen is van het OM en met de parketsecretaris zal moeten worden overlegd over een eventuele transactie. Deze parketsecretarissen moeten over een zeer breed veld over kennis beschikken en laten hun beslissing, al dan niet in overleg met de officier van justitie, veelal afhangen van de IVW-inspecteur.

5.2.3 Beslissing over de interventie

Boeterapport

De Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet verplichten tot het opleggen van een bestuurlijke boete indien een overtreding is geconstateerd. Deze boeteplicht werkt voor de inspecteurs door in het feit dat zij een boeterapport *moeten* opmaken indien zij een overtreding constateren. Hierin is geen keuzeruimte. De enige keuzeruimte die er in de praktijk is, is om overtredingen niet te zien, dat wil zeggen: te negeren. In de praktijk gebeurt dat echter vrijwel nooit en alleen met kleinere overtredingen. Voor deze kleinere overtredingen bestaat bovendien een alternatieve interventie: de voorwaardelijke boete (zie verderop).

Bestuurlijke boete

De beslissing over het opleggen van een bestuurlijke boete, wordt genomen door het Bureau Boetes van de IVW. Dit bureau is belast met de besluitvorming over bestuurlijke boetes op grond van zowel de Binnenvaartwet als de Arbeidstijdenwet en is derhalve behalve voor het Domein Binnenvaart ook werkzaam voor het Domein Goederenvervoer over de weg. Dit Bureau bepaalt de hoogte van de boete. Inspecteurs hebben daar in beginsel geen invloed op. De enige invloed die de inspecteurs hebben volgt uit de wijze waarop zij het boeterapport opstellen. In dat boeterapport kiezen zij immers voor een overtreding en kunnen daarbij ook eventuele rechtvaardigingsgronden opnemen. Omdat de bestuurlijke boetebevoegdheid in de Binnenvaartwet nog relatief nieuw is, kwam het in het verleden regelmatig voor dat boeterapporten niet tot een bestuurlijke boete leidden. Dit is echter veranderd, ook al omdat de boetecategorieën en omschrijvingen van de overtredingen in de op de Binnenvaartwet gebaseerde regelgeving, beter aansluit bij de praktijk. Een andere reden is dat de inspecteurs expertise hebben opgebouwd bij de bewijsvoering. Inmiddels is duidelijker geworden met welke feiten bepaalde overtredingen kunnen worden vastgesteld.

De bepaling van de hoogte van de boete volgt rechtstreeks uit de wet. Door het Bureau Boetes van de IVW is een boetecatalogus ontwikkeld, waarin voor elk delict de hoogte van de boete wordt bepaald. De inspecteur die het boeterapport heeft opgemaakt, krijgt alleen terugkoppeling over deze besluitvorming indien onduidelijkheden bestaan ten aanzien van geconstateerde feiten of bewijsmateriaal. De inspecteur hoort niet terug of een boete is opgelegd en evenmin of de overtreder in bezwaar is gegaan.

Alternatief: de voorwaardelijke bestuurlijke boete

Hoewel de inspecteur gehouden is om voor elke overtreding een boeterapport te schrijven, gebeurt dit in de praktijk niet altijd. Weliswaar is intern afgesproken dat geen waarschuwing mag worden opgelegd. Desalniettemin wordt er in de praktijk wel een alternatieve interventie gehanteerd, in de vorm van een soort voorwaardelijke bestuurlijke boete. De overtreder wordt dan geconfronteerd met de overtreding en wordt de gelegenheid geboden om binnen een bepaalde termijn aan te tonen dat de overtreding is verholpen. Indien hij dat kan aantonen, wordt het boeterapport niet doorgestuurd naar Bureau Boeten. Het gaat dan bijvoorbeeld om een overtreding als het ontbreken van de melding van de hefkracht op de boordkraan. Dit zijn overtredingen die zeer eenvoudig kunnen worden hersteld en waarbij het schrijven van een boeterapport zijn doel voorbij schiet.

Deze ‘voorwaardelijke bestuurlijke boete’ wordt uitsluitend opgelegd ten aanzien van technische voorschriften. Deze praktijk past niet bij de handhaving van de Arbeidstijdenwet, ook al omdat de overtredingen die in het kader van deze wet worden geconstateerd, zich in het verleden hebben afgespeeld.

Calculerende overtreding door de bestuurlijke boete

De vastgestelde hoogte van de bestuurlijke boete haalt een deel van de afschrikwekkende werking van deze interventie weg. In de praktijk komt het voor dat schippers gecalculeerd de wet overtreden. Het boetebedrag wordt dan afgewogen tegen het economische voordeel van de overtreding. Dit economische voordeel kan via de bestuurlijke boetebevoegdheid niet worden afgewogen.

Intrekken van certificaten

Geconstateerd is dat nooit een certificaat wordt ingetrokken. In het interview wordt dit bevestigd. Het intrekken van certificaten is niet aan de orde, mede doordat niet wordt gecontroleerd of de op het certificaat vermelde gegevens overeenstemmen met de werkelijkheid.

Vaarverbod

De Binnenvaartwet kent geen bijzondere bevoegdheid om een vaarverbod op te leggen. Desalniettemin kan een schip wel via de bestuursdwangbevoegdheid op grond van die wet worden stilgelegd. Ook de Arbeidstijdenwet biedt de mogelijkheid tot het stilleggen van werk. Er wordt echter vrijwel nooit een vaarverbod opgelegd. De mogelijkheid om een vaarverbod op te leggen is er

pas indien een schip meer dan 50% onderbemand is. In de praktijk komt dat niet voor. Uit het interview blijkt dat bovendien dat de impact van een vaarverbod zeer groot is: het kost de eigenaar of kapitein gewoon veel geld. Een bestuurlijke boete is dan een veel aantrekkelijker interventie: na de overtreding wordt een boete opgelegd en daarmee is het afgerond. Dit geldt uiteraard niet voor de echt gevaarlijke situaties, waarbij een overtreding op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt vastgesteld (bijvoorbeeld: verpakking is stuk). Bij dit soort overtredingen is een directe interventie wel aangewezen, in dit voorbeeld door voor te schrijven dat de verpakking moet worden hersteld. Overigens kent deze wet ook geen bestuurlijke boetebevoegdheid.

Een risico met het opleggen van het vaarverbod is dat op een gegeven moment de kosten van het weer in de vaart brengen van het schip groter kunnen zijn dan de baten. Met als gevolg dat het schip blijft liggen waar het ligt en de overtreder zich niet inspant om de tekortkomingen aan het schip te beëindigen. In de laatste jaren heeft zich één voorbeeld voorgedaan, waarbij een constructiefout in het schip niet werd hersteld, ook al omdat de schipper zei geen eigenaar te zijn van het schip. Dit schip ligt nog steeds afgemeerd en er is geen zicht op verandering van de situatie.

5.2.4 Tussenconclusie

De IVW houdt zich binnen het domein Binnenvaart uitsluitend bezig met de handhaving van de Binnenvaartwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De overige wetten binnen dit domein, waaronder de Scheepvaartverkeerswet, wordt overgelaten aan de KLPD. Bij de handhaving van deze wetten treden inspecteurs zelden op als opsporingsambtenaar: het toezicht en de interventie zijn juist bestuursrechtelijk van aard. Dit komt omdat de twee belangrijkste wetten (Arbeidstijdenwet en Binnenvaartwet) een gelijkkluidend instrumentarium kennen. De Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet bevatten de plicht om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit leidt in de praktijk tot een nieuwe modaliteit voor de kleine overtredingen die eenvoudig kunnen worden hersteld: de voorwaardelijke bestuurlijke boete.

5.3 Handhaving domein Zeevaart/Koopvaardij

5.3.1 Gebruik in 2009

- Er zijn zo'n 220 rederijen, 340 schipper-eigenaren (zeevisserij) en ongeveer 1.800 zeeschepen die onder de reikwijdte van dit domein vallen.
- In 2009 zijn iets meer dan 1.000 vlaggestaatcontroles verricht en iets meer dan 1.600 port state inspecties.
- 42 maal heeft toezicht op de klasse plaatsgevonden en 160 maal op visserij.

- Bij de vlaggestaatsinspecties bleken vooral tekortkomingen gerelateerd aan arbeidsomstandigheden, veiligheid en havenontvangstinstallatie (gerelateerd aan gevaarlijke stoffen).
- Er is in 17 gevallen uitspraak gedaan door de Raad voor de Scheepvaart.
- 24 schepen zijn aangehouden op grond van de Wet havenstaatcontrole of de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. 41 maal is een schip aangehouden op grond van de Schepenwet.
- Er zijn geen gegevens bekend over andere interventies (bestuursdwang, last onder dwangsom, proces-verbaal).

In het domein Zeevaart/Koopvaardij zijn het met name de Havenmeesters van de verschillende havens die naast de IVW ook toezicht houden en interventies kunnen plegen. De Havenmeesters handhaven het Havenreglement van de betreffende haven. Dit biedt vaak ook mogelijkheden om te verhinderen dat schepen vertrekken of juist afmeren. Samenwerking met de Havenmeester biedt dan ook de mogelijkheid om door de IVW opgelegde vaarverboden daadwerkelijk af te dwingen, omdat uitvaren daadwerkelijk kan worden voorkomen. Daarbij komt dat de Havenmeester van Rotterdam over dezelfde bevoegdheden beschikt als de IVW. De Havenmeester doet echter geen havenstaatcontrole, maar beperkt zijn controle tot de milieu-eisen en opleidingseisen. Met de IVW wordt afgesproken welke schepen worden gecontroleerd.

De KLPD is ten slotte bevoegd voor wat betreft de handhaving van de Scheepvaartverkeerswet voor de zeeschepen die zich binnen de territoriale wateren bevinden.

5.3.2 Verzamelen van feiten

Voorschriften die worden gehandhaafd

Binnen het domein Zeevaart/Koopvaardij wordt toezicht op de naleving gehouden ten aanzien van de zeeschepen zelf. Daarbij gaat het enerzijds om ‘vlaggestaatcontroles’ voor de zeeschepen met een Nederlandse vlag. De handhaving vindt dan plaats op grond van de Schepenwet. Deze schepen kunnen overal ter wereld aan een inspectie worden onderworpen. Daarnaast worden buitenlandse schepen gecontroleerd die afmeren in Nederlandse havens. Het handhavingsinstrumentarium is dan gebaseerd op de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet havenstaatcontrole, inclusief de achterliggende (internationale) regelgeving. Ook de naleving van de wetgeving omtrent het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt hierbij gecontroleerd. Voorts wordt toezicht uitgeoefend op de toegelaten klassenbureaus die belast zijn met de verstrekking van de certificaten van onderzoek. Deze klassenbureaus worden binnen Europa aangewezen voor het verstrekken van deze certificaten. Het toezicht heeft feitelijk betrekking op de wijze waarop deze klassenbureaus certificeren en toezicht houden op de certificaten.

Wetten die niet worden gehandhaafd

Wetten die niet zijn genoemd zijn de ‘noodwetten’, zoals de Rijkswet noodvoorzieningen schepen en de Vaarplichtwet. Dit ligt voor de hand, gelet op het uitzonderlijke karakter van deze wetten. Op de Meetbrievenwet en de Zeebrievenwet vindt in beginsel ook geen toezicht plaats. Een zeebrief is nu eenmaal onontbeerlijk voor het kunnen gebruiken van een schip. Toezicht is dus niet noodzakelijk. Wetten die ook niet werden genoemd in het interview zijn de Havenbeveiligingswet, de Wet laden en lossen zeeschepen en de Loodsenwet.

Organisatie van het domein

Het domein Zeevaart/Koopvaardij is onderverdeeld in vier afdelingen: toelating en continuering, belast met onder meer het toezicht op de klassenbureaus; vlaggestaat, belast met het toezicht op de naleving van de Schepenwet voor Nederlandse zeeschepen; de afdeling visserij, belast met de handhaving van alle regels, specifiek voor zeevisserijschepen en ten slotte de afdeling Havenstaatcontrole (Port State Control). De laatste afdeling richt zich op de controles van schepen van andere landen, die in Nederland afmeren. Binnen deze afdelingen zijn ongeveer 20 inspecteurs werkzaam die controles uitoefenen op de schepen. Deze inspecteurs rouleren over de afdelingen en hebben in principe een eigen rayon. Deze rayons zijn ingericht naar de grote (en kleinere) zeehavens (Rotterdam, Amsterdam en bijvoorbeeld Terneuzen, Vlissingen, Eemshaven en Katwijk voor visserij). Binnen het rayon heeft de inspecteur niet alleen te maken met de individuele schepen die worden gecontroleerd, maar ook met de reders die de schepen bezitten. Behalve individuele controles voeren deze inspecteurs dus ook bedrijfscontroles uit.

Kenmerken van de normadressaat

De normadressaten zijn zowel de reders die eigenaar zijn van een zeeschip als de kapiteins die het gezag voeren over een schip. Ten aanzien van de handhaving kan een onderscheid worden gemaakt tussen de vlaggestaatcontrole (Schepenwet), waarbij de reder in Nederland een vestiging moet hebben. Voor deze doelgroep is het mogelijk de reder zelf te benaderen en (ook) onderzoek op bedrijfsniveau te verrichten. Overigens doet zich bij deze doelgroep het probleem voor dat schepen automatisch de Nederlandse vlag krijgen indien het schip eigendom is van een in Nederland gevestigde reder. Het is niet mogelijk om een schip de Nederlandse vlag te ontnemen als het niet direct overgaat op een andere vlaggestaat. Bij de havenstaatcontrole ten aanzien van buitenlandse schepen is de normadressaat de individuele kapitein van het schip. Een derde doelgroep betreft de klassenbureaus die zijn aangewezen om certificaten te verlenen.

Keuzes ten aanzien van schepen en reders

De keuze welke schepen in het kader van de havenstaatcontrole worden gecontroleerd, vloeit voort uit de (internationale) richtlijn Havenstaatcontrole. Deze richtlijn bevat een lijst met vlaggestaten met een minder goede reputa-

tie. De Paris MOU vormt een ander aangrijpingspunt. Vergelijkbare regionale verdragen, zoals de Tokyo MOU vormen eveneens een basis voor de selectie van de te controleren schepen. Vlaggestaatcontroles bij reders vindt doorgaans op bedrijfsniveau plaats. Soms is de aanleiding een lokale inspectie van een schip. Indien veel afwijkende zaken worden geconstateerd of bijvoorbeeld veelmeldingen worden gedaan van ongevallen, dan kan dat aanleiding zijn voor een bedrijfsbezoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de plicht van kapiteins om ongevallen te melden (art. 9 lid 2 Schepenwet). Zeer veel ongevallen, of een bedrijfsvoering die geen vertrouwen oplevert, leidt tot verscherpt toezicht, hetgeen betekent dat de IVW vaker een bedrijfsbezoek aflegt en vaker gegevens opvraagt.

Aan de andere kant: als een reder in het verleden heeft aangetoond zich aan de regels te houden, dan leidt dat tot minder inspecties van het bedrijf en de onder die reder varende schepen. Hierover kan zelfs een convenant worden afgesloten. Als een bedrijf veel met ongevallen te maken heeft wordt de reder onder verscherpt toezicht geplaatst. Dit betekent dat de IVW vaker langskomt en soms zelfs meeloopt. De verscherpte controles zijn voornamelijk gericht op het kantoor; de vraag is dan wat het kantoor eraan gedaan heeft om het ongeval te voorkomen en wat zij doet om het in de toekomst te voorkomen.

Methode van feiten verzamelen

De voor de inspecties relevante feiten worden verzameld aan de hand van de certificaten en logboeken die op grond van de wetgeving moeten worden bijgehouden. In een enkel geval wordt een ronde gemaakt op het schip om te controleren of er sporen zijn van ongevallen waarvan geen melding is gemaakt in het logboek.

Opsporingsbevoegdheid

Weliswaar beschikken inspecteurs over een opsporingsbevoegdheid, maar daarvan wordt nooit gebruik gemaakt. Het opsporingstraject wordt gezien als ingewikkeld en ongewenst. Ingewikkeld omdat het niet altijd eenvoudig is om precies de verwijtbaarheid van de individuele overtreder vast te stellen. Bovendien moet het OM bij de interventie worden betrokken, hetgeen de procedure extra compliceert. Daarbij is het ongewenst omdat in het kader van een opsporingsbevoegdheid de relatie met de ondertoezichtgestelde, waarbij informatie moet worden vergaard, verandert. Verondersteld wordt dat ondertoezichtgestelden minder geneigd zullen zijn om mee te werken en informatie te verstrekken. Daarbij komt dat de alternatieve interventies, die niet volgen op opsporingsonderzoek, maar op toezichtsactiviteiten, veel effectiever zijn.

5.3.3 Beslissing over een interventie

Intrekken certificaat

Binnen het domein Zeevaart/Koopvaardij zijn twee interventies mogelijk: een certificaat wordt ingetrokken of er wordt een vaarverbod opgelegd. De drei-

ging van het intrekken van een certificaat, richt zich tot de reders die onder Nederlandse vlag varen. In zijn algemeenheid is de waarschuwing of dreiging dat een certificaat zal worden ingetrokken, voldoende om de reders te bewegen zich aan de geldende regels te houden. Daarbij komt dat de Raad voor de Scheepvaart ook een normerende rol vervult. Deze raad gaat over de reders die onder Nederlandse vlag varen en ziet toe op een kwalitatief goede samenstelling van de Nederlandse vloot. Deze raad kan worden gezien als een soort zelfregulering van de reders, die immers zelf ook belang hebben bij een kwalitatief goede vloot, al was het maar omdat eventuele havenstaatcontroles worden gebaseerd op de kwaliteit van de vloot van de vlaggestaat.

Vaarverbod

Het intrekken van een certificaat is een drastisch middel omdat daarmee de economische bruikbaarheid van het schip wordt beperkt. Bovendien geldt voor de buitenlandse schepen dat het intrekken van certificaten zo goed als onmogelijk is. Een vaarverbod is in die gevallen het aangewezen instrument. Het vaarverbod gaat gepaard met een aanwijzing waarin wordt omschreven wat moet worden hersteld voordat kan worden uitgevaren. Elk uur vertraging heeft financiële consequenties voor kapitein en reder. De ervaring leert dat beiden geneigd zijn om dit economische nadeel te reduceren. In de praktijk kan de naleving van voorschriften dus zeer effectief door een vaarverbod worden afgedwongen. De inhoud van een vaarverbod varieert en is afhankelijk van de geconstateerde gebreken. Vaak vindt de inspectie plaats ruim voor het geplande vertrek van het schip. De aanzegging van het vaarverbod bevat dan de mededeling dat indien niet voor het vertrek de tekortkomingen zijn hersteld, een vaarverbod zal worden opgelegd. Vervolgens vindt hercontrole plaats. Blijken dan de gebreken niet hersteld, of worden nieuwe gebreken geconstateerd, dan vindt een afweging plaats die kan resulteren in een definitief vaarverbod, met omschrijving van de tekortkomingen die moeten worden hersteld. Dit vaarverbod blijft net zo lang van kracht totdat geconstateerd is dat de tekortkomingen daadwerkelijk zijn hersteld.

Behoeft aan alternatieve instrumenten

Zowel het intrekken van een certificaat als het vaarverbod gelden als zeer ingrijpende instrumenten. Daarbij komt dat met name bij het vaarverbod het risico bestaat dat de tekortkomingen aan het schip dat aan de ketting wordt gelegd, niet worden verholpen, omdat de eigenaar van het schip daartoe niet in staat is of anderszins niet aan herstel wil meewerken. Dit is met name een groot risico voor de havens waar deze schepen zijn afgemeerd, die immers de nadelige gevolgen ervaren. Juist vanwege deze nadelen van de beide instrumenten, is in het verleden geopperd om in het domein Zeevaart/Koopvaardij, voor zowel de vlaggestaatcontroles als voor de havenstaatcontroles bestuurlijke boetes of lasten onder dwangsom in te voeren.¹ De last onder dwangsom zou betrekking

¹ Het rapport *De bakens verzet*.

kunnen hebben op tekortkomingen die tijdens bedrijfsinspecties blijken, en waarbij op het bedrijfsniveau veranderingen moeten worden afgedwongen. De bestuurlijke boete biedt de mogelijkheid om overtredingen die zowel tijdens de vlaggestaatcontroles als tijdens de havenstaatcontroles blijken op een eenvoudige manier af te doen, zonder dat gegrepen moet worden naar het zware middel van het vaarverbod. Ten slotte zou het publiceren van overredingen een goede aanvulling op het handhavingsinstrumentarium kunnen zijn. Weliswaar wordt via het Paris MOU en de zwarte lijsten die daaruit voortvloeien, al enigszins aangegeven welke vlaggestaten en welke reders een risico vormen, maar dit zou nog verder kunnen worden verfijnd en bekend kunnen worden gemaakt binnen de groep van normadressaten, zodat ook onderling reders en vooral: degenen die opdrachten verstrekken aan die reders, weten hoe het met de kwaliteit van de reders is gesteld.

5.3.4 Tussenconclusie

Het toezicht in het domein Zeevaart/Koopvaardij draait om de intrekking van certificaten en het opleggen van een vaarverbod. De dreiging van deze interventies wordt over het algemeen als doeltreffend instrument ervaren om normadressaten tot normconformiteit te bewegen. Omdat beide instrumenten zeer ingrijpend zijn, worden echter aanvullende, minder ingrijpende instrumenten, waaronder de last onder dwangsom en eventueel de bestuurlijke boete, gemist.

5.4 Handhaving domein Luchtvaart

5.4.1 Gebruik in 2009

- In het domein Luchtvaart zijn 188 vervoerders actief. Het gaat daarbij om ongeveer 2.900 luchtvaartuigen. Bovendien zijn in dit domein zo'n 118 technische bedrijven actief. Het toezicht richt zich ten slotte ook op de luchthavens. Er zijn 34 luchthavens en 215 heliplatforms.
- In totaal zijn in 2009 iets meer dan 2.000 toezichtshandelingen verricht; variërend van systeeminspecties tot productinspecties en thema-inspecties.
- Soms gaat toezicht over in 'verscherpt toezicht'. In 2009 was dat het geval naar aanleiding van een systeeminspectie gericht op veiligheidsmanagement bij luchthavens en bij twee luchtvaartscholen.
- Er wordt in 332 gevallen een waarschuwing opgelegd; in 88 gevallen een 'categorie 3/level 1 bevinding' en in 4 gevallen een last onder dwangsom of een boete. In 4 gevallen werd een voornemen tot schorsing opgelegd en in 2 gevallen kwam het daadwerkelijk tot een schorsing van een certificaat.
- In 2009 is 124 maal een proces-verbaal opgemaakt in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast hebben 80 bedrijven een waarschuwingsbrief gekregen.

De IVW heeft bij zijn taken soms te maken met de KMAR die verantwoordelijk is voor de algemene veiligheid op de luchthaven. Toch vindt vrijwel nooit samenwerking met de KMAR plaats. Wel constateert de KMAR soms een overtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, maar dan wordt de IVW erbij gehaald voor de verdere afhandeling. Indien de inspecteurs van IVW een radioactieve straling constateren, dan laat de IVW de afhandeling van de overtreding over aan de VROM-inspectie, omdat die beschikken over de mogelijkheden om de radioactieve goederen te verwijderen. Voor de algemene luchtvaart geldt dat het Ministerie van Defensie eveneens vergelijkbare bevoegdheden uit kan oefenen. In de praktijk is het domein van defensie echter goed afgebakend van de burgerluchtvaart.

5.4.2 Verzamelen van feiten

Voorschriften die worden gehandhaafd

Het domein Luchtvaart houdt zich bezig met het toezicht op de naleving van de Luchtvaartwet en de Wet luchtvaart. Daarnaast wordt de Wet vervoer gevaarlijke stoffen gehandhaafd en de Wet consumentenbescherming voor zover het gaat om ‘denied boarden’.

Wetten die niet worden gehandhaafd

Wetten die wel binnen dit domein vallen, maar in de praktijk niet worden gehandhaafd, betreffen de wetten die de werknemer moeten beschermen, waaronder met name de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet. Verondersteld wordt dat de Arbeidsinspectie toezicht houdt op de naleving van deze voorschriften.

Organisatie van het domein

Het domein Luchtvaart valt uiteen in de inspecteurs die zich bezighouden met het toezicht op de naleving en controle van het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht en de inspecteurs die zich bezig houden met het toezicht op de luchtvaart zelf. Het toezicht op de naleving van de voorschriften voor luchthavens, luchtvaartoperationele bedrijven en luchtvaarttechnische bedrijven is verdeeld over drie subdomeinen van elk ongeveer 30 medewerkers. Deze subdomeinen houden zich bezig met de bedrijfscontrole en audits. Elk van de onder toezichtgestelde bedrijven heeft een accountmanager binnen de IVW, die optreedt als lead auditor bij bedrijfscontroles. De accountmanager wisselen eens per twee/drie jaar van het bedrijf waarvoor zij accountmanager zijn. Daarnaast zijn er zo’n 18 tot 20 inspecteurs die productcontroles uitvoeren en bijvoorbeeld luchtvaartuigen controleren op gebreken. Ten slotte is er nog een specifiek onderdeel binnen dit domein dat zich bezighoudt met de afhandeling van de klachten naar aanleiding van het ‘denied boarding’.

Toezicht versus opsporing

Het onderscheid tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen en het overige deel van het domein Luchtvaart komt tot uitdrukking in het verschil in gebruik van instrumenten. De handhaving van het vervoer van gevaarlijke stoffen verloopt via de opsporingsbevoegdheid, waarna een OM-transactie wordt aangeboden. In dit domein vindt nooit een bestuursrechtelijke interventie (bijvoorbeeld: in-trekken erkenning, of bestuursdwang) plaats. De inspecteurs treden dan ook uitsluitend op als opsporingsambtenaar en niet als toezichthouder. Het deel van het domein dat zich bezighoudt met de veiligheid van de luchtvaart in het algemeen (luchthavens, luchtvaartoperationele en luchtvaarttechnische bedrijven) wordt uitsluitend met behulp van bestuursrechtelijke instrumenten gehandhaafd. Dat betekent ook dat de inspecteurs in dit deel van het domein niet over een opsporingsbevoegdheid beschikken.

Kenmerken van de normadressaten

Ook voor de karakterisering van de normadressaten moet een onderscheid worden gemaakt tussen het vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht en het toezicht op degenen die luchtvervoer verrichten of daarmee te maken hebben. Voor zover het gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen, vallen de normadressaten uiteen in drie groepen: de afzender van de gevaarlijke stoffen (dat is vaak de fabrikant), de expediteurs die het vervoer organiseren en de afhandelaar die het product dat als gevaarlijke stof wordt aangemerkt aan boord van het vliegtuig zet. De groep normadressaten is redelijk goed in beeld te brengen, zeker voor zover het de afhandelaar en de expediteurs betreft. Afzenders in Nederland worden ook onderzocht en in kaart gebracht. Indien de afzender zich in het buitenland bevindt, krijgt de handhaving wel een ander karakter en wordt uitsluitend reactief opgetreden, dus indien een overtreding is geconstateerd.

De normadressaten die zich bezighouden met het luchtvervoer zelf vallen uiteen in recreanten en professionele instanties. De recreanten zijn de sportvliegers en de sportvliegtuigen. Op deze categorie normadressaten vindt geen toezicht plaats.

De normadressaten die zich professioneel met luchtvaart bezighouden, vallen uiteen in de exploitanten van luchthavens, inclusief de privé-luchthavens (helicopterdecks) enerzijds en de luchtvaartmaatschappijen en de luchtvaarttechnische bedrijven die zich bezighouden met onderhoud van vliegtuigen of ontwerp dan wel leverantie van (onderdelen van) vliegtuigen anderzijds. Deze laatste groep vormt een keten, waarbij elk van de actoren moet beschikken over de nodige certificaten. Dat betekent dat op het niveau van het individuele vliegtuig nagegaan kan worden hoe het onderhoudsschema eruit ziet, bij welk bedrijf deze werkzaamheden worden uitgevoerd en welke leveranciers betrokken zijn bij de samenstelling van het vliegtuig.

In de keten die zich bezighoudt met de luchtvaart zelf, is sprake van een grote normconformiteit. Dit hangt samen met de economische afhankelijkheid van het certificaat en het feit dat de regels gericht zijn op de bescherming van veiligheid: een onontbeerlijk aspect van de productie en dienstverlening in de

luchtvaart. Daarbij komt dat de sector over het algemeen goed op de hoogte is van de materiële regels waaraan men zich moet houden. Deze regels worden veelal op Europees en mondiaal niveau vastgesteld. Dit maakt het eenvoudiger om van de regels op de hoogte te geraken en onderstreept bovendien de gevolgen van het niet-naleven van de voorschriften in één bepaalde lidstaat: het intrekken van een certificaat heeft immers als consequentie dat de handel in de gehele wereld onmogelijk is geworden.

Systeemcontrole

De regelgeving in met name in het deel van het domein dat ziet op het luchtvervoer zelf, wordt vooral door middel van systeemtoezicht gehandhaafd. Dat betekent dat bij de bedrijven wordt nagegaan welke systemen er zijn ontwikkeld om gevaar te voorkomen. Ook wordt in de administratie van het bedrijf nagegaan hoe de regels omtrent de certificering en onderhoud van de luchtvaartuigen worden nageleefd. Naarmate meer vertrouwen bestaat in de ondertoezichtgestelde, krijgt het toezicht meer vorm van een toezicht op het managementsysteem, waarbij opleidingen en het productieproces zelf in kaart worden gebracht.

Productcontrole

Naast systeemcontrole vindt ook productcontrole plaats. Dat geldt met name voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, waarbij concreet in de hangar wordt nagegaan hoe de verpakking eruit ziet. Ook de concrete opnemingsplaats van (privé)luchthavens kan worden gezien als een productcontrole.

Meldplicht

Voor het gehele domein van Luchtvaart geldt een meldplicht. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vormt die meldplicht een aangrijpingspunt voor de handhaving: de afhandelaar, die de producten accepteert om per vliegtuig te vervoeren, moet alle gebreken melden bij de IVW. Doet hij dat niet, dan loopt hij het risico om te worden beboet, evenals de expediteur en de afzender, en kan bovendien zijn erkenning kwijtraken. Het economische belang bij de erkenning en het geringe belang om een overtreding oogluikend toe te staan, leidt ertoe dat afhandelaars vrijwel elke overtreding melden. Ook voor de overige wetten geldt een meldplicht, die goed werkt. Deze meldplicht werkt goed omdat men weet dat de melding geen consequenties hoeft te hebben voor de erkenning en ook niet direct zal leiden tot een andere interventie. Omdat veiligheid als doel wordt gedeeld door zowel inspectie als ondertoezichtgestelden, is men snel geneigd om eventuele fouten of gebreken te melden, om de ongelukken verderop in de keten te voorkomen.

5.4.3 Beslissing over een interventie

‘Level one en level two’ overtredingen

In het deel van het domein dat gaat over de veiligheid van de luchtvaart, vormt de keten als zodanig het aangrijpingspunt voor de handhaving. Een schakel in deze keten kan een overtreding begaan zonder dat dat consequenties heeft, zo lang het gevaar maar binnen de perken blijft (level 2). Naarmate het gevaar groter is (level 1), wordt er directer opgetreden en wordt ook geen hersteller-mijn geboden. De inschatting van wat level 2 en wat level 1 overtredingen zijn, is in beginsel aan de inspecteur. Deze moet inschatten wat het uiteindelijke risico is van de overtreding voor de veiligheid van de luchtvaart. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opleidingspeil van de monteurs die onderhoud verrichten aan een vliegtuig. Dat kan een level 2 gebrek zijn indien het om een of enkele monteurs gaat en het kan een level 1 gebrek zijn als de kennis van alle monteurs verouderd is.

Schorsen en intrekken certificaat

Voor het gehele domein Luchtvaart (zowel de ‘gewone’ luchtvaart als het vervoer van gevaarlijke stoffen) geldt dat het (schorsen of) intrekken van een certificaat of erkenning het ultieme handhavingsinstrument vormt. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen geldt dat de verzender, de expediteur en de afhandelaar allen over een erkenning moeten beschikken. Deze erkenning kan worden ingetrokken. In de praktijk komt dat echter nooit voor. Na een brief met de constatering van de tekortkoming (de waarschuwing of signalering, zie hieronder) en een termijn waarbinnen dit moet worden opgelost, is de zaak meestal afgedaan. De bedrijfsinspecties zijn ook meer informatief dan repressief.

Stopzetten zending

Een andere interventie vormt het stopzetten van een zending met gevaarlijke stoffen. Dit vindt plaats met toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid uit de Awb. Het geconstateerde gebrek moet dan worden verholpen. Na controle door de IVW wordt de zending vrijgegeven. Het stilzetten van een zending is voor zowel afzender, expediteur als afhandelaar financieel nadelig. Binnen deze keten wordt dan ook onderling naar een oplossing gezocht. Wie precies de tekortkoming herstelt, is voor de IVW niet van belang. Handelen in strijd met een stopzetting leidt tot een proces-verbaal.

Slecht nieuws gesprek

De dreiging met de schorsing komt aan de orde in een zogenaamd ‘slecht nieuws gesprek’. De vorm van deze interventie is niet omschreven in de wet, maar wordt wel zo genoemd in het jaarverslag. Een slecht nieuws gesprek komt erop neer dat met de ondertoezichtgestelde wordt doorgenomen welke tekortkomingen zijn geconstateerd en wat de consequenties zullen zijn indien deze tekortkomingen voortduren. Worden de tekortkomingen later nogmaals

geconstateerd, dan volgt een dwangsom. Daarna kan alsnog schorsing volgen of kan de erkenning zelfs worden ingetrokken. Bij productcontroles wordt eerder meteen ingegrepen in de vorm van een sluiting van een helicopterdeck of het opleggen van een startverbod. Indien in strijd met een startverbod of schorsing wordt gehandeld, dan wordt de KLPD ingeschakeld.

Startverbod of sluiting

Een startverbod wordt bij hoge uitzondering opgelegd, ook al omdat de financiële consequenties voor de overtreder zeer groot zijn. Als een startverbod wordt opgelegd, is dat het gevolg van een serieus veiligheidsprobleem. Dat geldt ook voor de sluiting van een (privé)luchthaven.

Proces-verbaal en waarschuwing

De interventie naar aanleiding van een overtreding ten aanzien van gevaarlijke stoffen wordt gevormd door een proces-verbaal. Voor dit doel is een handhavingcatalogus ontwikkeld, waarin alle mogelijke overtredingen zijn opgesomd. Deze catalogus verbindt aan de overtreding een aantal punten. 'Scoort' een overtreder meer dan 100 punten, dan volgt onvermijdelijk een proces-verbaal. Indien de overtredingen minder dan 100, maar meer dan 50 punten opleveren, dan volgt een schriftelijke waarschuwing. Overtredingen waaraan minder dan 50 punten zijn toegekend, leiden tot een signalering. Alle pv's gaan naar een OvJ bij het OM Amsterdam, ook de pv's over buitenlandse overtreders. In alle gevallen wordt een boete opgelegd. Aan Nederlandse overtreders via het CJIB, hiervan ziet de IVW niets terug. Voor buitenlandse overtreders geeft het OM het boetebedrag door, de IVW vult dit in op een standaard schikkingsvoorstel dat naar de overtreder wordt gestuurd. Daarna wordt er niets meer mee gedaan, hoogstens wordt nog een aanmaning verzonden. In 2009 zijn 124 pv's opgelegd en in 2009 tot nu toe 90.

Meldplicht: ketenaansprakelijkheid

De meldingen (zie eerder) zijn de voornaamste stroom van informatie voor de controles. De meeste meldingen worden gedaan door de afhandelaar, waarvan er een viertal op Schiphol werken. Deze afhandelaars vormen een denkbeeldige ring voor het luchtvervoer. Doordat zij elke overtreding melden aan de IVW wordt een volledig beeld verkregen over de overtredingen die plaatsvinden. Op basis van de handhavingcatalogus vindt een schifting plaats van de ernst van de melding, waarna wordt besloten om al dan niet een proces-verbaal op te stellen. Wordt binnen de denkbeeldige ring, dus na de afhandelaar, een overtreding geconstateerd, dan leidt dat tot een proces-verbaal voor elke schakel in de keten die aan de zending vooraf ging. Dit vormt een extra motivering voor afhandelaars om min of meer namens de IVW overtredingen te signaleren.

Bestuurlijke boete

In het domein Luchtvaart zijn twee soorten bestuurlijke boetes mogelijk. In de eerste plaats worden bestuurlijke boetes opgelegd aan Schiphol in het kader

van de overtreding van geluidsnormen. Dit gebeurt echter sporadisch en is vaak politiek zeer gevoelig. In de tweede plaats biedt de Wet consumentenbescherming een boetebevoegdheid voor het geval de luchtvaartmaatschappijen de regels omtrent ‘denied boarding’ niet naleven. Weliswaar worden veel klachten ingediend bij de IVW, maar dit heeft nog niet geleid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Publicatie bestuurlijke boeten en dwangsommen

Een andere interventie vormt de publicatie van bestuurlijke boeten en dwangsommen op grond van de Wet luchtvaart (art. 11.27). In de praktijk worden geen bestuurlijke boeten en dwangsommen opgelegd. Indien er al gebruik wordt gemaakt van de wettelijke bevoegdheid, dan blijft het bij een aanschrijving dat indien de overtreding niet wordt verholpen een bestuurlijke boete of een dwangsom wordt opgelegd. Deze ‘voorwaarschuwing’ is echter niet de in de wet genoemde bestuurlijke boete of dwangsom en wordt dus niet gepubliceerd. Hoewel de wetgever dus publicatie als interventie wel heeft mogelijk gemaakt, wordt deze interventie in de praktijk niet gebruikt en is er geen ervaring met de werking van dit instrument.

5.4.4 Tussenconclusie

Het domein Luchtvaart valt uiteen in twee delen: een deel dat zich richt op de luchtvaart zelf en een deel dat gaat over het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het handhavingsinstrumentarium verschilt: waar in de luchtvaart zelf primair bestuursrechtelijk wordt opgetreden, en geen opsporingsambtenaren actief zijn, vindt de handhaving van het vervoer van gevaarlijke stoffen juist uitsluitend strafrechtelijk plaats. Hoewel ook het vervoer van gevaarlijke stoffen bestuursrechtelijk, via bestuursdwang, plaats kan vinden, wordt daar in de praktijk nooit voor gekozen. Bezien vanuit de inspecteur maakt het niet veel verschil of hij een transport stillegt of maatregelen neemt op grond van de Wet op de economische delicten, dan wel in het kader van een bestuursdwangbevoegdheid.

5.5 Handhaving domein Goederenvervoer over de weg

5.5.1 Gebruik in 2009

- Er zijn 72.000 bedrijven actief in het goederenvervoer; 12.000 betreft het beroepsgoederenvervoer, bij 60.000 gaat het om ‘eigen vervoer’. In totaal zijn er zo’n 150.000 voertuigen actief in dit domein.
- In 2009 is 421 maal een waarschuwing op grond van de Wet wegvervoer goederen opgelegd. Daarnaast 49 maal een procesverbaal door IVW-inspecteurs en 292 door opsporingsambtenaren.
- In 12 gevallen is een OM transactie opgelegd.

- 1800 maal vond een bedrijfsinspecties plaats, waarbij 129 overtredingen van de Arbeidstijdenwet werden geconstateerd.
- Overtredingen van de Arbeidstijdenwet: 285 maal werd een waarschuwing opgelegd door IVW; 296 maal door politie of Arbeidsinspectie. In 360 gevallen werd een boeterapport opgemaakt; 6 maal een proces-verbaal op grond van de WED.
- Er zijn geen bevelen tot staken van arbeid bekend.

De KLPD heeft een afdeling, met ongeveer 70 medewerkers, die landelijk controleert op de naleving van dezelfde voorschriften: rij- en rusttijden, gevaarlijke stoffen en overbelading. Er vindt op individueel niveau wel overleg en afstemming plaats tussen de IVW en de KLPD. Dit is echter niet geïnstitutionaliseerd. Ook worden geen gegevens uitgewisseld over ervaringen ten aanzien van bedrijven of vrachtwagenchauffeurs. De enige waarborg tegen een ‘dubbele controle’ bestaat uit de handgeschreven kwitantie die de chauffeur krijgt indien hij op grond van de Arbeidstijdenwet is beboet. Indien hij deze kan overleggen, dan wordt hij niet nog een keer beboet voor dezelfde overtreding.

5.5.2 Verzamelen van feiten

Voorschriften die worden gehandhaafd

Het domein Goederenvervoer over de weg richt zich op het toezicht op de naleving van de Wet wegvervoer goederen en de Arbeidstijdenwet. Meer in het bijzonder tijdens de wegcontroles vindt ook toezicht op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en voor een klein deel de Wegenverkeerswet plaats.

Wetten die niet worden gehandhaafd

De Wet belasting zware motorvoertuigen wordt niet actief gehandhaafd. Ook de Wegenverkeerswet wordt alleen voor een heel klein deel gehandhaafd, namelijk voor zover het gaat om de keuring van de voertuigen.

Organisatie van het domein

Het toezicht voor het domein goederenvervoer over de weg, valt uiteen in het toezicht op bedrijven en het toezicht door middel van wegcontroles. Beide vormen van controle verschillen. Niet alleen ten aanzien van de wijze waarop feiten worden verzameld, maar ook ten aanzien van de wetgeving waarop wordt gecontroleerd (zie eerder). Het domein is opgedeeld in een regio ‘noord’, ‘zuid’ en ‘midden’. De regio ‘midden’ houdt zich ook meer specialistisch bezig met gevaarlijke stoffen. De inspecteurs werken vanuit huis en werken vooral in de directe omgeving van hun woonplaats. In die omgeving verzorgen ze dan de bedrijfs- of wegcontrole.

Kenmerken van de normadressaten

Het domein Goederenvervoer over de weg kenmerkt zich door een grote heterogeniteit ten aanzien van de normadressaten. Handhaving vindt zowel plaats op bedrijfsniveau als op chauffeursniveau. Sommige overtredingen zijn bedrijfsgerelateerd (onvolkomenheden in de arbeidstijdenboekhouding) andere zijn chauffeursgerelateerd (knoeien met de tachograaf). Welke overtredingen precies als bedrijfsgerelateerd en welke als chauffeursgerelateerd worden aangemerkt, vloeit voort uit de boetecatalogus waarin per overtreding een boete wordt genoemd en tevens wordt aangegeven wie de boete kan worden opgelegd.

De bedrijven variëren van grote bedrijven met tientallen vrachtwagens, tot kleine familiebedrijven met één tot een paar vrachtwagens. Omdat de chauffeur zelf ook normadressaat is, is bovendien van belang dat de populatie chauffeurs sterk internationaal samengesteld is. De wijze waarop handhaving plaatsvindt, houdt in beginsel geen rekening met de omvang van het bedrijf of de aard van de chauffeur. Toch zijn er wel verschillen. Met name de grote bedrijven hebben veelal een professionele planner met een kwalitatief betere administratie. In veel gevallen worden de chauffeurs door het bedrijf zelf via GPS en andere elektronische systemen (black box) gemonitord. Daartegenover staan de bedrijven met een minder professionele boekhouding en administratie. Hoewel in deze laatste categorie ook grotere bedrijven te vinden zijn, zijn dit vooral de kleinere bedrijven. In deze kleinere bedrijven is doorgaans geen planner in dienst. De aanwezigheid van een planner vormt doorgaans een adequate borging voor het in acht nemen van de rust- en rijtijden.

Chauffeursgerelateerde overtredingen worden met name bij wegcontroles geconstateerd. Het maakt dan verschil of de chauffeur een Nederlandse of een buitenlandse nationaliteit heeft. Een Nederlandse chauffeur wordt bejegend via de Nederlandse Arbeidstijdenwet. Ten aanzien van een buitenlandse chauffeur wordt opgetreden op grond van de Europese verordening. De buitenlandse chauffeur moet bovendien onmiddellijk zijn boete voldoen, terwijl de Nederlandse chauffeur via het Bureau Boeten van de IVW een boete ontvangt. Volgens de respondent heeft de buitenlandse chauffeur vervolgens geen mogelijkheid meer om rechtsmiddelen aan te wenden tegen deze boete, terwijl de Nederlandse chauffeur bezwaar en beroep kan aantekenen tegen de bestuurlijke boete.

Bedrijfscontroles

Bij de controle van een bedrijf wordt de gehele administratie meegenomen en buiten het bedrijf (vaak thuis) gecontroleerd. Het gaat dan doorgaans om de rijtijden administratie. Voor zover het om een papieren administratie gaat, wordt deze steekproefsgewijs gecontroleerd. De omvang van de steekproef wordt gebaseerd op de zogenaamde IVA-tabel. Indien de administratie digitaal beschikbaar is – vanwege digitale tachografen – dan wordt de gehele administratie met een digitaal programma gecontroleerd. De controle van de administratie vindt plaats in het kader van het toezichtsonderzoek. Indien overtredingen worden

geconstateerd, dan wordt een kopie gemaakt van de administratie. De originele administratie wordt altijd geretourneerd aan het bedrijf zelf.

Selectie van bedrijven

De selectie van de bedrijven waar een bedrijfsbezoek plaatsvindt, wordt gebaseerd op een informatiseringssysteem, gebaseerd op een risico-inventarisatie. De individuele inspecteur krijgt een overzicht van de bedrijven die hij binnenkort moet bezoeken. De bedrijven krijgen gelijktijdig een bericht dat ze een bedrijfsbezoek kunnen verwachten. Het wordt dan aan de inspecteur overgelaten om met het bedrijf een afspraak te maken en dit bedrijf te bezoeken. Tussen het moment van aankondiging en de daadwerkelijke controle, verstrijken een aantal weken. Ook al om de bedrijven in de gelegenheid te stellen om de vereiste gegevens te verzamelen. In veel gevallen maken bedrijven voor de personeelsadministratie gebruik van administratiekantoren. De tijdige aankondiging waarborgt dat deze gegevens kunnen worden overgelegd tijdens de controle.

Wegcontroles

De controle van vrachtwagens aan de weg, vangt aan met een bestudering van de vrachtbrief (CNR). Deze is vereist voor elke vervoerder, tenzij het een 'eigen vervoerder' betreft, en het vervoer dus binnen het bedrijf blijft. Vervolgens komen de documenten ten aanzien van de rij- en rusttijden aan de orde. Afhankelijk van de lading gaat de controle vervolgens over op de controle van de certificaten voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (ADR).

Selectie van vrachtwagens

Bij wegcontroles is de keuze van de vrachtwagens die worden gecontroleerd, overgelaten aan de individuele inspecteur. De keuze van de vrachtwagen hangt vaak af van een aantal factoren. Nationaliteit kan een rol spelen. Ook wordt gelet op de vraag of de chauffeur op de heen of op de terugweg is. Verondersteld kan worden dat de chauffeur die op de terugweg is, eerder geneigd zal zijn om de rij- en rusttijden te overschrijden. Een derde kenmerk dat werd genoemd, is de uiterlijke verschijning van de vrachtwagen. Een schone vrachtwagen duidt erop dat de vrachtwagen onlangs op het bedrijf is geweest, of in ieder geval dat rust is genoten toen de vrachtwagen werd schoongemaakt.

Toezicht en opsporing

De bedrijfsinspecties hebben de vorm van toezicht op de naleving. Alleen in uitzonderlijke gevallen, waarin een bedrijf hardnekkig in strijd met de Wet goederenvervoer handelt, komt het voor dat opsporingsonderzoek wordt verricht. Het gaat dan om de grotere gevallen waarin gezamenlijk met het OM wordt opgetreden. De vermenging van toezicht en opsporing is bij wegcontroles ingewikkelder. Dat houdt verband met het feit dat deze inspecteurs behalve de Arbeidstijdenwet ook toezicht houden op de naleving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De eerste wet is primair bestuursrechtelijk van aard, terwijl de Wet vervoer gevaarlijke stoffen strafrechtelijk wordt gehandhaafd door een

proces verbaal op te leggen. Bij de handhaving van de Wet wegvervoer goederen loopt strafrecht en bestuursrecht nog meer door elkaar. De constatering van overbelading vormt een economisch delict op grond van deze wet, waarvoor een proces-verbaal kan worden opgesteld.

Technisch onderzoek

Een complicatie waarop men bij de wegcontroles stuit, betreft het punt dat de wetgeving (elektrische tachografen, begrenzers) steeds hogere technische eisen stelt, die door de doelgroep wordt overtreden met elektronische apparatuur. Dit is in de praktijk ter plekke moeilijk te constateren. Soms wordt een vrachtwagen daarom voor onderzoek naar een dealer gestuurd, die de technische staat van de vrachtwagen het beste kent. Tot op heden worden de kosten door de dealer in rekening gebracht bij de overtreder. Uit het interview met de respondent bleek dat onzekerheid bestaat over de rechtsgrond van deze oplossing.

Elektronische sensoren

Rijkswaterstaat beschikt over poorten, waaronder sensoren zijn aangelegd en waarmee overbelading van rijdende vrachtwagens kan worden gecontroleerd. Een complicatie van dit systeem is echter dat overbelading in de huidige wetgeving moet worden vastgesteld bij een stilstaande vrachtwagen, die op en meetbrug moet worden gereden. Deze meetbruggen zijn weliswaar mobiel en kunnen door de inspecteur worden ingeroepen indien hij een overtreding van de maximale belading vermoedt. Dat neemt echter niet weg dat het in de praktijk lastig vast te stellen is dat een vrachtwagen is overbeladen.

5.5.3 Beslissing over een interventie

Waarschuwing

De boetecatalogus op grond van de Arbeidstijdenwet bevat een gedetailleerde omschrijving van de gevallen waarin een boeterapport moet worden opgemaakt. Onderdeel van deze catalogus is een 10% regeling. Los van de technische details van deze regeling komt het erop neer dat indien over een aantal dagen wel overtredingen zijn geconstateerd, maar deze niet zo groot zijn dat daarvoor een boete rapport hoeft te worden opgemaakt, de interventie beperkt blijft tot het opleggen van een waarschuwing. Feitelijk wordt de overtreder gewezen op de overtreding.

Er wordt eveneens een waarschuwing opgelegd indien wel overbelading wordt geconstateerd, maar deze overbelading beperkt is tot maximaal 5%. Dit is vastgelegd in de Aanwijzing WWG van het OM.

Bestuurlijke boete

Bij alle overige gevallen die in de boetecatalogus worden genoemd, wordt een boeterapport opgemaakt. Het gaat dan om de overtredingen op grond van de Arbeidstijdenwet. Deze boeterapporten worden behandeld door het Bureau

Boeten van de IVW. Door het Bureau Boeten wordt een boetebedrag vastgesteld, op basis van de interne boeterichtlijnen.

Proces-verbaal

Voor een aantal wetten kan alleen strafrechtelijk worden opgetreden. In praktische zin is dat het vaakst het geval bij overbelading. De Aanwijzing WWG bevat het voorschrift dat indien de overbelading meer is dan 5% altijd een proces-verbaal moet worden opgesteld. Indien de opsporingsambtenaar te maken heeft met een buitenlandse overtreder, dan moet onmiddellijk contact worden opgenomen met het Openbaar Ministerie (de parketsecretaris). In praktische zin wordt dit als lastig ervaren, zeker indien de overtreding tijdens de piket dienst wordt geconstateerd.

Stilzetten

Naast de boete en het proces-verbaal hebben de inspecteurs van de IVW nog verschillende andere instrumenten tot hun beschikking. Op grond van de Arbeidstijdenwet kan een chauffeur worden verplicht tot 9 uur rust. Deze beslissing wordt genomen door de IVW-inspecteur zelf. Vaak gaat deze maatregel gepaard met een boeterapport voor de overschrijding van de rusttijden. De beschikking waarin wordt medegedeeld dat de chauffeur 9 uur stil is gezet, wordt naderhand naar het bedrijf gestuurd waar de werknemer werkzaam is. Het stilzetten van een transport is ook mogelijk op grond van de Wet wegvervoer goederen. De wettekst verplicht volgens de respondent tot het aanbrengen van een mechanisch hulpmiddel waarmee het transport daadwerkelijk stil kan worden gezet. Wat precies onder een mechanisch hulpmiddel wordt verstaan, blijkt onduidelijk.

Afladen

Een andere maatregel die in de praktijk wordt opgelegd, betreft het opleggen van de plicht om de overbelading af te laden of de combinatie te ontkoppelen. Omdat de IVW-inspecteur dan optreedt als opsporingsambtenaar, is deze bevoegdheid volgens de respondent gebaseerd op de WED. Hierbij gelden echter weer andere maximale termijnen dan indien een maatregel wordt opgelegd op grond van art. 5.4 Wet wegvervoer goederen of de Arbeidstijdenwet.

Proces-verbaal: horen verlader

Bij overbelading is niet alleen de chauffeur of diens werkgever in overtreding, maar ook de verlader (zie art. 2.6 Wwg). Deze kan ook worden gehoord. De keuze of deze derde wordt gehoord, wordt echter overgelaten aan degene die het transport (laat) verrichten. In veel gevallen zien de transportbedrijven hiervan af. Volgens de respondent met het oog op het mogelijk mislopen van toekomstige orders.

5.5.4 Tussenconclusie

In het gebruik van het handhavinginstrumentarium in het domein Goederenvervoer over de weg lopen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten door elkaar. Arbeidstijdenwetgeving wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd, terwijl de Wet wegvervoer goederen en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen met strafrechtelijke instrumenten, in combinatie met de Wet op de economische delicten worden gehandhaafd. De keuze voor strafrecht of bestuursrecht is niet altijd doordacht en vloeit vaak voort uit onwetendheid (men weet bijvoorbeeld niet dat de Wet wegvervoer goederen voorziet in een bestuursdwangbevoegdheid) of gewoonte (zoals het nu gaat doet men het al jaren).

De enige interventie die wel tot hoofdbreken leidt is het beletten van het vervoer door een mechanisch hulpmiddel, als bedoeld in de Wet wegvervoer goederen. Er bestaat onduidelijkheid over wat nu precies onder een mechanisch hulpmiddel moet worden verstaan. Desondanks kiest men in deze gevallen niet voor het uitoefenen van bestuursdwang, ook al omdat de bevoegdheid om met mechanische hulpmiddelen vervoer te belemmeren, rechtstreeks is opgedragen aan de toezichthouder, in tegenstelling tot de bestuursdwangbevoegdheid die in de wet aan de minister is opgedragen en aan de IVW is gemandateerd.

5.6 Handhaving domein Bus/taxi

5.6.1 Gebruik in 2009

- Er zijn 862 bedrijven actief in het busvervoer; in totaal gaat het daarbij om zo'n 11.300 bussen. In het taxivervoer zijn ongeveer 5.000 bedrijven actief, met in totaal 28.500 taxi's.
- In datzelfde jaar zijn ongeveer 3.100 inspecties verricht ten aanzien van het busvervoer en bijna 10.000 inspecties verricht voor taxivervoer.
- Er vinden ook veelvuldig straatcontroles plaats: ongeveer 2.600 voor bussen en bijna 9.000 voor taxi's.
- Bedrijfsinspecties: 323 busbedrijven en 279 taxibedrijven.
- Er is 1.122 maal een waarschuwing opgelegd; en in 51 gevallen is ten aanzien van taxivervoer bestuursdwang uitgeoefend.
- In 29 gevallen is een boete opgelegd voor het busvervoer.

De KLPD handhaaft dezelfde wetgeving en beschikt over dezelfde instrumenten. Met name bij de wegcontroles zouden IVW en KLPD in elkaars vaarwater terecht kunnen komen. Uit het interview is niet van een afstemming gebleken.

5.6.2 Verzamelen van feiten

Voorschriften die worden gehandhaafd

De handhaving in het domein Bus/taxi heeft betrekking op twee wetten: de Wet personenvervoer 2000 en dan meer in het bijzonder de vergunningplicht op grond van artikel 4, en de Arbeidstijdenwet, zoals uitgewerkt in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer.

Wetten die niet worden gehandhaafd

De Wegenverkeerswet 1994 en de delen van de Wet personenvervoer 2000 die zien op de concessie, worden niet (actief) gehandhaafd door de IVW. Ook de Arbeidsomstandighedenwet wordt niet gecontroleerd.

Organisatie van het domein

Het onderdeel van IVW dat zich bezighoudt met het toezicht op de naleving van de regelgeving op het terrein van Bus/taxivervoer, is onderverdeeld in drie gebieden: noord, zuid en midden. Binnen elke van deze gebieden zijn de inspecteurs verantwoordelijk voor de bedrijfscontroles en de wegcontroles. De organisatie van het domein stemt overeen met die van het domein Goederenvervoer over de weg. Ook voor het overige lijkt de handhaving van beide domeinen sterk op elkaar.

Kenmerken van de normadressaten

Er is een groot verschil tussen de taxibranche en de busbranche. Wanneer het gaat om het busvervoer blijkt een zeer grote mate van normconformiteit. Er zijn zo'n 700 busbedrijven en deze zijn redelijk goed in kaart gebracht. De busondernemingen worden eens per drie jaar aan een inspectie onderworpen. Daarbij geldt binnen de busbranche een sterke regulering via keurmerken.

In vergelijking hiermee is de taxibranche minder overzichtelijk. De omvang van deze doelgroep is aanmerkelijk groter. Bovendien is in deze branche aanmerkelijk vaker sprake van ongebonden chauffeurs die niet in loondienst zijn bij een bedrijf. Er geldt een lagere drempel om taxivervoer te verrichten.

Selectie van bedrijven

In het verleden werd elk busbedrijf elke drie jaar gecontroleerd. Voor de taxibranche gold een vergelijkbaar voornemen. Inmiddels wordt de selectie van de bedrijven voor een belangrijk deel gebaseerd op een informatiesysteem waarin de informatie van verschillende leveranciers, waaronder bijvoorbeeld de RDW, wordt gekoppeld. Hieruit vloeit al een beeld voort over het bedrijf dat mogelijk aan een inspectie moet worden onderworpen.

Bedrijfsinspectie

De geselecteerde bedrijven worden bezocht en in deze bedrijven wordt de administratie gecontroleerd. Deze controle gaat vooral over de rij- en rusttijden.

Voor het verloop van deze controle wordt verwezen naar paragraaf 5.5.2.5 over de bedrijfsinspecties bij het goederenvervoer over de weg.

Weginspectie

Naast de bedrijfsinspecties vinden ook weginspecties plaats. Met name voor het taxivervoer vormen de weginspecties een belangrijk handhavingsinstrument. Dat heeft ook te maken met het specifieke karakter van dit deel van het domein: een veelvuldig voorkomende overtreding betreft het vervoeren van personen zonder vergunning. Deze overtreding is met een personenwagen eenvoudiger voor te stellen dan met een bus. De wegcontroles vinden dan ook vooral plaats in de grote steden, waar veel taxivervoer plaatsvindt.

5.6.3 Beslissing over een interventie

Bestuursdwang

In een aantal gevallen is bestuursdwang uitgeoefend. Het betreft in alle gevallen het overtreden van het verbod op het verrichten van taxivervoer zonder vergunning. Voor busvervoer blijkt dit instrument niet noodzakelijk.

Waarschuwing

Voor de besluitvorming over de interventie is een handhavingsinstructie vastgesteld. Deze instructie schrijft onder bepaalde omstandigheden voor dat moet worden volstaan met een waarschuwing in plaats van een boeterapport of proces-verbaal. Dat geldt bijvoorbeeld voor het niet juist invullen van de weekstaat op grond van de Arbeidstijdenwet.

Politietransactie

Overtredingen in het kader van de Wet personenvervoer 2000 worden gesancioneerd met een politietransactie. Deze worden door de IVW zelf opgelegd, met behulp van het systeem van de KLPD (Tracopol).

Bevel tot staken arbeid

Een bijzondere interventie op grond van de Arbeidstijdenwet, is het opleggen van het bevel tot het staken van de arbeid. De genoemde handhavingsinstructie bevat ook voorschriften voor het opleggen van dit bevel.

5.6.4 Tussenconclusie

Het domein Bus/taxi richt zich op tamelijk overzichtelijke wetgeving: de Wet personenvervoer 2000 en de Arbeidstijdenwet. Hoewel beide wetten een verschillend handhavingsinstrumentarium kennen, leidt dat niet tot problemen. Ook al omdat de interventie bestaat uit een politietransactie dan wel bestuurlijke boete die in beide gevallen door de IVW zelf worden opgelegd. Kortom: hoewel de aanvliegroute een andere is, is de praktijk bij de handhaving van beide wetten vrijwel gelijklopend.

5.7 Handhaving domein Spoor

5.7.1 Gebruik in 2009

- Uit het Jaarverslag 2009 en de cijfers van de IVW blijkt het volgende:
- Er zijn 9 bedrijven actief in het personenvervoer; 25 bedrijven in het goederenvervoer over het spoor. Er is 1 vergunningplichtig bedrijf belast met het beheer van het spoor.
- In 2009 zijn 985 inspecties verricht.
- Er zijn 53 waarschuwingen opgelegd en er is 5 maal bestuursdwang uitgeoefend.
- Uit het jaarverslag blijkt daarnaast dat 38 maal proces-verbaal is opgesteld en 1 maal een last onder dwangsom is opgelegd. In het interview bleek overigens het aantal processen-verbaal te berusten op een fout: er is volgens de respondent nooit een proces-verbaal opgesteld.

Naast de IVW heeft ook de KLPD een belangrijke taak waar het gaat om de handhaving van voorschriften in het domein Spoor. De KLPD is meer in het bijzonder belast met de alcoholcontroles onder machinisten. Op dit aspect wordt geen opsporingsonderzoek verricht door de IVW. Vooral omdat de IVW zelf niet over de apparatuur beschikt om deze metingen te doen. Daarnaast houdt de Arbeidsinspectie toezicht op de naleving van de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet.

5.7.2 Verzamelen van feiten

Voorschriften die worden gehandhaafd

Het domein Spoorvervoer houdt zich met name bezig met de veiligheid op het spoor. De wetten die worden gehandhaafd zijn de Spoorwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de Locaalspoor- en Tramwet.

Wetten die niet worden gehandhaafd

De wetten die niet (actief) door dit domein worden gehandhaafd, zijn de Wet zwerfstromen en de Wet kabelbaaninstallaties. Ook de Wet personenvervoer 2000 wordt niet gehandhaafd, omdat de relevantie van deze wet voor dit domein beperkt is tot de concessieverlening. De concessieverlening en het toezicht daarop, is ondergebracht bij de Dienst Mobiliteit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook wordt geen toezicht gehouden op de naleving van de Arbeidsomstandigheden- en de Arbeidstijdenwet. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van deze wetten.

Organisatie van het domein

Het domein Spoorvervoer geldt als veiligheidsinstantie op het spoor. Er zijn als gevolg van deze functie feitelijk twee soorten inspecteurs. Enerzijds zijn er de inspecteurs die toezicht houden op de naleving van voorschriften. Deze voeren een inspectieprogramma uit en houden in dat kader toezicht op de na-

leving door de normadressaten in dit domein. Een tweede groep bestaat uit de inspecteurs die volledig op veiligheidsonderzoek zijn gericht. Deze groep doet op grond van artikel 66 Spoorwegwet onderzoek naar incidenten en doet aanbevelingen op basis van die incidenten.

Normadressaten

De normadressaten in het domein Spoorvervoer is in de eerste plaats de concessiehouder die belast is met het onderhoud van het spoor (Prorail). Daarnaast staan ook de bedrijven die vervoer verzorgen over het spoor, keuringsinstanties (notified bodies), toeleveranciers en opleidingsinstellingen onder toezicht van de IVW. Deze laatste groep vormt een gesloten keten, waarbij de IVW alleen audits verricht en meer op afstand handhaaft. Uit het Jaarverslag 2009 rijst het beeld van een zeer goede naleving van de voorschriften.

5.7.3 Beslissing over een interventie

Bestuurlijke boete

De IVW kan op grond van de Spoorwegwet een bestuurlijke boete opleggen. In de praktijk wordt nooit een bestuurlijke boete opgelegd. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats blijkt de omschrijving van de overtreding in de artikelen op grond waar van een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, te weinig objectiveerbaar, zodat het in de praktijk niet eenvoudig is om de geconstateerde feiten onder die omschrijving te brengen. De poging om een beleidsregel te formuleren over deze boetebepalingen is om die reden gestrand. De tweede reden heeft te maken met de manier waarop de inspecteurs tegen de normadressaten aankijken. De houding van de medewerkers van de IVW is veel meer die van coöperatie en meedenken, gericht op een grote mate van veiligheid, in plaats van het afrekenen op overtredingen. Openheid van de ondertoezichtgestelde wordt daarbij van groot belang geacht. Het opleggen van een bestuurlijke boete kan deze openheid verstoren.

Proces-verbaal

Hoewel 7 inspecteurs van IVW die belast zijn met toezicht op spoor,² ook zijn aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar, worden volgens de respondent nooit processen-verbaal opgelegd. In het jaarverslag 2009 wordt nog melding gemaakt van 38 processen-verbaal, maar dat lijkt te zijn gebaseerd op een fout.

Last onder dwangsom

In 2009 is éénmaal een last onder dwangsom opgelegd. Dit betrof een dwangsom opgelegd aan Prorail wegens slecht functionerende wissels op een emplacement. Deze interventie is zeer uitzonderlijk. Vaak kiest de IVW voor alternatieve interventies, waaronder (vooral) veel overleg en waarschuwen. Dat

² Zie: Werkafspraken Spoor OM-IVW 2009, p. 5.

het niet snel tot een ‘harde’ interventie zoals een last onder dwangsom komt, houdt verband met de politieke constellatie, waarbij de concessiehouder en het handhavende bestuursorgaan onder dezelfde ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Mondelinge bestuursdwang

De meeste interventies vinden plaats door het directe contact tussen inspecteurs en Prorail. In plaats van een formele beslissing, wordt bij de constatering van een gevaarlijke situatie onmiddellijk ingegrepen en gebeld met de railbeheerder om bijvoorbeeld een baanvak stil te leggen of het verkeer over dat baanvak langzamer te laten rijden. Deze beslissingen worden zonder meer opgevolgd en ook nooit betwist door de railbeheerder. Dat is dan ook de reden dat deze beslissingen niet schriftelijk worden bekendgemaakt.

5.7.4 Tussenconclusie

Hoewel in het domein Spoorvervoer wel de mogelijkheid bestaat om een bestuurlijke boete op te leggen, wordt van die bevoegdheid nooit gebruik gemaakt. Enerzijds omdat de wettelijke omschrijving van de boetebevoegdheid onbruikbaar is. Anderzijds omdat punitief optreden in strijd is met de opvatting die de IVW over de handhaving in dit domein heeft. De IVW treedt in dit domein immers voornamelijk op als veiligheidsautoriteit en is gericht op het beëindigen van overtredingen, niet op het onderzoeken aan wie de overtreding kan worden verweten. Het handhavingsinstrumentarium dat in praktische zin de meeste betekenis toekomt, betreft het toezicht op de certificaten en vergunningen. Daarnaast wordt met enige regelmaat min of meer informeel mondeling bestuursdwang uitgeoefend, zonder dat daarvoor een beschikking bekend wordt gemaakt. Dit zijn de directe interventies indien een inspecteur een onveilige situatie ontdekt. In de praktijk blijkt geen behoefte te bestaan om deze interventies te formaliseren in een beschikking.

5.8 Samenvattend

Dit hoofdstuk bevat de beschrijving van de handhavingspraktijk van de domeinen, gebaseerd op documenten en interviews met inspecteurs van IVW. De handhavingspraktijk verschilt per domein. Het ene domein kent een sterkere oriëntatie op opsporing en strafrecht, terwijl in een ander domein (ook) strafrechtelijke instrumenten worden gebruikt. In een aantal domeinen is de handhaving vermengd. Dat is in het bijzonder het geval in de domeinen Goederenvervoer over de weg, waar dezelfde inspecteur dan weer strafrechtelijk (handhaving Wet vervoer gevaarlijke stoffen en Wet wegvervoer goederen) en dan weer bestuursrechtelijk (Arbeidstijdenwet) opereert.

In andere domeinen is de vermenging van de instrumenten organisatorisch gescheiden. De wetten die strafrechtelijk worden gehandhaafd (Wet vervoer

gevaarlijke stoffen) worden door nadere inspecteurs gehandhaafd dan de wetten die vooral met bestuursrechtelijke instrumenten worden gehandhaafd (bijvoorbeeld Luchtvaartwet, Spoorwet, etc.).

Voorts is geconstateerd dat in vrijwel elk domein interventies worden gebruikt die als zodanig niet zijn gecodificeerd. De vorm van deze interventies varieert van een indringende waarschuwing ('slecht nieuws gesprek') tot een soort voorwaardelijke sanctie (voorwaardelijk boeterapport). Hoewel in bijna alle domeinen documenten zijn aangetroffen waarin normen en voornemens zijn geformuleerd over de handhaving binnen dat domein, zijn geen procedurebeschrijvingen, stappenschema's of andere integrale beleidsdocumenten aangetroffen, waarin de keuze tussen deze interventies en de wettelijke interventies duidelijk wordt gemaakt.

Analyse van het gebruik van handhavingsinstrumenten

6.1 Inleiding

De beschrijving van de handhavingspraktijk maakt het mogelijk om een antwoord te formuleren op de laatste deelvraag: *waarom worden handhavingsinstrumenten al dan niet gebruikt?* In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat in elk van de domeinen de IVW over zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke instrumenten beschikt.¹ Uit hoofdstuk 5 blijkt dat niet alle handhavingsinstrumenten worden gebruikt.

In dit hoofdstuk wordt, enigszins geabstraheerd van de domeinen, geanalyseerd waarom, onder welke omstandigheden, handhavingsinstrumenten al dan niet worden gebruikt. Waar nodig zal de verklaring worden geïllustreerd met een verwijzing naar de geconstateerde handhavingspraktijk in de verschillende domeinen.

6.2 Naleefgedrag door normadressaten

Een eerste factor die van belang is voor de wijze waarop handhavingsinstrumenten worden gebruikt, is de mate waarin normadressaten geneigd zijn tot naleving van de wettelijke normen. Zodra het naleefgedrag *minder groot* is, wordt het gebruikte handhavingsinstrumentarium repressiever van aard: likop-stuk, boetes, stilleggen. Dit is met name waar te nemen in de domeinen Goederenvervoer over de weg en Bus/taxi, waar het gaat om de handhaving van de arbeidstijdenwetgeving.

Indien het naleefgedrag over het algemeen *groter* is, wordt volstaan met het gebruik van lichtere instrumenten. Dit leidt tot overleg, een ‘slecht nieuws gesprek’ of eventueel verscherpt toezicht. In deze bewoordingen is hetzelfde

¹ Met een paar uitzonderingen, zoals de ontbrekende bestuursdwang in bijvoorbeeld de Schepenwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. In plaats daarvan voorzien deze wetten in een ‘aanhoudingsbevoegdheid’. Bovendien is er variatie ten aanzien van de vorm van de bestuursrechtelijke interventie: niet alle wetten voorzien in de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen en een aantal wetten voorzien in andere bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden (zoals de schorsing, of de publicatie van asncities).

type interventie aangetroffen: met de overtreder wordt geconstateerd wat de overtreding is, wordt nagegaan hoe deze overtreding kan worden beëindigd en worden afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen de overtreding zal zijn beëindigd. In een doelgroep die over het algemeen geneigd is tot normconform gedrag, wordt vaker gebruik gemaakt van dit type interventies die als zodanig niet in de wet zijn gereguleerd en daar eigenlijk aan voorafgaan. Er is in dit geval geen behoefte aan een formeel besluit, met bijvoorbeeld een aanzegging van een last onder dwangsom.

6.3 Afgestemde interventie

De behoefte aan overleg en afspraken wringt in een aantal gevallen met de in de wet geformuleerde plicht om gebruik te maken van een handhavingsinstrument. Voor een aantal instrumenten verschaft de wetgever geen beleidsvrijheid, maar schrijft bijvoorbeeld voor dat altijd een bestuurlijke boete moet worden opgelegd. Uit het onderzoek blijkt dat in dat geval in de praktijk alternatieve methoden ontstaan waarmee de interventie wordt afgestemd op de ernst van de overtreding. Het ene voorbeeld betreft de voorwaardelijke boete op grond van de Binnenvaartwet, het andere de coulanceregelingen in de boetecatalogi voor overtredingen van de Arbeidstijdenwet. Kleine overtredingen worden wel geconstateerd, maar worden afgedaan met een waarschuwing. Op zichzelf is dit geen vreemd verschijnsel. Een automatische sanctionering is vrijwel onmogelijk te realiseren: in de ambtelijke praktijk ontstaan nu eenmaal altijd mechanismen waarmee ruimte wordt gecreëerd om recht te doen aan het individuele geval. Voor de werkbaarheid en transparantie van het handhavingsinstrumentarium heeft het wel de voorkeur om deze alternatieve instrumenten te expliciteren, zodat registratie mogelijk wordt gemaakt en juridische risico's ten aanzien van de precieze betekenis van een waarschuwing of een voorwaardelijke boete kunnen worden vermeden.

6.4 Gevolgen handhavingsinstrumenten

De afgestemde interventie houdt verband met de door de inspectie gewaardeerde consequentie van het gebruik van het handhavingsinstrument. De gevolgen van het instrument spelen altijd een rol bij de keuze om al dan niet handhavend op te treden. Bestuursdwang waarmee een economische activiteit wordt stilgelegd (vaarverbod, startverbod) wordt daarom zoveel mogelijk vermeden. Ook al vanwege de eventuele consequenties in de zin van schadevergoeding indien de aanhouding of het startverbod naderhand onterecht blijkt. Juist in de domeinen waar men uitsluitend beschikt over zeer zware instrumenten, lijkt een minder hard instrument, zoals de bestuurlijke boete of de last onder dwangsom aangewezen. Met name de last onder dwangsom biedt een zeer effectief mid-

del om met de dwangsom een evenredige prikkel te construeren waardoor de overtreder wordt gedwongen om de overtreding te beëindigen.

6.5 Ontwijken van formele procedures

Het ontbreken van kennis over de precieze grondslag van het handelen leidt er ook toe dat inspecteurs doorgaans formele procedures ontwijken. Handhaving vindt vaak plaats zonder dat daaraan een formeel besluit ten grondslag ligt. Vergelijk de mondelinge bestuursdwang in het domein Spoor. In veel gevallen is dat niet erg, omdat de ondertoezichtgestelde zich conformeert aan de mondelinge last. In andere gevallen leidt dat ertoe dat niet effectief wordt geïnterveneerd. Als voorbeeld kan worden gewezen op de handhaving van de Wet wegvervoer goederen, waarbij inspecteurs gebruik maken van de bevoegdheid uit art. 5.4 om met mechanische hulpmiddelen vervoer te beletten, maar vervolgens op het probleem stuiten wat een mechanisch hulpmiddel is. Aan de ruimere bestuursdwangbevoegdheid wordt daarbij echter niet gedacht. De bestuursdwangbevoegdheid biedt bovendien een mogelijkheid om de kosten van technisch onderzoek bij het opheffen van de overtreding, waarbij wordt geconstateerd dat is geknoeid met snelheidsbegrenzers of tachografen, te verhalen op de overtreder.

6.6 Procedurele problemen met strafrechtelijke instrumenten

Tot dusver is vooral verklaard waarom behoefte bestaat aan interventiemodaliteiten die als zodanig niet in de wet zijn opgenomen. De keuze voor een bepaald handhavingsinstrument wordt echter niet alleen bepaald door het beoogde effect van de interventie, maar ook door de procedure zelf. Het maakt nogal wat uit of de inspecteur kiest voor een strafrechtelijk traject of een bestuursrechtelijk traject. Hoewel de meeste van de onderzochte wetten in beide mogelijkheden voorzien, is er in de handhavingspraktijk een sterke voorkeur voor of een strafrechtelijk of een bestuursrechtelijk traject. Deze voorkeur verschilt per domein en binnen een domein per wet.

Het algemene beeld is dat de IVW-inspecteurs zoveel mogelijk vermijden handhavend op te treden via het strafrechtelijke circuit en dus als opsporingsambtenaar een proces-verbaal opstellen, waarna – eventueel – strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden (al dan niet afgedaan via een transactie). Het vermijden van het strafrechtelijke instrumenten houdt verband met de omslachtheid die men ervaart bij het gebruik van dit type instrument. De overtreding leidt dan tot een proces-verbaal, waarna overleg plaats moet vinden met het OM over het transactiebedrag. Doorgaans ontbreekt bij het OM de exacte expertise over de geconstateerde overtredingen, zodat deze procedure als omslachtig en overbodig wordt gezien.

In het geval er niet een onmiddellijk transactievoorstel wordt gedaan, en de overtreding vanuit het perspectief van de IVW eindigt met het opstellen van een proces-verbaal, is de uitkomst zo mogelijk nog onbevredigender: de overtreding kan worden geseponerd en in veel gevallen tast het IVW in het duister over het vervolgingsresultaat.

In de wetten die wel strafrechtelijk worden gehandhaafd (Wet wegvervoer goederen, Wet vervoer gevaarlijke stoffen) heeft het OM voorzien in gedetailleerde instructies. Op deze terreinen is een goed ontwikkelde handhavingspraktijk ontstaan, waarbij de genoemde bezwaren bij het gebruiken van het strafrechtelijke instrumentarium, zich niet voordoen.

6.7 Onbekendheid met het volledige instrumentarium

In de domeinen waar met name gebruik wordt gemaakt van het strafrechtelijke instrumentarium blijkt onbekendheid met het bestaan van de bestuursrechtelijke instrumenten een ander belangrijke factor voor de keuze voor het strafrecht. Hoewel de genoemde wetten wel degelijk voorzien in een bestuursrechtelijk instrument in de vorm van bestuursdwang, kiest men in de praktijk voor strafrechtelijke instrumenten en de dwangmogelijkheden die de Wet op de economische delicten biedt, omdat de mogelijkheden van de bestuursdwangbevoegdheid onbekend zijn en dus niet worden overwogen.

6.8 Belang van de goede relatie met de onder toezichtgestelde

Een reden om juist niet te kiezen voor strafrecht, of om af te zien van bijvoorbeeld het opleggen van een bestuurlijke boete, houdt verband met het belang dat men hecht aan de goede relatie met de onder toezichtgestelde. De effectiviteit van het toezicht is in een aantal domeinen sterk afhankelijk van de transparantie van het domein, bestaande uit de informatie die door de onder toezichtgestelden zelf melden. Dit is met name het geval in de domeinen waarin een acuut veiligheidsbelang speelt, zoals Luchtvaart en Spoorvervoer. In deze domeinen past het niet om degene die een probleem meldt te ‘belonen’ met een bestuurlijke boete of proces-verbaal omdat dat probleem duidt op het niet naleven van een norm.

In andere domeinen heeft het toezicht vooral een ander doel, namelijk het beschermen van een markt, het creëren van een ‘level playing field’. Hierbij kan met name worden gedacht aan het toezicht op de vergunningen op grond van de Wet personenvervoer 2000 en de Wet wegvervoer goederen. Overtredingen van deze regelgeving zijn relatief eenvoudig vast te stellen en de IVW hoeft in principe niet te streven naar een goede relatie met de normadressaten om een verder gelegen veiligheidsdoel te bereiken.

6.9 Handhaving in ketens

In sommige gevallen wordt de openbaarheid door het toezichtsveld gefaciliteerd door het gegeven dat de activiteiten waarop toezicht wordt gehouden zich in een keten tot elkaar verhouden. De gedragingen van de actoren in deze keten, dragen bij aan de veiligheid van het eindproduct, in de zin van de veiligheid in het VenW toezichtsdomein. Veilige luchtvaart wordt immers bepaald door de ontwerper van het vliegtuigonderdelen, degene die de onderdelen fabriceert, de leverancier, de monteur en uiteindelijk de piloot, diens opleidingsinstituut en niet te vergeten: de luchtvaartmaatschappij die de vlucht organiseert. Eigenlijk is in elk domein wel een vergelijkbare keten te construeren, zij het dat deze keten soms beperkt is tot die van de werkgever (busmaatschappij) en werknemer (chauffeur). In de domeinen Spoorvervoer en Luchtvaart heeft deze keten aanmerkelijk meer actoren. Geconstateerd kan worden dat de IVW zoekt naar instrumenten om op meer plekken in de keten te interveniëren. De bedrijfscontroles en audits zijn daarvan voorbeelden. Overigens maken de ketens het mogelijk om ook gebruik te maken van andere instrumenten, zoals ‘naming and shaming’ of interventies gericht op de keurmerken.

In de onderdelen van de domeinen waarin geen duidelijke ketens functioneren, treedt de IVW aanmerkelijk anders op en is het toezicht vooral gericht op het *individuele product of gedraging*. Het toezicht en de handhaving richten zich dan tot de concrete taxi, bus, de vrachtwagen of het binnenvaartschip, etc. In het geval deze concrete gedraging of dit individuele product deel uitmaakt van een keten, dan verschuift de handhaving zich naar het niveau van het *stelsel*. Niet alleen de individuele vrachtwagen, maar ook de belader die deze vrachtwagen heeft geladen komt dan in beeld; en niet alleen de individuele taxi of bus, maar ook het bedrijf waarvoor deze rijden etc. In veel gevallen kunnen dergelijke ketens worden onderscheiden (rederijen, afzenders gevaarlijke stoffen etc). Met name in de domeinen met een zeer ‘open’ groep normadressaten ontbreken deze verbanden en richt de handhaving zich noodgedwongen op het individuele product of de individuele gedraging.

6.10 Samenvattend

In dit hoofdstuk is een aantal factoren benoemd die van invloed zijn op het al dan niet benutten van het handhavingsinstrumentarium. Uit het onderzoek blijkt dat de inspecteurs van IVW zoeken naar instrumenten die naar hun inzicht het best bijdragen aan normconform gedrag. De insteek van de handhaving varieert met de mate waarin normadressaten geneigd zijn tot normconform gedrag. Hoe minder normconform gedrag, hoe meer repressief het gebruikte handhavingsinstrumentarium. Naarmate meer overleg met de normadressaten mogelijk blijkt, bestaat de reactie van de IVW-inspecteurs ook vaker uit overleg en eventueel verscherpt toezicht.

Het gebruik van een wettelijke interventie wordt zo lang mogelijk vermeden. Ook al dwingt de bevoegdheid tot een bepaalde interventie, dan nog zoekt men in de praktijk naar alternatieven waarmee de overtreding effectiever kan worden bestreden. Dit leidt bijvoorbeeld tot de voorwaardelijke bestuurlijke boete.

Een reden om af te zien van het instrument, is de gepercipieerde consequenties van de interventie voor de overtreder. Met name voor de echt zware interventies, zoals het intrekken van een certificaat, is dat een reden om af te zien van het gebruik van de interventiemogelijkheid. Het gebruik van strafrechtelijke instrumenten heeft in het algemeen niet de voorkeur, met name vanwege de omslachtige procedure, waarbij de effectiviteit van het instrument afhankelijk is van de medewerking van het Openbaar Ministerie. Bovendien is effectief toezicht soms gebaat met een goede relatie met de onder toezichtgestelde. Daarbij past niet het gebruik van zware instrumenten, waaronder eventuele strafrechtelijke vervolging of het opleggen van een bestuurlijke boete.

Indien juist wel gekozen wordt voor strafrechtelijke instrumenten, dan is dat het gevolg van een goed ontwikkelde procedureafspraken met het Openbaar Ministerie. Het onbenut laten van bestuursrechtelijke instrumenten in de gevallen waarin dat wel zou kunnen, is daarnaast het gevolg van onbekendheid met die instrumenten.

Samenvatting en conclusie

7.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken bevatten een antwoord op de vijf deelvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. In dit laatste hoofdstuk wordt op basis van deze bouwstenen een antwoord geformuleerd op de centrale vragen van dit onderzoek. De centrale vragen zijn allereerst: *Wat zijn de handhavingsinstrumenten op de verschillende VenW-toezichtsdomeinen met uitzondering van water, en waardoor worden verschillen in instrumentarium verklaard?* En vervolgens: *Waarom worden de handhavingsinstrumenten al dan niet gebruikt door de IVW en hoe kan het gebruik worden verbeterd?*

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek samengevat weergegeven. Paragraaf 2 bevat daartoe een verkort overzicht van de beschikbare handhavingsinstrumenten per domein. Dit vormt een antwoord op de eerste onderzoeksvraag. In paragraaf 3 wordt vervolgens kort aangegeven welke van deze handhavingsinstrumenten worden gebruikt, al dan niet in combinatie met andere, niet-wettelijke instrumenten. Dit vormt het antwoord op het eerste deel van de tweede onderzoeksvraag.

In paragraaf 4 wordt vervolgens aandacht besteed aan het tweede deel van de tweede onderzoeksvraag; hoe kan het gebruik worden verbeterd?

7.2 Wettelijk handhavingsinstrumentarium

Een belangrijke conclusie is dat in elk van de domeinen en elk van de te handhaven wetten, in ieder geval de wetten die tot de kern van de domeinen kunnen worden gerekend, zowel voorzien in een *strafrechtelijk* als een *bestuursrechtelijk* handhavingsinstrumentarium. Tabel 7.1 bevat een samenvatting van het instrumentarium van deze kernwetten.¹

¹ Deze kernwetten zijn in hoofdstuk 4 als belangrijkste wetten van de domeinen aangemerkt en komen in de praktijk (zie hoofdstuk 5) de meeste betekenis toe. Bijlage 6 bevat een volledig overzicht van alle wetten per domein; ook van de wetten die voor de handhavingspraktijk van de IVW minder betekenis toekomen. Tabel 7.1 kan worden beschouwd als een samenvatting van die tabel.

Tabel 7.1²

Domein/wet	Strafr	Bestr	Bijzonderheden
<i>Binnenvaart</i>			
Binnenvaartwet	Ja	Ja	Ook bestuurlijke boete
Herziene Rijnvaartakte	Ja	Nee	
Scheepvaartverkeerswet	Ja	Ja	
<i>Zeevaart/Koopvaardij</i>			
Schepenwet	Ja	Ja	Geen bestuursdwang wel aanhouden schip
Wet havenstaatcontrole	Ja	Ja	Geen bestuursdwang wel activiteiten stopzetten
Wet voorkoming verontreiniging door schepen	Ja	Ja	Geen bestuursdwang, wel aanhouden schip
Havenbeveiligingswet	Ja	Nee	
<i>Luchtvaart</i>			
Luchtvaartwet	Ja	Ja	
Wet luchtvaart	Ja	Ja	Bestuurlijke boete, publicatie sancties
<i>Goederenvervoer over de weg</i>			
Wet wegvervoer goederen	Ja	Ja	Ook vervoer beletten
Arbeidstijdenwet	Ja	Ja	Ook bestuurlijke boete, bevel staken arbeid
Wet vervoer gevaarlijke stoffen	Ja	Ja	
Wegenverkeerswet 1994	Ja	Nee	
<i>Bus/taxi</i>			
Wet personenvervoer 2000	Ja	Ja	
Arbeidstijdenwet	Ja	Ja	Ook bestuurlijke boete, bevel staken arbeid
<i>Spoorvervoer</i>			
Spoorwegwet	Ja	Ja	Ook bestuurlijke boete
Spoorwegwet 1875	Ja	Ja	

2 In de kolom 'bijzonderheden' is alleen melding gemaakt van handhavingsinstrumenten die afwijken van de 'reguliere' instrumenten waaronder toezicht, opsporing, intrekingsbevoegdheden en bestuursdwang worden verstaan. Voor een gedetailleerder overzicht wordt verwezen naar de tabel in bijlage 6.

7.3 Gebruik handhavingsinstrumentarium door IVW

In de handhavingspraktijk van de IVW komt de nadruk vaak te liggen op of bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Tabel 7.2 bevat een aanduiding van het handhavingsinstrumentarium dat door de IVW wordt gebruikt, voor zover de wet daartoe een keuze laat (zie tabel 7.1). De rechter kolom bevat de aanduiding van de voornaamste interventie met het oog waarop handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd. Vaak zijn er meerdere interventies mogelijk; zoals bijvoorbeeld naast de bestuurlijke boete het opleggen van bestuursdwang, of het intrekken van een certificaat. De genoemde interventie is de interventie die bij de reconstructie van de handhavingspraktijk naar voren komt als de *voornaamste* wettelijke interventie.

Het is van belang om te benadrukken dat de genoemde interventies niet vaak worden ingezet. De inspecteurs van de IVW kiezen voor minder ingrijpende instrumenten, die volgens hen beter passen bij de aard van de overtreding. Dit zijn de instrumenten die in de schaduw van de wettelijke interventie worden benut. Voorbeelden zijn ‘slecht nieuws gesprekken’, voorwaarschuwingen, of een voorwaardelijke bestuurlijke boete. Geconstateerd is dat deze niet-wettelijke instrumenten niet altijd worden geregistreerd als interventie.

Eveneens is geconstateerd dat de keuze voor het gebruik van een interventie niet is neergelegd in een concreet, toepasbaar handhavingsbeleid. Er zijn weliswaar boetecatalogi en abstract handhavingsbeleid aangetroffen, maar een concreet stappenplan met een afweging wanneer, onder welke omstandigheden, wordt gekozen voor welke interventie, ontbreekt.

Ook de meer fundamentele keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten, is doorgaans geen weloverwogen beleidskeuze, maar vloeit vaak voort uit gewoonte. Met name de keuze voor het gebruik van strafrechtelijke instrumenten voor de handhaving van de Wet wegvervoer goederen, meer in het bijzonder ten aanzien van overbelading, waar ook bestuursrechtelijke middelen bestaan in de vorm van bestuursdwang, valt daarom niet goed te begrijpen. Het gevolg is immers dat dezelfde inspecteur moet wisselen van rol, de ene keer optreedt als opsporingsambtenaar (overbelading) en dan weer als toezichthouder die een boeterapport moet opstellen (rij- en rusttijden).

Tabel 7.2

Domein/wet	Strafr	Bestr	Gericht op interventie
<i>Binnenvaart</i>			
Binnenvaartwet		Primair	Bestuurlijke boete
<i>Zeevaart/Koopvaardij</i>			
Schepenwet		Primair	Certificaten intrekken
Wet havenstaatcontrole		Primair	Activiteiten stopzetten
Wet voorkoming verontreiniging door schepen		Primair	Aanhouden schip
<i>Luchtvaart</i>			
Luchtvaartwet		Primair	Schorsen/intr certificaten
Wet luchtvaart		Primair	Schorsen/intr certificaten
<i>Goederenvervoer over de weg</i>			
Wet wegvervoer goederen	Primair		Vervoer belemmeren
Arbeidstijdenwet		Primair	Bestuurlijke boete
Wet vervoer gevaarlijke stoffen	Primair		
<i>Bus/taxi</i>			
Wet personenvervoer 2000		Primair	Vergunning intrekken
Arbeidstijdenwet		Primair	Bestuurlijke boete
<i>Spoorvervoer</i>			
Spoorwegwet		Primair	Bestuursdwang
Spoorwegwet 1875		Primair	Bestuursdwang

7.4 Verbetering gebruik handhavingsinstrumenten: uniformering

7.4.1 Vereenvoudiging door uniformering

Het antwoord op de beide onderzoeksvragen duidt op een spanning tussen de wettelijke instrumenten en de gebruikspraktijk. Enerzijds biedt de wet meer mogelijkheden dan in de handhavingspraktijk worden benut (zie tabel 7.2). Anderzijds zijn de wettelijke handhavingsinstrumenten gebaseerd op veronderstellingen over de handhavingspraktijk die onjuist blijken. Voorbeelden van dit laatste zijn te vinden in de Binnenvaartwet, waarin is voorzien in de plicht om een bestuurlijke boete op te leggen, terwijl de praktijk behoefte heeft aan een keuze om af te zien van het opleggen van een boete.

De Wet luchtvaart bevat de plicht om bestuurlijke boetes en dwangsommen te publiceren terwijl nooit bestuurlijke boetes en dwangsommen worden opgelegd. En als laatste voorbeeld kan worden gewezen op de bestuurlijke boete op grond van de Spoorwegwet; deze wordt evenmin opgelegd, vanwege praktische (de IVW ziet zichzelf niet als boete-oplegger) en juridische (moeilijke bewijslast) bezwaren.

In het antwoord op de beide vragen is ook een zekere variatie geconstateerd, zowel ten aanzien van de *vormgeving* van de wettelijke handhavingsinstrumenten als in de *toepassingspraktijk*. Deze variatie is niet altijd even logisch. Voor een verbetering van de handhavingspraktijk (het tweede deel van de onderzoeksvraag) dient dan ook vooral gedacht te worden aan *vereenvoudiging* door *uniformering*. Deze uniformering richt zich op drie niveaus. In de eerste plaats op het niveau van de toezichtsdomeinen. De uniformering heeft dan betrekking op de verschillen tussen de wetten en handhavingspraktijk van die wetten binnen een specifiek toezichtsdomein.

In de tweede plaats kan uniformering plaatsvinden waar de IVW optreedt samen met andere organen. De uniformering gaat dan over een uniform handhavingsinstrumentarium dat door alle betrokken organen wordt toegepast en geregistreerd.

En in de derde plaats kan uniformering zich richten op het niveau van de IVW als geheel. De uniformering richt zich dan op de overeenkomsten tussen de domeinen. Dit biedt mogelijkheden voor het ontwerpen van een ‘toolkit’ met handhavingsinstrumenten die in meerdere domeinen kunnen worden ingezet.

7.4.2 Uniformering binnen de domeinen

In de domeinen Binnenvaart, Luchtvaart en Goederenvervoer over de weg is voorzien in specifieke bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, waarmee de IVW onmiddellijk kan ingrijpen om een gevaarlijke situatie te beëindigen of een overtreding te beëindigen, naast een algemene bestuursdwangbevoegdheid. Het gaat dan om de mogelijkheid om een schip aan te houden (Binnenvaart), ‘maatregelen te nemen’ c.q. een startverbod op te leggen (Luchtvaart) en vervoer te beletten (Goederenvervoer over de weg). Daarnaast is feitelijk in elk van de domeinen de mogelijkheid om arbeid stil te leggen op grond van de Arbeidstijdenwet of de Arbeidsomstandighedenwet.

Het gevolg is een heterogeen handhavingsinstrumentarium met een aantal *bijzondere* handhavingsinstrumenten (de genoemde voorbeelden) en een algemeen handhavingsinstrument (bestuursdwang). Deze heterogeniteit is niet noodzakelijk, gelet op de algemene bestuursdwangbevoegdheid en levert complicaties op bij de concrete toepassing ervan, omdat het gebruik ervan soms een extra clausulering bevat (vergelijk: het mechanische hulpmiddel waarmee vervoer kan worden belemmerd op grond van de Wet wegvervoer goederen). Voor de algemene bestuursdwangbevoegdheid, die eveneens in de genoemde wetten is neergelegd, gelden deze clausuleringen niet. Bij het streven naar ver-

eenvoudiging ligt het dus voor de hand om terughoudend te zijn met het creëren van bijzondere handhavingsinstrumenten en vaker gebruik te maken van de algemene bestuursdwangbevoegdheid. Dit leidt tot de eerste aanbeveling gericht aan de wetgever.

Aanbeveling 1:

Voorkom versnippering van het wettelijke handhavingsinstrumentarium; volsta zoveel mogelijk met een algemene bestuursdwangbevoegdheid die in beleid verder kan worden geconcretiseerd.

Geconstateerd is dat wettelijke handhavingsinstrumenten onbenut blijven. De keuze voor een bepaald handhavingsinstrument is veelal niet geëxpliciteerd en in sommige gevallen meer een gewoonte dan een weloverwogen beslissing. Dit leidt tot onderbenutting van de mogelijkheden en een mogelijk inefficiënt gebruik van het instrumentarium. Bovendien brengt het ontbreken van beleid het risico met zich van een uiteenlopende handhavingspraktijk, zowel binnen een onderdeel van de IVW, als binnen de IVW als geheel en binnen een toezichtsdomein tussen de IVW en andere handhavingspartners.

Dit leidt tot de tweede aanbeveling:

Aanbeveling 2:

Formuleer per domein en eventueel binnen de domeinen per specifieke handhavingssituatie (zoals bijvoorbeeld een bedrijfsinspectie of een wegininspectie) een concreet handhavingsbeleid met een afgewogen keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Kies daarbij zo mogelijk voor bestuursrechtelijke instrumenten.

De aanbeveling om zoveel mogelijk te kiezen voor bestuursrechtelijke instrumenten volgt uit de constatering in het onderzoek dat strafrechtelijke instrumenten bijzondere procedurele complicaties met zich meebrengen. Strafrecht als handhavingsinstrument kan wel een plek krijgen in het handhavingsbeleid, maar dan gereserveerd voor bijzondere gevallen, zoals zware overtredingen, of recidive.

Het voordeel van bestuursrechtelijke instrumenten, zoals de bestuursdwang, is dat deze relatief flexibel kan worden ingezet. De IVW heeft alle vrijheid bij de keuze op welke manier bestuursdwang wordt uitgeoefend. Bovendien biedt bestuursdwang de mogelijkheid van kostenverhaal. Dit is met name van belang voor het toezicht op de naleving van de rij- en rusttijden in het domein Goederenvervoer over de weg, waar momenteel onzekerheid bestaat over de mogelijkheden om kosten van technisch onderzoek te verhalen op de overtreder.³

³ De concrete casus betreft de mogelijkheid om kosten te verhalen van technisch onderzoek naar een digitale tachograaf waarmee is geknoeid. Indien het verwijderen van de technische hulpmiddelen als last onder bestuursdwang wordt geformuleerd, dan kunnen de kosten die verband houden met het uitvoeren van deze last door het bestuursorgaan worden verhaald op de overtreder.

Bij het formuleren van het beleid dient aandacht te worden geschonken aan de handhavinginstrumenten die als zodanig niet in de wet staan, maar in de praktijk wel een duidelijke functie vervullen. De voorwaardelijke bestuurlijke boete in het domein Binnenvaart, en het ‘slecht nieuws gesprek’ in het domein Luchtvaart zijn voorbeelden. Deze interventies zijn in praktische zin zeer belangrijk. Nog belangrijker is echter dat de *vorm* van deze interventies wordt *gestandaardiseerd* en het *gebruik* ervan wordt *geregistreerd*. Deze interventies moeten deel uitmaken van het handhavingsbeleid en vormen dan de logische opschaling richting het gebruik van een wettelijk instrument. De registratie van het gebruik ervan vormt het aangrijpingspunt voor de beslissing om het wettelijke instrument te gebruiken.

Aanbeveling 3:

Erken de noodzaak voor lichtere handhavinginstrumenten naast de in de wet geformuleerde interventies, zoals de waarschuwing of het ‘slecht nieuws gesprek’. Neem deze interventies op in het handhavingsbeleid (zie aanbeveling 2), uniformeer de vorm van deze instrumenten en registreer het gebruik ervan.

Geconstateerd is voorts dat inspecteurs het gebruik van de wettelijke handhavinginstrumenten zoveel mogelijk vermijden, ook waar deze wettelijke instrumenten op zichzelf wel ingezet zouden kunnen of moeten worden. Men kiest liever voor een ‘waarschuwing’ dan voor een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Om te voorkomen dat bij een hardnekkige overtreding de handhaving blijft steken in deze voorfase, ligt het voor de hand om in het handhavingsbeleid te voorzien in een standaardisering van de wettelijke handhavinginstrumenten. Dit biedt de inspecteur houvast bij zijn beslissing om een wettelijke interventie in te zetten. Een eenvoudige methode is het opstellen van voorbeeldbrieven voor een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 4:

Neem in het handhavingsbeleid (zie aanbeveling 2) de mogelijkheid van last onder dwangsom en last onder bestuursdwang op en standaardiseer deze besluitvorming door middel van standaardbrieven.

Meer in het bijzonder voor het domein Zeevaart/Koopvaardij is geconstateerd dat de wetgeving niet voorziet in de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen. In plaats daarvan beschikt de IVW uitsluitend over het (zware) middel van het aanhouden van het schip. Hoewel dit instrument op zichzelf wel effectief is, bestaat in de praktijk de behoefte aan lichtere wettelijke handhavinginstrumenten. Het ligt voor de hand om in de wetten in dit domein de mogelijkheid van bestuursdwang op te nemen, waaruit dan tevens de mogelijkheid voortvloeit om een dwangsom op te leggen.

De wens om in dit domein ook te voorzien in de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen (zie het rapport ‘De bakens verzet’) komt minder prioriteit toe, omdat in tot op heden in dit domein de overtreder zelden punitief wordt bejegend. Bovendien gaat het veelal om buitenlandse overtreders. Een opgelegde boete is daardoor niet zelden niet invorderbaar. Daar komt nog bij dat de maximering van de bestuurlijke boete een calculerend gedrag van de overtreder mogelijk maakt. Gelet hierop is het gebruik van een dwangbevoegdheid, zoals het belemmeren van het uitvaren van het schip, doorgaans een veel effectievere interventie.

Aanbeveling 5:

Introduceer in de belangrijkste wetgeving in het domein Zeevaart/Koopvaardij (Schepenwet, Wet voorkoming verontreiniging schepen, Wet havenstaatcontrole) een bestuursdwangbevoegdheid.

7.4.3 Uniformering in de taakverdeling tussen IVW en andere instanties

In een aantal domeinen treedt de IVW op samen met andere handhavende instanties, waaronder veelal de KLPD, maar ook de Arbeidsinspectie en Rijkswaterstaat. Geconstateerd is dat deze instanties dezelfde wetgeving uitvoeren en over precies dezelfde bevoegdheden beschikken als de IVW. Geconstateerd is ook dat in een aantal domeinen wel enige afstemming plaatsvindt (Binnenvaart en Zeevaart/Koopvaardij) over het gebruik van de handhavingsinstrumenten, maar dat voor het overige de afstemming met organen met dezelfde of complementaire bevoegdheden minimaal is. Met uitzondering van het domein Binnenvaart, zijn geen afspraken met de overige handhavingsorganisaties aangetroffen. Dit is weinig efficiënt en levert het risico op van dubbel werk. Ook op dit niveau ligt uniformering dus voor de hand. Het eerder aanbevolen handhavingsbeleid (zie aanbeveling 2) kan daarbij het vertrekpunt vormen. Dit handhavingsbeleid maakt immers duidelijk hoe de IVW zijn taken opvat en uitvoert. De afstemming met de andere bevoegde organisaties dient in ditzelfde beleid te worden vormgegeven. Het voorgaande leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 6:

Zoek samenwerking met de onderdelen van de KLPD, meer in het bijzonder in de domeinen Bus/taxi en Goederenvervoer over de weg. Formuleer een uniform beleid dat door beide organisaties wordt toegepast en wissel informatie uit over controles, waarschuwingen en interventies.

Deze aanbeveling richt zich tot de handhavingspraktijk. Inspiratie voor deze samenwerking kan worden opgedaan in de domeinen Binnenvaart, waar de samenwerking met KLPD en RWS langzaam vorm begint te krijgen en het

domein Zeevaart/Koopvaardij, waar bevoegdheden met de Havenmeesters complementair aan elkaar worden gebruikt.

7.4.4 Uniformering tussen domeinen

Voor de IVW valt ook winst te behalen door te kijken naar de overeenkomsten tussen de domeinen waarop de IVW actief is. De uniformering leidt dan tot het samenstellen en ontwikkelen van methoden en instrumenten die inzetbaar zijn op meerdere domeinen.

Uit het onderzoek blijkt dat de zes domeinen in drie groepen kunnen worden onderverdeeld:

- a. Domeinen met een ‘open’ groep normadressaten, waarbij normovertreding economisch voordeel oplevert.
- b. Domeinen met een ‘gesloten’ groep normadressaten, waarbij normconformiteit een noodzakelijke voorwaarde vormt om activiteiten te verrichten en de voorschriften verband houden met een veiligheidsbelang.
- c. Domeinen waarbij het toezicht vooral gericht is op tweedelijns toezicht.

Ad. a.

Tot de eerste groep behoren de domeinen Goederenvervoer over de weg, Bus/taxi en in zekere zin ook Binnenvaart. De te handhaven voorschriften zijn primair gericht op het creëren van een ‘level playing field’ en overtreding van de voorschriften (rijden zonder vergunning, overbelading, overtreding rij- en rusttijden/vaartijden) leidt dan ook tot een bevoordeling van de overtreder ten koste van degenen die wel normconform handelen.

Het toezicht heeft in deze gevallen vooral een *repressief* karakter, waarbij nagenoeg op elke overtreding een interventie volgt, al dan niet in de vorm van een waarschuwing. Deze vorm van toezicht richt zich vooral op individuele voertuigen (gedragstoezicht).

Bij dit type toezicht is van belang om een goede methode te ontwikkelen voor het selecteren van de te controleren voertuigen c.q. binnenvaartschepen. Vervolgens kan met checklists of een stappenplan een methode worden ontwikkeld om de feiten te verzamelen bij een controle van het voertuig of het binnenvaartschip. Datzelfde geldt voor het onderzoek op het niveau van de bedrijven die verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de staat van de voertuigen of binnenvaartschepen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 7:

Ontwikkel een systeem voor de selectie van vaar- en voertuigen en bedrijven in de domeinen Bus/taxi, Goederenvervoer over de weg en Binnenvaart.

Uniformeer de methode van feitenverzameling bij de vaar- en in deze domeinen, door middel van een stappenplan of checklist.

Uniformeer de methode van feitenverzameling bij bedrijfsbezoeken in deze domeinen.

Deze aanbeveling richt zich tot de IVW en heeft als doel bruikbare onderdelen van de handhavingspraktijk van het ene domein te gebruiken in andere domeinen. Geconstateerd is dat in de domeinen Goederenvervoer over de weg en Bus/taxi een systeem is ontwikkeld voor de selectie van bedrijven. Deze methode zou wellicht kunnen worden benut in het domein Binnenvaart. Eveneens is geconstateerd dat men in het domein Binnenvaart reeds met een checklist werkt. Wellicht kan op basis van deze checklist een vergelijkbare checklist worden ontwikkeld voor de domeinen Bus/taxi en Goederenvervoer over de weg. Uiteraard zal de inhoud van de checklist verschillen, gelet op de verschillende materiële regels. Maar de systematiek kan hetzelfde zijn. Overigens is zelfs de inhoud voor een klein deel gelijk, namelijk waar het gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Ad b.

De domeinen die tamelijk ‘gesloten’ zijn en waarbij een groot naleefgedrag wordt ervaren, zijn met name de domeinen Spoorvervoer en Luchtvaart. In beide domeinen vormt handhaving van de veiligheid het belangrijkste doel en niet het toezicht op de naleving van concrete gedragsvoorschriften. Het toezicht is dan niet repressief, maar vooral *preventief* van aard. Het gebruik van repressieve instrumenten (opsporing, bestuurlijke boete) past daar niet bij, omdat daarmee de coöperatieve houding van de ondertoezichtgestelden wordt verstoord.

Het voornaamste handhavingsinstrument is de bedrijfsaudit, waarbij wordt nagegaan of in een bedrijf alle voorwaarden aanwezig zijn voor een veilige dienstverlening. Eventuele gebreken leiden tot nader overleg en uiteindelijk tot schorsing of intrekken van een certificaat.

Juist omdat in beide domeinen bedrijfsaudits het belangrijkste instrument vormt, verdient het aanbeveling om een vaste methode van bedrijfsauditing te ontwikkelen, die in beide domeinen kan worden toegepast.

Een andere overeenkomst in beide domeinen is dat de handhavingstaak ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen min of meer is afgescheiden. Deze voorschriften hebben een ander karakter. Het instrumentarium is meer repressief van aard en er zijn andere inspecteurs belast met deze taak. De wijze waarop handhaving plaatsvindt ten aanzien van de gevaarlijke stoffen kan in beide domeinen echter wel geüniformeerd worden.

Tenslotte is geconstateerd dat andere voorschriften met een meer repressief karakter (Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet) in het geheel niet worden gehandhaafd. Het ligt voor de hand om dit te expliciteren en af te stemmen met de Arbeidsinspectie. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 8:

Uniformeer de wijze waarop bedrijfsaudits worden verricht in het domein Spoorvervoer en het domein Luchtvaart.

Uniformeer in beide domeinen de handhavingstaak ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Expliciteer in beide domeinen de handhavingsinspanning ten aanzien van de arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwet. Waar geen toezicht plaatsvindt dient dit te worden afgestemd met de Arbeidsinspectie.

Ad c.

Met name in de domeinen Binnenvaart en Zeevaart/Koopvaardij vindt handhaving voor een belangrijk deel plaats in de vorm van tweedelijns toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van het toezicht op de klassebureaus. Hoewel de materiele regels verschillen, is de vorm van toezicht en de wijze waarop de IVW zijn taak vormgeeft, vergelijkbaar. Het ligt daarom voor de hand om een uniforme methode te ontwikkelen waarop toezicht op toezicht wordt vormgegeven, op welke wijze rapportage wordt verlangd, hoe informatie wordt verwerkt en op welke wijze interventies worden ingezet. Dit leidt tot de volgende aanbeveling

Aanbeveling 9:

Uniformeer het tweedelijns toezicht in de domeinen Binnenvaart en Zeevaart/Koopvaardij. Ontwikkel een vaste methode die los van de domeinspecifieke kenmerken altijd kan worden gebruikt.

7.5 Slotconclusie

Handhaving van regelgeving vergt een adequaat handhavingsinstrumentarium. Geconcludeerd kan worden dat de wetgeving die door de IVW wordt gehandhaafd veelal voorziet in zowel een bestuursrechtelijk als een strafrechtelijk instrumentarium. In een aantal wetten is zelfs voorzien in een bestuurlijke boete. In de praktijk van de handhaving van het IVW kiest men echter veelal voor ofwel strafrechtelijke ofwel bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. En hoewel bestuursrechtelijke instrumenten over het algemeen de voorkeur verdienen, omdat deze interventie binnen het bestuursorgaan zelf kan worden vormgegeven, blijven in de praktijk een aantal van de bestuursrechtelijke instrumenten onbenut. Bij de handhaving van een aantal wetten wordt nog altijd voor het strafrechtelijke instrumentarium gekozen, waar een bestuursrechtelijk

instrumentarium wellicht meer voor de hand ligt en in ieder geval beter past bij de overige handhavingsinstrumenten in de toezichtsdomeinen.

Het verdient daarom aanbeveling om de handhavingspraktijk te vereenvoudigen door deze te uniformeren. Enerzijds is er aanleiding om in enkele wetten het handhavingsinstrumentarium te herzien of uit te breiden. Anderzijds kan de handhavingspraktijk worden vereenvoudigd door een logisch en concreet handhavingsbeleid te ontwikkelen. Er is bovendien aanleiding om bij het ontwikkelen van dit handhavingsbeleid zoveel mogelijk over de grenzen van de toezichtsdomeinen heen te kijken. Hoewel de toezichtsdomeinen materieel verschillen, zijn deze verschillen voor wat betreft de handhaving veelal te overbruggen.

Bijlage 1

Begeleidingscommissie

Voor de uitvoering van dit onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld met de volgende samenstelling:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, afdeling HDJZ:

mr. D. Bergh

mr.dr. K.H. Sanders

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, IVW:

drs. R. van Kapel

dr. E.C.M. van Schie

Bijlage 2

Begrippenkader

Kaderstellende visie op toezicht

In de *Kaderstellende visie op toezicht* definieert het kabinet, op basis van de Ambtelijke Commissie Toezicht, in algemene zin het begrip ‘toezicht’:

‘toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.’¹

Het kabinet wijst er hierbij uitdrukkelijk op dat het gaat om een zeer ruime definitie van toezicht, dat toepasbaar is in tal van relaties, met als enige beperking dat het toezicht *extern* is gericht, en niet betrekking heeft op de relaties binnen de ministeriële organisatie. Voor het overige gaat het om toezicht om het verzamelen van informatie, beoordelen daarvan en het interveniëren tegenover burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen.²

Toezicht lijkt in dit verband de overkoepelende term, waarbinnen instrumenten, zoals handhaving en opsporing, kunnen worden ondergebracht. Dit wordt echter niet als zodanig geëxpliciteerd in de Kaderstellende visie op toezicht. Opsporing wordt zelfs uitgezonderd van toezicht:

De kernactiviteit ‘interventie’ vraagt om een duidelijke afbakening ten opzichte van de term ‘opsporing’. Opsporing is het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan in Nederland slechts onder gezag van het Openbaar Ministerie door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden. Opspo-

1 Kaderstellende visie op toezicht 2005, p. 13.

2 Kaderstellende visie op toezicht, Den Haag 2005, p. 13.

ring wordt dan ook niet gerekend tot de interveniërende taak van een toezichthouder.³

Handhaving daarentegen valt wel binnen het begrip ‘toezicht’, maar wordt dan gezien als één van de instrumenten die in het kader van toezicht kunnen worden gebruikt. Het gaat daarbij om een bijzonder instrument, omdat handhaving voortvloeit uit een wettelijke bevoegdheid en in de Algemene wet bestuursrecht aan nadere normen is onderworpen.⁴

Literatuur

Handhaving

De begrippen in de Kaderstellende visie op toezicht, vinden tot op zekere hoogte hun weerklank in de algemene literatuur, zij het dat in de literatuur de begrippen van een ruimere en engere invulling worden voorzien. Muller noemt bijvoorbeeld handhaving ‘het scala aan activiteiten dat normconform gedrag bewerkstelligt. Dat kan zowel door bestuursrechtelijke, strafrechtelijke als civielrechtelijke maatregelen.’⁵

Michiels verstaat onder handhaving ‘elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen’ en noemt daarbij (ook) voorlichting als interventie, naast toezicht, opsporing, vervolging, sancties, maatregelen en afspraken.⁶ Michiels wijst er bovendien op dat handhaving ook een beperktere betekenis kan hebben en dan alleen gaat over het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie. Benadrukt zij dat in deze opvatting zachte instrumenten als voorlichting niet onder handhaving worden geschaard.

Toezicht

Ook ‘toezicht’ kent bredere en beperktere betekenissen. De Ridder definieert toezicht als ‘het proces van verzamelen van feiten (waarnemen), oordeelsvorming, en de besluitvorming over een eventuele interventie’.⁷ Deze definitie, die ook wordt gehanteerd door de Algemene Rekenkamer,⁸ bevat geen beperking ten aanzien van degene op wie toezicht wordt gehouden, de normen waarop toezicht wordt gehouden en de interventies die kunnen worden gepleegd.

3 Kaderstellende visie op toezicht, Den Haag 2005, p. 14

4 Kaderstellende visie op toezicht, Den Haag 2005, p. 28.

5 E.R. Muller, ‘Strafrechtelijke handhaving’, in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2006, p. 359.

6 F.C.M.A. Michiels, ‘Handhavingsrecht en handhavingsbeleid’, in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2006, p. 8.

7 J. de Ridder, *Een goede raad van toezicht* (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 17.

8 Zie: Kamerstukken II 2000/01, 27831, nr.1, p.7

Michiels onderscheidt drie beperktere betekenissen van toezicht. Toezicht kan bijvoorbeeld ook zijn ‘toezicht op de naleving’.⁹ Dit is het toezicht als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, dat gaat over het verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke voorschriften, zo nodig met behulp van wettelijk toegekende bevoegdheden en het beoordelen van die informatie.

‘Uitvoeringstoezicht’ is het toezicht op zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak, die een publieke taak uitoefenen en ten slotte ‘interbestuurlijk toezicht’ betreft het toezicht van het ene overheidsorgaan op de andere, dat wordt beheerst door de regels in hoofdstuk 10 Awb. Het toezicht in de zin van dit onderzoek omvat niet het toezicht op bestuursorganen, maar alleen het toezicht op de naleving van voorschriften door bedrijven of burgers.

Opsporing

Naast handhaving en toezicht heeft ook opsporing te maken met het domein van het onderzoek. Opsporing kan worden gezien als de strafrechtelijke tegenhanger van toezicht. Opsporing heeft echter een ander karakter dan toezicht. In de eerste plaats is de opsporingsketen (feiten verzamelen, beoordelen, interveniëren) op een andere manier georganiseerd in vergelijking met het bestuursrechtelijke toezicht op de naleving. Waar bij het bestuursrechtelijke toezicht deze drie activiteiten in één hand of althans binnen één bestuursorgaan wordt verricht, zijn de activiteiten in de opsporingsketen doorgaans verdeeld over een opsporingsambtenaar, het Openbaar Ministerie en de strafrechter. De grondvorm van de opsporingsketen voorziet in een opsporingsambtenaar die belast is met de verzameling van feiten, een Openbaar Ministerie dat deze feiten beoordeelt en een strafrechter die beslist over de interventie.

Voor dit onderzoek is relevant dat de opsporingsambtenaar ook kan zijn ondergebracht bij een inspectie, zoals de IVW. Indien in een toezichtsdomein feiten strafbaar worden gesteld en een opsporingsambtenaar kan worden aangewezen, dan levert dat dus per definitie een arbeidsdeling op, waarbij de opsporingsambtenaar van de inspectie feiten vaststelt en de beslissing over de beoordeling van deze feiten en de interventie daarop, elders plaatsvindt. Deze grondvorm kent overigens met de OM-transactie en de OM-afdoening (de strafbeschikking) twee varianten waarbij de beoordeling en de interventie wel in één hand komen te liggen: namelijk bij het Openbaar Ministerie.

Voor de inspectie is opsporing beperkt tot het verzamelen van feiten met betrekking tot de in de wet genoemde strafbare feiten. Opsporingsonderzoek moet in beginsel worden gelegitimeerd door een *vermoeden* van een strafbaar feit, terwijl dat voor toezicht – ook het toezicht voorafgaand aan een bestuurlijke boete – niet noodzakelijk is.¹⁰ Eén aspect van het leed toevoegen is (ook)

⁹ F.C.M.A. Michiels, ‘Handhavingsrecht en handhavingsbeleid’, in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving*, Deventer: Kluwer 2006, p. 10.

¹⁰ Zie: F.R. Vermeer, ‘Artikel 5.11’, in: Commentaar Awb (losbladige), Amsterdam: Reed Elsevier.

het naleven van de gedragsnorm. Dit hangt samen met het *oogmerk* van speciale en generale preventie dat in de sanctie moet zijn verweven. In zoverre valt opsporing dus eveneens aan te merken als instrument bedoeld op het vergroten van normconform gedrag en valt in die hoedanigheid binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

Daarbij valt in praktische zin te verwachten dat toezicht en opsporing in elkaar over gaan: feiten verzamelen in het kader van een toezichtstaak kan uitmonden in een opsporingsonderzoek naar strafbare feiten. De overgang van toezicht naar opsporing wordt – in ieder geval vanuit normatief oogpunt – gemarkeerd door de cautie: de overtreder moet erop worden gewezen dat hij niet is verplicht mee te werken aan zijn eigen veroordeling, terwijl dezelfde overtreder in het kader van het toezichtsonderzoek alle medewerking dient te verlenen.

Begrippenkader Inspectie Verkeer en Waterstaat

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft in een document vastgesteld wat zij onder handhaving, toezicht, interventie en opsporing verstaat. Dit document heeft als titel ‘Wat is wat bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat’ en is vastgesteld op 30 oktober 2009. De volgende definities worden gehanteerd:

- Onder handhaving wordt verstaan: ‘het zorgen voor de naleving van een regel door dienstverlening, toezicht en opsporing’.
- Toezicht is ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en daar waar nodig interveniëren’.
- Interventie is volgens de IVW ‘het laten voldoen aan de eisen van een onder toezicht gestelde’.
- En opsporing ten slotte is ‘het verzamelen van informatie op grond van aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten of een redelijk vermoeden van in gang zijnde strafbare feiten, met het doel te komen tot een strafrechtelijke interventie’.

Wanneer men deze definities onderling met elkaar vergelijkt, dan lijkt ‘handhaving’ een paraplubegrip. Onderdeel van het begrip ‘handhaving’ is immers toezicht en opsporing alsmede dienstverlening. Wanneer men de logica van de definities strikt volgt, dan lijken opsporing, toezicht en dienstverlening alternatieve vormen van handhaving.

Deze alternatieven overlappen elkaar enigszins, zo blijkt uit de definitie van het begrip ‘toezicht’. Binnen het begrip ‘toezicht’ vallen immers alle interventies die bijdragen aan ‘het laten voldoen aan de eisen’. Deze interventies zijn dermate ruim omschreven dat daaronder ook dienstverlening kan worden verstaan. Kortom: dienstverlening en toezicht zijn twee begrippen die in elkaar overlopen en voor een deel overlappen.

Bijlage 3

Lijst met respondenten

Respondenten onderzoek naar handhavinginstrumenten

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Afdeling HDJZ:

Jos Bos
Machteld Cambridge
Nienke Gijzen
Lydia Palm
Wim Timmer
Atsert Walsweer

IVW:

Auke de Vries
Ton van Essen

Respondenten onderzoek naar gebruik instrumenten door IVW

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, IVW:

Michel Blox (telefonisch interview)
Rob van Dorp
Ronald Oron (telefonische interview)
Jacques Gijsbertsen
Sonja Teuwen
Peter Koetsier
Leen Korteweg
Aad Kramers
Cor Voogt
Erik van Vuuren

Bijlage 4

Veronderstellingen ten aanzien van de vormgeving van het handhavingsinstrumentarium

Inleiding

In deze bijlage wordt de redenering toegelicht die is gevolgd in hoofdstuk 4, bij de bestudering van de rationaliteit van het handhavingsinstrumentarium. In dit hoofdstuk worden drie soorten verklaringen genoemd: het belang dat wordt beschermd, de herkomst van het voorschrift dat wordt gehandhaafd en eigenschappen van de normadressaten.

Het belang dat wordt beschermd

De vorm van een handhavingsinstrument kan te maken hebben met het *belang* dat wordt beschermd. Handhaving richt zich per definitie op het naleven van rechtsregels of het beëindigen van een overtreding. Met andere woorden: er is een voorschrift dat wordt gehandhaafd. Dit voorschrift heeft verschillende eigenschappen. Sommige voorschriften beschermen veiligheid of milieu. Een overtreding van deze voorschriften leidt tot een onmiddellijk veiligheidsgevaar of leidt tot onomkeerbare gevolgen. Andere voorschriften hebben het karakter van het creëren van een ‘level playing field’: een situatie waarin een collectief goed op een eerlijke manier wordt verdeeld dan wel de situatie waarin iedere marktpartij over dezelfde startkwalificaties beschikt. Dit zijn doorgaans ordeningsregels (marktordering, zelfs ruimtelijke ordening).

De veronderstelling is dat een handhavingsinstrument dat gericht is op de handhaving van voorschriften die bij overtreding een onmiddellijk gevaar opleveren of waarbij zich onomkeerbare gevolgen voordoen, vaker de vorm zal hebben van een dwanginstrument (vormen van bestuursdwang). Met dit instrument kan de overheid immers ingrijpen en de overtreding eventueel zelf beëindigen.

Aan de andere zijde van het spectrum staan de voorschriften die vooral ordening als uitgangspunt hebben. Overtreding leidt niet tot onomkeerbare gevolgen en kan worden hersteld, eventueel door bijvoorbeeld genoten voordeel af te romen. Verondersteld kan worden dat dit type regelgeving eerder zal worden gehandhaafd via een boetebevoegdheid, dan wel via het strafrecht. Beide instrumenten hebben immers als kenmerk dat niet wordt beoogd de overtreding te beëindigen, maar de overtreder te straffen. Eventueel voordeel kan bovendien via de boete (al dan niet strafrechtelijk opgelegd) worden afgeroomd. Ten aanzien van het strafrechtelijke handhavingsinstrument kan bovendien worden verondersteld dat deze is gebaseerd op de Wet op de economische delicten. Overtreding van ordeningsvoorschriften worden immers doorgaans aangemerkt als economische delicten.

Herkomst van de te handhaven voorschriften

Een andere veronderstelling die verband houdt met de aard van het te beschermen voorschrift, betreft de *herkomst* van de voorschriften die worden gehandhaafd. Handhavingsinstrumenten kunnen (ook) gericht zijn op de handhaving van Europese of internationale voorschriften. Hoewel Europese en internationale voorschriften in beginsel in de nationale rechtsorde moeten worden verwezenlijkt, en dus via nationale handhavingsinstrumenten moeten worden gehandhaafd, kan de herkomst wel degelijk zijn invloed hebben op de vormgeving van het instrument. Er worden twee veronderstellingen getoetst. In de eerste plaats is denkbaar dat in het Europese of internationale verband ook handhavingsactiviteiten plaatsvinden, die in de nationale sfeer moeten worden verwerkt. Gedacht kan worden aan een onderzoek of een diskwalificatie van een luchtvaartmaatschappij in een ander land of door de Europese commissie, die rechtstreekse gevolgen heeft voor de wijze waarop dezelfde maatschappij in Nederland wordt bejegend. De veronderstelling is dan dat de Europese of internationale rechtsorde als gevolg heeft dat de keuzeruimte in het nationale stelsel kleiner of volledig weggenomen is: het handhavingsinstrument is dan gebaseerd op een gebonden bevoegdheid.

De tweede veronderstelling houdt verband met de vormgeving van het handhavingsinstrument. Voor zover de voorschriften een Europese of internationale herkomst hebben, beschermen de voorschriften onderdanen van verschillende landen. Indien de handhaving in Nederland, door de Nederlandse overheid plaatsvindt en is gericht tegen een onderdaan van een ander land, dan biedt het Europese of internationale kader mogelijk regels over de wijze waarop die handhaving plaatsvindt. Deze regels vormen een internationale afspraak en voorkomt onder meer dat het land waarvan de geadresseerde onderdaan is, protesteert tegen de handhaving. Kortom: de veronderstelling is dat indien in Europese of internationale regels voorschriften zijn neergelegd over de wijze waarop deze worden gehandhaafd, dit gevolgen heeft voor de vormgeving van de handhavingsinstrumenten in de nationale rechtssfeer. Eventueel leidt dit tot

een vormgeving die afwijkt van de grondvormen die in Nederland bekend zijn, zoals bijvoorbeeld last onder bestuursdwang of dwangsom.

Kenmerken van de normadressaat

De tweede groep veronderstellingen die de vormgeving van de handhavingsinstrumenten kunnen verklaren, houden verband met eigenschappen van de normadressaat, oftewel: degene wiens gedrag door het handhavingsinstrument wordt beïnvloed.

De (juridische) vorm van de normadressaat heeft gevolgen voor de wijze waarop een handhavingsinstrument wordt vormgegeven. Rechtspersonen worden doorgaans minder snel via het strafrecht geadresseerd. Dat houdt verband met zaken als verwijtbaarheid en individuele preventie. Verondersteld kan worden dat naarmate de norm zich (ook) vooral richt op een rechtspersoon, het instrumentarium vooral bestuursrechtelijk van aard zal zijn, dus handhaving via toezicht en interventie door het intrekken van vergunningen dan wel uitoefenen van bestuursdwang. Indien een natuurlijk persoon wordt geadresseerd, dan ligt strafrecht, al dan niet als aanvullend instrument, weer wel voor de hand.

Een ander onderscheid betreft de gevolgen van een eventuele interventie voor de normadressaat. Ook hier geldt dat verondersteld kan worden dat een natuurlijk persoon anders wordt bejegend dan een rechtspersoon. In dit geval houdt het verschil verband met de zwaarte van de sanctie: de gevolgen van een sanctie zijn voor een natuurlijk persoon zwaarder dan voor een rechtspersoon. Uit oogpunt van proportionaliteit of evenredigheid ligt het dan voor de hand dat een overtreding begaan door een natuurlijke persoon met een minder zware sanctie wordt bedreigd dan (dezelfde) overtreding door een rechtspersoon.

Handhaving kan ook een neveneffect hebben buiten het eigenlijke handhavingsinstrument om. Het intrekken van een certificaat kan bijvoorbeeld betekenen dat de certificaathouder zijn bedrijf niet langer kan uitoefenen.¹ Ook imagoschade kan een factor zijn waarvoor met name rechtspersonen gevoeliger zijn. Dit houdt ook verband met de mate waarin de groep normadressaten gesloten dan wel ‘open’ is, dus de mate waarin imagoschade daadwerkelijk consequenties heeft. In het handhavingsinstrumentarium kan daarvan gebruik worden gemaakt, bijvoorbeeld door de economische waarde van de vergunning te benutten (dreigen met intrekken betekent einde bedrijf) of door vormen van ‘naming and shaming’.

¹ Vergelijk ook: J-K Helderma & M.E. Honingh, *Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: WODC 2009, p 57.

Bijlage 5

Score handhavingsinstrumenten

De navolgende tabel bevat de score van de handhavingsinstrumenten in de kernwetten van de verschillende domeinen op de factoren die in bijlage 4 zijn onderscheiden. Ter toelichting het volgende.

De ‘aard van het voorschrift’ is als volgt geoperationaliseerd. Er is sprake van een voorschrift dat onmiddellijke handhaving vergt, indien in het voorschrift veiligheid en/of milieu als een van de te beschermen belangen wordt genoemd. Er is sprake van een voorschrift dat gericht is op het creëren van een level playing field indien uit de context van de voorschriften kan worden afgeleid dat het voorschrift gericht is op ordening van een markt of beleidsveld.

Bij de ‘herkomst’ is nagegaan welke van de regels gebaseerd zijn op Europese richtlijnen of verordeningen dan wel Internationale verdragen. De aanhef van de regels en de parlementaire geschiedenis zijn daartoe bestudeerd.

Bij de aard van de normadressaat is nagegaan of het handhavingsinstrument betrekking kan hebben op natuurlijke personen of rechtspersonen. Hierbij is zowel de wettekst als de parlementaire geschiedenis geraadpleegd.

De factoren ‘aard voorschrift’ en ‘herkomst’ zijn gescoord op een vierpuntenschaal. Dit houdt verband met het feit dat hetzelfde handhavingsinstrument gericht is op de handhaving van meerdere voorschriften. Indien in de kolom een 1 is opgenomen, geeft dat aan dat alle voorschriften aan dat kenmerk voldoen. Een 2 betekent ‘overwegend wel’ en houdt in dat een meerderheid van de voorschriften aan het kenmerk voldoen. Bij een 3 voldoet een aantal van de voorschriften aan het kenmerk en bij een 4 voldoet geen van de te handhaven voorschriften aan het kenmerk.

De tabel bevat uitsluitend de handhavingsinstrumenten van de ‘kernwetten’. Deze keuze wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4.

Grondslag	Omschrijving handhavingsinstrument	aard		herkomst		adessaat	
		veiligheid	level playing field	Europees	internationaal	natuurlijke persoon	rechtspersoon
Domein Binnenvaart							
<i>Binnenvaartwet</i>							
art. 13	intrekken ontheffing certificaatplicht	2	2	2	4	ja	ja
art. 16	intrekken certificaat	2	2	2	4	ja	ja
art. 22 lid 6	intrekken ontheffing bemanningseis	2	2	2	4	ja	ja
art. 31 lid 3	intrekken ontheffing vaarbewijs	2	2	2	4	ja	nee
art. 40	toezicht op de naleving	2	2	2	4	ja	ja
art. 48	bestuurlijke boete	2	2	2	4	ja	ja
art. 44	bestuursdwang	2	2	2	4	ja	ja
Besluit BOA IVW 2006 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	2	2	4	ja	ja
art. 45	opsporing strafbare feiten	2	2	2	4	ja	ja
<i>Herziene Rijnvaartakte</i>							
Besluit aanwijzing ambt Herziene Rijnvaartakte	toezicht op de naleving	2	2	1	4	ja	ja
Besluit bijzondere opspo- ringsambtenaar Rijkswater- staat jo WED	opsporing strafbare feiten	2	2	1	4	ja	ja
Besluit BOA IVW 2006 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	2	1	4	ja	ja
<i>Scheepvaartverkeerswet</i>							
art. 24 en 37a	bestuursdwang	1	3	4	4	ja	nee
art. 32	opsporing strafbare feiten	1	3	4	4	ja	nee
art. 34	toezicht op de naleving	1	3	4	4	ja	nee
art. 24 en 37a	bestuursdwang	1	3	4	4	ja	nee
art 4 jo. WED jo Besluit BOA IVW 2006	opsporing strafbare feiten	1	3	4	4	ja	nee
Domein Zeevaart/Koopvaardij							
<i>Wet voorkoming verontreiniging door schepen</i>							
art. 9	intrekken certificaat	3	2	3	2	ja	ja
art. 14	toezicht op de naleving	3	2	3	2	ja	ja
art. 20	aanhouden schip	3	2	3	2	ja	ja
art 5 lid 1, 12 lid 1, 12b lid 1, 12c lid 1, 12 ^e lid 1, 13, 13a, 23, 35, 35a, 36a lid 1 jo. WED	opsporing strafbare feiten	3	2	3	2	ja	nee
art. 37	bevel tot betalen borgsom	3	2	3	2	ja	nee

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	aard	herkomst	adessaat			
<i>Wet havenstaatcontrole</i>							
art. 3	inspectie verrichten	2	2	1	ja	ja	
art. 4	controle verrichten	2	2	2	1	ja	ja
art. 6	activiteiten stopzetten	2	2	2	1	ja	ja
art. 7	aanhouden schip	2	2	2	1	ja	ja
art.12 lid 1, lid 3, art. 13 jo. WED	opsporing strafbare feiten	2	2	2	1	ja	ja
<i>Schepenwet</i>							
art. 7	intrekken certificaat	3	2	2	3	ja	ja
art. 10	toezicht op de naleving	3	2	2	3	ja	ja
art. 16, 69	aanhouden schip	3	2	2	3	ja	ja
art. 47	melden van strafbare feiten	3	2	2	3	ja	ja
art. 63	opsporing strafbare feiten	3	2	2	3	ja	nee
art. 4	intrekken erkenning opleiding	4	1	2	3	nee	ja
Bemanningsseisenbesluit	scheepstechnicus						
<i>Geneesmiddelenwet</i>							
art. 100	toezicht op de naleving	4	2	3	3	ja	ja
art. 100	opsporing strafbare feiten	4	2	3	3	ja	ja
oa art. 2, 7, 13 jo. WED	opsporing strafbare feiten	4	2	3	3	ja	ja
<i>Wet buitenlandse schepen</i>							
art. 5	toezicht op de naleving	2	2	1	3	ja	ja
art. 7	aanhouden schip	2	2	1	3	ja	ja
art. 12	opsporing strafbare feiten	2	2	1	3	ja	nee
<i>Havenbeveiligingswet</i>							
art. 14 jo Erkennings- regeling opleidingen havenbeveiligiger	intrekken certificaat	3	2	1	4	nee	ja
art. 17	toezicht op de naleving	2	2	1	4	ja	ja
art. 18	bestuursdwang	2	2	1	4	ja	ja
<i>EG-verordening 725/2004</i>							
art. 8	maatregelen nemen	2	2	1	4	ja	ja
<i>Wet scheepsuitrusting</i>							
art. 4	intrekken aanwijzing keuringsinstantie	4	2	2	4	nee	ja
art. 27	toezicht op de naleving	3	3	2	4	nee	ja
jo. WED	opsporing strafbare feiten	3	3	2	4	ja	nee
<i>Meetbrievenwet 1981</i>							
art. 25	toezicht op de naleving	4	1	4	1	ja	ja
art. 31	opsporing strafbare feiten	4	1	4	1	ja	ja
art. 9 Meetbrievenbesluit 1981	intrekken meetbrief	4	1	4	1	nee	ja
art. 11 Meetbrievenbesluit 1981	aanwijzingen geven	4	1	4	1	ja	nee

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	aard		herkomst		adressaat	
Meetbrievewet jo Besluit BOA IVW 2006 jo WED	opsporing strafbare feiten	4	1	4	2	ja	nee
<i>Zeebrievewet</i>							
art. 8	vervallen verklaren zeebrief	4	1	4	4	ja	ja
art. 21	toezicht op de naleving	4	1	4	4	ja	ja
art. 19	proces-verbaal opmaken	4	1	4	4	ja	ja
art. 11	controle verrichten	4	1	4	4	ja	ja
<i>Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting</i>							
art. 8	doorhalen in rompbevrachtingsregister	4	1	4	4	ja	ja
art. 10a	toezicht op de naleving	4	1	4	4	ja	ja
<i>Zeevaartbemanningwet</i>							
art. 13	intrekken bemanningscertificaat	2	2	2	3	ja	ja
art. 24	intrekken vaarbevoegdheidsbewijs	2	2	2	3	ja	ja
art. 49	toezicht op de naleving	2	2	2	3	ja	ja
art. 52	aanhouden schip	2	2	2	3	ja	ja
art. 55	opsporing strafbare feiten	2	2	2	3	ja	ja
art. 56, 57, 58, 59, 60 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	2	2	3	ja	ja
<i>Wet laden en lossen zeeschepen</i>							
art. 15	toezicht op de naleving	2	2	2	2	ja	ja
art. 16	stopzetten laden/lossen	2	2	2	2	ja	ja
art. 17	aanhouden schip	2	2	2	2	ja	ja
art. 19 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	2	2	2	ja	ja
Domein Luchtvaart							
<i>Luchtvaartwet</i>							
art. 9	schorsen en intrekken bewijs van bevoegdheid luchtvaartuig	1	3	1	4	ja	ja
art. 16a	schorsen en intrekken exploitatievergunning	1	2	1	4	nee	ja
art. 16b	schorsen en intrekken exploitatievergunning	1	2	3	4	nee	ja
art. 16d	schorsen en intrekken ontheffing exploitatievergunningplicht	1	2	3	4	nee	ja
art. 73	toezicht op de naleving	1	2	2	4	ja	ja
art. 72	bestuursdwang	1	2	2	4	ja	ja
art. 37t	toezicht op de naleving	1	2	2	4	ja	ja
art. 71	opsporing strafbare feiten	1	2	2	4	ja	nee
art 37ab, 37ac, 37f e.a. jo WED jo Besluit aanwijzing BOA Scheepvaart- en Luchtvaartinspectie	opsporing strafbare feiten	1	2	2	4	ja	ja

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	aard	herkomst	adressaat
<i>Wet luchtvaart</i>				
art. 2.5	schorsen bewijs van bevoegdheid	2	2	1 2 ja nee
art. 2.6	intrekken bewijs van bevoegdheid	2	2	1 2 ja nee
art. 2.9	intrekken erkenning opleidingsinstelling	3	2	1 2 nee ja
art. 3.17	schorsen en intrekken bewijs van luchtvaardigheid	1	2	1 2 ja ja
art. 3.19f	intrekken geluidscertificaat	3	2	1 2 ja ja
art. 3.27	schorsen en intrekken erkenning ver-richten werkzaamheden	3	2	1 2 ja ja
art. 4.3	schorsen en intrekken AOC	3	2	1 2 nee ja
art. 5.14d	schorsen en intrekken luchtnavigatiecertificaat	2	2	1 2 ja ja
art. 6.55	schorsen en intrekken erkenning vervoer gevaarlijke stoffen	2	2	1 2 ja ja
art. 6.56	intrekken erkenning opleiding ver-voer gevaarlijke stoffen	3	2	1 2 nee ja
art. 6.58	intrekken ontheffing afwijken van eisen	3	2	1 2 ja ja
art. 8.22	maatregelen voorschrijven (bevelen)	1	3	1 2 nee ja
art. 8.25b	intrekken vergunning luchthaven	2	3	1 2 nee ja
art. 11.1	toezicht op de naleving	2	2	1 2 ja ja
art. 11.15	bestuursdwang	2	2	1 2 ja ja
art. 11.21	bestuursdwang	2	2	1 2 ja ja
art. 3.12	schorsen en intrekken typecertificaten	2	1	1 4 nee ja
art. 11.1	toezicht op de naleving	2	2	1 2 ja ja
art. 11.1	toezicht op de naleving wet vwb gevaarlijke stoffen	2	2	1 2 ja ja
art. 11.3	opsporing strafbare feiten	2	3	1 2 ja ja
art. 11.6	bestuurlijke boete	2	2	1 2 ja ja
art. 11.1a	schorsen en intrekken om inspecties uit te voeren	2	1	1 4 ja ja
art. 11.2	startverbod opleggen	1	3	3 4 ja ja
art. 11.27	publicatie opgelegde dwangsommen en boetes	3	2	2 4 nee ja
Domein Goederenvervoer over de weg				
<i>Wet wegvervoer goederen</i>				
art. 4.5	aanwijzing aan NIWO	4	1	4 4 nee ja
art. 5.1	toezicht op de naleving	4	1	1 4 ja ja
art. 5.1	toezicht op de naleving	4	1	1 4 ja ja
art. 5.2	bestuursdwang	4	1	1 4 ja ja
art. 5.2	dwangsom	4	1	1 4 ja ja
art. 3.4	intrekken vergunning	4	1	1 4 ja ja
art. 3.5	intrekken CEMT-vergunning of ritmachtiging	4	1	1 4 ja ja
art 2.3, 2.5, 2.6, 2.7, 2.13 jo. WED	opsporing strafbare feiten	4	1	1 4 ja ja
art. 5.4	vervoer beletten	4	1	2 4 ja ja

Grondslag	Omschrijving handhavingsinstrument	aard	herkomst	adessaat			
<i>Wet vervoer gevaarlijke stoffen</i>							
art. 34	toezicht op de naleving	1	2	2	4	ja	ja
art. 9	intrekken ontheffing	1	2	2	4	ja	ja
art. 10a	schorsen en intrekken erkenning instantie	2	2	2	4	ja	ja
art. 46	bestuursdwang	1	2	2	4	ja	ja
art. 34	opsporing strafbare feiten	1	2	2	4	ja	ja
art. 44	opsporing strafbare feiten	1	2	2	4	ja	ja
art 4, 5, 10 ,11, 21, 24, 27, 29, 31, 33 jo. WED	opsporing strafbare feiten	1	2	2	4	ja	ja
<i>Arbeidstijdenwet</i>							
art. 8:1	toezicht op de naleving	2	1	1	4	ja	ja
art. 10:1	bestuurlijke boete	2	1	1	4	ja	ja
art. 8:2-8:7	bevel tot staken arbeid	1	1	1	4	ja	ja
art. 8.3 lid 1, 11.3 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	1	1	4	ja	ja
<i>Domein Bus/taxi</i>							
<i>Wet personenvervoer 2000</i>							
art. 4 jo 6	schorsen en intrekken vergunning openbaar busvervoer en taxivervoer	3	1	2	4	ja	ja
art. 87	toezicht op de naleving	3	1	2	4	ja	ja
art. 93	bestuursdwang	3	1	2	4	ja	ja
art. 89	opsporing strafbare feiten	3	1	2	4	ja	ja
<i>Arbeidstijdenwet</i>							
art. 8:1	toezicht op de naleving	2	1	1	4	ja	ja
art. 8:2-8:7	bevel tot staken arbeid	2	1	1	4	ja	ja
art. 10:1	bestuurlijke boete	1	1	1	4	ja	ja
art. 8.3 lid1, 11.3 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	1	1	4	ja	ja
<i>Domein Spoor</i>							
<i>Spoorwegwet</i>							
art. 18	intrekken concessie beheer spoorweg	3	1	4	4	nee	ja
art. 29	schorsen en intrekken bedrijfsvergunning	2	2	1	4	nee	ja
art. 33	schorsen en intrekken veiligheidsattest	2	2	4	4	ja	ja
art. 36	intrekken inzetcertificaat	2	2	1	4	nee	ja
art. 48	intrekken erkenning onderhoud en herstel spoorvoertuigen	3	1	4	4	ja	ja
art. 93	intrekken aanwijzing keuringsinstantie	4	1	1	4	nee	ja
art. 69	toezicht op de naleving	2	2	3	4	ja	ja
art. 76	bestuursdwang	2	2	3	4	ja	ja
art. 76	last onder dwangsom ivm concessie	2	1	3	4	nee	ja
art. 76	bestuurlijke boete ivm concessie	4	1	3	4	nee	ja
art. 77	bestuurlijke boete	4	2	3	4	ja	ja
art. 86	opsporing strafbare feiten	2	2	3	4	ja	ja
art. 96 jo WED	opsporing strafbare feiten	2	2	3	4	ja	ja

Grondslag	Omschrijving handhavingsinstrument	aard		herkomst		adessaat	
<i>Spoorwegwet 1875</i>							
art. 10	toezicht op de naleving	2	3	4	4	nee	ja
art. 14, 15, 21, 41	bestuursdwang	2	3	4	4	nee	ja
art. 72 jo art. 10	opsporing strafbare feiten	2	3	4	4	nee	ja

Bijlage 6

Overzicht handhavingsinstrumenten

De navolgende tabel bevat alle gevonden handhavingsinstrumenten. Voor het overzicht zijn de handhavingsinstrumenten per wet weergegeven. In de kolommen is vervolgens aangegeven voor welke van de domeinen de handhavingsinstrumenten relevant zijn. De clusters (die voor meerdere domeinen van belang zijn) zijn aan het eind opgenomen. De tabel bevat voorts enkele kenmerken van de handhavingsinstrumenten.

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...				
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi
<i>Binnenvaartwet</i>						
art. 13	intrekken ontheffing certificaatplicht	■				
art. 16	intrekken certificaat	■				
art. 22 lid 6	intrekken ontheffing bemanningseis	■				
art. 31 lid 3	intrekken ontheffing vaarbewijs	■				
art. 40	toezicht op de naleving	■				
art. 48	bestuurlijke boete	■				
art. 44	bestuursdwang	■				
art. 40	toezicht op de naleving	■				
Besluit buitengewoon opsporing-sambtenaar IVW 2006 jo WED	opsporing strafbare feiten	■				
art. 45	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Herziene Rijnvaartakte</i>						
Besluit aanwijzing ambt Herziene Rijnvaartakte	toezicht op de naleving	■				
Besluit bijzondere opsporing-sambtenaar Rijkswaterstaat jo WED	opsporing strafbare feiten	■				
Besluit bijzondere opsporing-sambtenaar IVW 2006 jo WED	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot</i>						
art. 7	toezicht op de naleving	■				
art. 9	bestuursdwang	■				
art. 7	toezicht op de naleving	■				
art. 6 jo WED	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Scheepvaartverkeerswet</i>						
art. 24 en 37a	bestuursdwang	■	■			
art. 32	opsporing strafbare feiten	■	■			
art. 34	toezicht op de naleving	■	■			
art. 32	toezicht op de naleving	■	■			
art. 32	opsporing strafbare feiten	■	■			
art. 34	toezicht op de naleving	■	■			
art. 24 en 37a	bestuursdwang	■	■			
art 4 jo. WED jo Besluit BOA IVW 2006	opsporing strafbare feiten	■	■			

Actor		Aard handhavinginstrument					overig
IVW	anders, nl...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	besboete	
■				■			
■				■			
■				■			
■				■			
■		■					■
■						■	
■	OA ogv art. 141 Sv	■					
■				■			
■				■			
	Rijkswaterstaat	■					
	Rijkswaterstaat			■			
■				■			
■		■					
■						■	
	de in art. 141 Sv genoemde ambtenaren	■					
	OA ogv 141 SV			■			
■						■	
■				■			
■		■					
	Rijkswaterstaat	■					
	Rijkswaterstaat			■			
	GS, B&W, DB	■					
	GS, B&W, DB					■	
■				■			

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi	
<i>Loodsenwet</i>							
art. 45a	toezicht op de naleving	■	■				
art. 46	bestuursdwang	■	■				
art. 49	opsporing strafbare feiten	■	■				
art. 45b (hfst VIA)	toezicht op de naleving	■	■				
art. 45f	bestuurlijke boete	■	■				
art. 49	opsporing strafbare feiten	■	■				
<i>Wet pleziervaartuigen</i>							
art. 8	intrekken aanwijzing certificaatverlenende instantie	■					
art. 18	toezicht op de naleving	■					
art. 16	onderdelen uit de handel nemen	■					
art. 17 jo. WED jo Besluit BOA IVW 2006	opsporing strafbare feiten	■					
<i>Wet behoud scheepsruimte 1939</i>							
art. 7	opsporing strafbare feiten	■					
art. 7	opsporing strafbare feiten	■					
<i>Wet voorkoming verontreiniging door schepen</i>							
art. 9	intrekken certificaat		■				
art. 14	toezicht op de naleving		■				
art. 20	aanhouden schip		■				
art. 9 jo Besluit mandaat en machtiging havenmeester Rotterdam	intrekken certificaat		■				
art. 14 jo Besluit mandaat en machtiging havenmeester Rotterdam	toezicht op de naleving		■				
art. 20 jo Besluit mandaat en machtiging havenmeester Rotterdam	aanhouden schip		■				
art 5 lid 1, 12 lid 1, 12b lid 1, 12c lid 1, 12e lid 1, 13, 13a, 23, 35, 35a, 36a lid 1 jo. WED	opsporing strafbare feiten		■				
art. 37	bevel tot betalen borgsom		■				
<i>Wet havenstaatcontrole</i>							
art. 3	inspectie verrichten		■				
art. 4	controle verrichten		■				
art. 6	activiteiten stopzetten		■				
art. 7	aanhouden schip		■				

Actor		Aard handhavinginstrument					overig
IVW	anders, nl...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestboete	
■		■					
■						■	
■			■				
	NMA	■					
	NMA						■
	BOA ogv besluit Minister (niet bekend)		■				
■					■		
■		■					
■				■			■
■			■				
■				■			
	marine, douane e.a.		■				
■					■		
■		■					
■							■
	havenmeester Rotterdam				■		
	havenmeester Rotterdam	■					
	havenmeester Rotterdam						■
	OA ogv 141 Sv			■			
	OvJ						■
■		■					
■		■					
■							■
■							■

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi	Spoor
	art.12 lid 1, lid 3, art. 13 jo. WED	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Schepenwet</i>							
	art. 7	intrekken certificaat	■				
	art. 10	toezicht op de naleving	■				
	art. 16, 69	aanhouden schip	■				
	art. 47	melden van strafbare feiten	■				
	art. 63	opsporing strafbare feiten	■				
	art. 4 Bemanningseisenbesluit	intrekken erkenning opleiding scheepstechnicus	■				
<i>Geneesmiddelenwet</i>							
	art. 100	toezicht op de naleving	■				
	art 100	opsporing strafbare feiten	■				
	oa art 2, 7, 13 jo. WED	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Wet buitenlandse schepen</i>							
	art. 5	toezicht op de naleving	■				
	art. 7	aanhouden schip	■				
	art. 12	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Havenbeveiligingswet</i>							
	art. 14 jo Erkenningregeling opleidingen havenbeveiligiger	intrekken certificaat	■				
	art. 17	toezicht op de naleving	■				
	art. 18	bestuursdwang	■				
	art. 4 jo art. 125 Gemw	bestuursdwang	■				
	art. 4 jo art 17	toezicht op de naleving	■				
<i>EG-verordening 725/2004</i>							
	art. 8	maatregelen nemen	■				
<i>Wet scheepsuitrusting</i>							
	art. 4	intrekken aanwijzing keuringsinstantie	■				
	art. 27	toezicht op de naleving	■				
	jo. WED	opsporing strafbare feiten	■				
<i>Meetbrievewet 1981</i>							
	art. 25	toezicht op de naleving	■	■			
	art. 31	opsporing strafbare feiten	■	■			
	art. 9 Meetbrievensbesluit 1981	intrekken meetbrief	■	■			
	art. 11 Meetbrievensbesluit 1981	aanwijzingen geven	■	■			
	Meetbrievewet jo Besluit BOA IVW 2006 jo WED	opsporing strafbare feiten	■	■			

Actor		Aard handhavinginstrument					overig
IVW	anders, nl...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestboete	
	OA ogv art. 141 Sv		■				
■					■		
■		■					
■							■
	secretaris raad		■				
■			■				
■					■		
■		■					
■			■				
	OA ogv art. 141 Sv		■				
■		■					
■							■
■			■				
■		■					
■					■		
■	burgemeester					■	
	burgemeester	■					
■							■
■					■		
■		■					
			■				
■		■					
■			■				
■					■		
■							■
■			■				

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervo- er over de weg	Bus/Taxi	
art. 31	opsporing strafbare feiten	■	■				
art. 31	opsporing strafbare feiten	■	■				
<i>Zeebrievewet</i>							
art. 8	vervallen verklaren zeebrief		■				
art. 21	toezicht op de naleving		■				
art. 19	proces-verbaal opmaken		■				
art. 11	controle verrichten		■				
<i>Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting</i>							
art. 8	doorhalen in rompbevrachting- sregister		■				
art. 10a	toezicht op de naleving		■				
<i>Zeevaartbemanningwet</i>							
art. 13	intrekken bemanningscertificaat		■				
art. 24	intrekken vaarbevoegdheidsbewijs		■				
art. 49	toezicht op de naleving		■				
art. 52	aanhouden schip		■				
art. 55	opsporing strafbare feiten		■				
art. 56, 57, 58, 59, 60 jo WED	opsporing strafbare feiten		■				
<i>Wet laden en lossen zeeschepen</i>							
art. 15	toezicht op de naleving		■				
art. 16	stopzetten laden/lossen		■				
art. 17	aanhouden schip		■				
art. 19 jo WED	opsporing strafbare feiten		■				
<i>Vaarplichtwet</i>							
art. 24	opsporing strafbare feiten		■				
art. 24	opsporing strafbare feiten		■				
<i>Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart</i>							
art. 32	opsporing strafbare feiten		■				
art. 32	opsporing strafbare feiten		■				
<i>Luchtvaartwet</i>							
art. 9	schorsen en intrekken bewijs van bevoegdheid luchtvaartuig			■			

Actor		Aard handhavingsinstrument					overig
IWW	anders, n.l...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestoete	
	OA ogv art. 141 Sv			■			
	douane, consulaire ambtenaren.			■			
■					■		
■		■					
	douane			■			
	douane	■					
■					■		
■		■					
■					■		
■					■		
■		■					■
■				■			
	OA ogv art. 141 Sv			■			
■		■					
■							■
■							■
	OA ogv art. 141 Sv			■			
■				■			
	politie, marine, douane e.a.			■			
■				■			
	politie, marine, douane e.a.			■			
■					■		

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi	
art. 16a	schorsen en intrekken exploitatievergunning			■			
art. 16b	schorsen en intrekken exploitatievergunning			■			
art. 16d	schorsen en intrekken ontheffing exploitatievergunningplicht			■			
art. 73	toezicht op de naleving			■			
art. 72	bestuursdwang			■			
art. 71	opsporing strafbare feiten			■			
art. 37t	toezicht op de naleving			■			
art. 71	opsporing strafbare feiten			■			
art 37ab, 37ae, 37f e.a. jo. WED jo Besluit aanwijzing BOA Scheepvaart- en Luchtvaartinspectie	opsporing strafbare feiten			■			
<i>Wet luchtvaart</i>							
art. 2.5	schorsen bewijs van bevoegdheid			■			
art. 2.6	intrekken bewijs van bevoegdheid			■			
art. 2.9	intrekken erkenning opleidingsinstelling			■			
art. 3.17	schorsen en intrekken bewijs van luchtvaardigheid			■			
art. 3.19f	intrekken geluidscertificaat			■			
art. 3.27	schorsen en intrekken erkenning verrichten werkzaamheden			■			
art. 4.3	schorsen en intrekken AOC			■			
art. 5.14d	schorsen en intrekken luchtvaartiecertificaat			■			
art. 6.55	schorsen en intrekken erkenning vervoer gevaarlijke stoffen			■			
art. 6.56	intrekken erkenning opleiding vervoer gevaarlijke stoffen			■			
art. 6.58	intrekken ontheffing afwijken van eisen			■			
art. 8.22	maatregelen voorschrijven (bevelen)			■			
art. 8.25b	intrekken vergunning luchthaven			■			
art. 11.1	toezicht op de naleving			■			
art. 11.15	bestuursdwang			■			
art. 11.21	bestuursdwang			■			
art. 3.12	schorsen en intrekken typecertificaten			■			
art. 11.1	toezicht op de naleving			■			

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervo- er over de weg	Bus/Taxi	
art. 11.1	toezicht op de naleving			■			
art. 11.1	toezicht op de naleving wet vwb gevaarlijke stoffen			■			
art. 11.3	opsporing strafbare feiten			■			
art. 11.3	opsporing strafbare feiten			■			
art. 11.6	bestuurlijke boete			■			
art. 11.1a	schorsen en intrekken om inspecties uit te voeren			■			
art. 11.2	startverbod opleggen			■			
art. 11.27	publicatie opgelegde dwangsommen en boetes			■			
<i>Gezondheids- en welzijnswet voor dieren</i>							
art. 114	toezicht op de naleving			■			
art. 114	toezicht op de naleving			■			
art. 114	opsporing strafbare feiten			■			
art. 106	bestuursdwang			■			
art. 120b	bestuurlijke boete			■			
art. 59a	schorsen en intrekken vergunning vervoerders			■			
<i>Wet handhaving consumentenbescherming</i>							
art. 3.10	toezicht op de naleving			■			
art. 3.10	bestuurlijke boete			■			
art. 3.10	last onder dwangsom			■			
<i>Wet belasting zware motorrijtuigen</i>							
art. 18	opsporing strafbare feiten			■			
art. 13	bestuurlijke boete			■			
<i>Wet wegvervoer goederen</i>							
art. 4.5	aanwijzing aan NIWO			■			
art. 5.1	toezicht op de naleving			■			
art. 5.1	toezicht op de naleving			■			
art. 5.2	bestuursdwang			■			
art. 5.2	dwangsom			■			
art. 3.4	intrekken vergunning			■			
art. 3.5	intrekken CEMT-vergunning of ritmachtiging			■			
art 2.3, 2.5, 2.6, 2.7, 2.13 jo. WED	opsporing strafbare feiten			■			
art. 5.4	vervoer beletten			■			

Actor	Aard handhavingsinstrument					overig	
	IvW	andere, n.l...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen		bestuursdwang
		Dienst KLPD	■				
		KMCGS	■				
		KMCGS		■			
	■			■			
	■						■
	■				■		
	■						■
	■						■
	■		■				
		AID, VWA e.a.	■				
		141 Sv		■			
		Min LNV					■
		Min LNV					■
		Min LNV			■		
	■		■				
	■						■
	■						■
	■			■			
		belastingdienst					■
	■						■
	■		■				
		politie	■				
	■						■
		NIWO					■
		NIWO			■		
		NIWO			■		
		OA ogv art. 141 Sv		■			
		OA ogv art. 141 Sv					■

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi	
<i>Wet personenvervoer 2000</i>							
art. 4 jo 6	schorsen en intrekken vergunning openbaar busvervoer en taxivervoer				■		
art. 87	toezicht op de naleving	■			■	■	
art. 87	toezicht op de naleving mbt concessies voor openbaar vervoer per trein, verleend door Minister	■			■	■	
art. 87 jo art. 20	toezicht op de naleving	■			■	■	
art. 100	intrekken concessie veerdienst (GS) of spoorvervoer (GS, Min van VenW)	■			■	■	
art. 93	bestuursdwang	■			■		
art. 72, 73 jo WED jo Besluit BOA IVW 2006	opsporing strafbare feiten				■		
art. 89	opsporing strafbare feiten	■			■	■	
<i>Wegenverkeerswet 1994</i>							
art. 159	opsporing strafbare feiten overtredingen art 175-177 Wvw opsporing strafbare feiten			■	■		
art. 159	opsporing strafbare feiten			■	■		
<i>Wet kabelbaaninstallaties</i>							
art. 34	toezicht op de naleving					■	
art. 5	intrekken aanwijzing keuringsinstantie					■	
art. 24	schorsen en intrekken kabelbaanvergunning					■	
art. 31, 32, 33 jo WED	opsporing strafbare feiten					■	
<i>Spoorwegwet</i>							
art. 18	intrekken concessie beheer spoorweg					■	
art. 29	schorsen en intrekken bedrijfsvergunning					■	
art. 33	schorsen en intrekken veiligheidsat-test					■	
art. 36	intrekken inzetcertificaat					■	
art. 48	intrekken erkenning onderhoud en herstel spoorvoertuigen					■	
art. 93	intrekken aanwijzing keuringsinstantie					■	
art. 69	toezicht op de naleving					■	
art. 69	toezicht op de naleving concessie					■	
art. 76	bestuursdwang					■	
art. 76	last onder dwangsom ivm concessie					■	

Actor		Aard handhavingsinstrument					overig
IvW	anders, n.l...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestoete	
■					■		
■		■					
	Minister VenW	■					
	GS	■					
	GS, Minister van VenW (mobiliteit)				■		
■						■	
■				■			
■				■			
■				■			
	politie			■			
■		■					
■					■		
■					■		
■				■			
	Min VenW (Mobiliteit)				■		
■					■		
■					■		
■					■		
■					■		
■					■		
■		■					
	Min VenW (Mobiliteit)	■					
■						■	
	NMA					■	

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervo- er over de weg	Bus/Taxi	
art. 76	bestuurlijke boete ivm concessie						■
art. 77	bestuurlijke boete						■
art. 86	opsporing strafbare feiten						■
art. 96 jo WED	opsporing strafbare feiten						■
<i>Spoorwegwet 1875</i>							
art. 10	toezicht op de naleving						■
art. 14, 15, 21, 41	bestuursdwang						■
art. 72 jo art. 10	opsporing strafbare feiten						■
<i>Locaalspoor- en Tramwegwet</i>							
art. 10	opsporing strafbare feiten						■
art. 9	last onder bestuursdwang						■
<i>Wet zwerfstromen</i>							
art. 5	opsporing strafbare feiten						■
art. 5	bestuursdwang						■
<i>Wet vervoer gevaarlijke stoffen</i>							
art. 34	toezicht op de naleving	■		■			■
art. 34	toezicht op de naleving	■		■			■
art. 9	intrekken ontheffing	■		■			■
art. 10a	schorsen en intrekken erkenning instantie	■		■			■
art. 46	bestuursdwang	■		■			■
art. 34	opsporing strafbare feiten	■		■			■
art. 44	opsporing strafbare feiten	■		■			■
art 4, 5, 10 ,11, 21, 24, 27, 29, 31, 33 jo. WED	opsporing strafbare feiten	■		■			■
<i>Wet milieubeheer</i>							
art. 17 besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving	toezicht op de naleving			■			■
art 10.2, 10.30 jo WED jo Besluit BOA IVW 2006	opsporing strafbare feiten			■			■
art 18.2	bestuursdwang			■			■
<i>Wet explosieven voor civiel gebruik</i>							
art. 22	toezicht op de naleving regels uit HIII, (overbrenging binnen Europa)	■		■			■
art. 22	toezicht op de naleving hele wet	■		■			■

Actor		Aard handhavingsinstrument					overig
IvW	anders, n.l...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestoete	
	NMA						■
■							■
■				■			
	OA ogv art. 141 Sv			■			
		■					
■						■	
■				■			
				■			
■						■	
■				■			
						■	
■				■			
■						■	
	minister van Defensie	■					
■		■					
■					■		
■					■		
■						■	
■				■			
	OA ogv art. 141 Sv			■			
	OA ogv art. 141 Sv			■			
■		■					
■				■			
	bevoegd gezag					■	
■		■					
	de in art. 141 Sv genoemde ambtenaren	■					

Grondslag	Omschrijving handhavinginstrument	Relevant voor het domein...					Spoor
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi	
art. 22	toezicht op de naleving hele wet	■		■		■	
art. 3, 10, 17 jo WED	opsporing strafbare feiten	■		■		■	
art. 8	bestuursdwang	■		■		■	
art. 31	bestuursdwang	■		■		■	
<i>Kernenergiewet</i>							
art. 58	toezicht naleving vervoer, gebruik in vaartuig, schepen, lozen in water	■	■	■	■	■	
art. 58	toezicht naleving vervoer, gebruik in vaartuig, schepen, lozen in water	■	■	■	■	■	
art. 15, 21, 21a, 21e, 29, 31, 32, 34, 37b, 38a, 46, 47, 49b, 49d, 75, 76a jo. WED	opsporing strafbare feiten	■	■	■	■	■	
art. 22	bestuursdwang	■	■	■	■	■	
art. 22	bestuursdwang	■	■	■	■	■	
<i>Arbeidstijdenwet</i>							
art. 8:1	toezicht op de naleving	■	■	■	■	■	
art. 8:2-8:7	bevel tot staken arbeid	■	■	■	■	■	
art. 10:1	bestuurlijke boete	■	■	■	■	■	
art. 8:1	toezicht op de naleving	■	■	■	■	■	
art. 8:2-8:7	bevel tot staken arbeid	■	■	■	■	■	
art. 8.3 lid 1, 11.3 jo WED	opsporing strafbare feiten	■	■	■	■	■	
<i>Arbeidsomstandighedenwet</i>							
art. 24	toezicht op de naleving	■	■	■	■	■	
art. 20	intrekken verschillende certificaten	■	■	■	■	■	
art. 20 jo Regeling mandatering bevoegdheden aan IVW	intrekken certificaat hijs- en hefwerktuigen en hijs- en hefgereedschappen aan boord van schepen		■				
art. 27	eis tot naleven	■	■	■	■	■	
art. 28	stilleggen werk	■	■	■	■	■	
art. 28a	last onder bestuursdwang tbv afdwingen medewerkingsplicht	■	■	■	■	■	
art. 30 lid 6	intrekken ontheffing categorieën bedrijven		■				
art. 24	toezicht op de naleving	■	■	■	■	■	

Actor		Aard handhavingsinstrument					overig
IVW	anders, n...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestoete	
	VROM-inspectie	■					
	OA ogv art 141 Sv		■				
	Minister VROM					■	
	Minister VROM					■	
■		■					
	VROM-inspectie	■					
	VROM-inspectie		■				
■						■	
	VROM-inspectie					■	
■		■					
■							■
■						■	
	politie, arbeidsinspectie	■					
	politie, arbeidsinspectie						■
	arbeidsinspectie		■				
■		■					
	arbeidsinspectie				■		
■					■		
■							■
■							■
■						■	
■					■		
	arbeidsinspectie	■					

Grondslag	Omschrijving handhavingsinstrument	Relevant voor het domein...					
		Binnenvaart	Scheepvaart	Luchtvaart	Goederenvervoer over de weg	Bus/Taxi	Spoor
art. 27	eis tot naleven	■	■	■	■	■	■
art. 28	stilleggen werk	■	■	■	■	■	■
WED	opsporing strafbare feiten	■	■	■	■	■	■
art. 34	bestuurlijke boete	■	■	■	■	■	■
Besluit aanwijzing buitengewoon opsporingsambtenaren Scheepvaart- en Luchtvaartinspectie jo WED	opsporing strafbare feiten	■	■	■			

Actor		Aard handhavinginstrument					overig
IWW	anders, n...	toezicht	opsporing	intrekken schorsen	bestuursdwang	bestoete	
	arbeidsinspectie						■
	arbeidsinspectie						■
	arbeidsinspectie		■				
	arbeidsinspectie					■	
■			■				

Bijlage 7

Enkele handhavingsinstrumenten uitgelicht

De inventarisatie van de wettelijke handhavingsinstrumenten levert een rijke verzameling van instrumenten op. Het volledige overzicht is te vinden in bijlagen 5 en 6. Voor de leesbaarheid van deze bijlagen en het rapport, wordt hieronder een korte toelichting gegeven op de wijze waarop de genoemde handhavingsinstrumenten zijn vormgegeven. Eerst worden enkele standaardvormen onderscheiden en geïllustreerd met voorbeelden. Vervolgens komen de bijzondere handhavingsinstrumenten aan de orde, die afwijken van de onderscheiden standaardvormen.

Standaardvormen

Voor de meeste van de handhavingsinstrumenten hebben een standaard vormgeving in de wet. Het gaat dan met name om de instrumenten die als opsporing, toezicht, bestuursdwang en bestuurlijke boete zijn aangemerkt.

Opsporing van strafbare feiten

Het instrument ‘opsporing’ ziet er als volgt uit:

Loodsenwet

Artikel 49

1. Met de opsporing van de in deze wet strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast de daartoe aangewezen buitengewone opsporingsambtenaren. Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, een vordering of een handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.

(...)

Soms is het instrument opsporing vormgegeven met een verwijzing naar de Wet op de economische delicten. Dit ziet er als volgt uit:

Wet pleziervaartuigen

Artikel 17

1. Het is verboden een in artikel 3, eerste of derde lid, bedoeld product in de handel te brengen of als zodanig in bedrijf te stellen, indien dit niet voldoet aan de desbetreffende in bijlage I van de richtlijn opgenomen essentiële eisen.
2. Het is verboden een in artikel 3, eerste lid, bedoeld product in de handel te brengen of als zodanig in bedrijf te stellen, indien dit niet op deugdelijke wijze is voorzien van de vereiste CE-markering van overeenstemming.
3. Het is verboden een CE-markering van overeenstemming aan te brengen, indien niet een van toepassing zijnde procedure van overeenstemmingsbeoordeling is gevolgd of indien het betrokken product niet voldoet aan de desbetreffende in bijlage I van de richtlijn opgenomen essentiële eisen.
4. Het is verboden merktekens of opschriften aan te brengen die anderen kunnen misleiden omtrent de betekenis of de grafische vormgeving van de CE-markering van overeenstemming, of die de zichtbaarheid of de leesbaarheid van die CE-markering verminderen.
5. Het is verboden te handelen in strijd met de artikelen 6, 13, 14, 15 en 16, derde lid, en een verbod of beperking, als bedoeld in artikel 16, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, tweede volzin.

Wet op de economische delicten

Artikel 1

Economische delicten zijn:

1°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens:

(...)

de Wet pleziervaartuigen artikel 17;

(...)

Artikel 17

1. Met de opsporing van economische delicten zijn belast:

1°. de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren;

2°. de door Onze Minister van Justitie, in overeenstemming met Onze andere Ministers, wie het aangaat, aangewezen ambtenaren;

(...)

Toezicht op de naleving

Het instrument ‘toezicht op de naleving’ ziet er doorgaans als volgt uit:

Binnenvaartwet

Artikel 40

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet en de Herziane Rijnvaartakte zijn belast:

- a. de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren;
 - b. de door Onze Minister aangewezen ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn voorts belast andere dan in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde door Onze Minister aangewezen ambtenaren. Indien Onze Minister ambtenaren van provincies, gemeenten of waterschappen aanwijst, doet hij dit in overeenstemming met de desbetreffende besturen.
- (...)

Intrekking vergunning of certificaat

Het instrument ‘intrekken van een vergunning of certificaat’ ziet er doorgaans als volgt uit:

Wet voorkoming verontreiniging door schepen

Artikel 9

(...)

3. Onze Minister kan een certificaat intrekken, wanneer blijkt dat de bouw, de inrichting of de uitrusting van het schip in belangrijke mate afwijkt van de gegevens van het certificaat.

(...)

Bestuursdwang

Het instrument bestuursdwang ziet er als volgt uit:

Spoorwegwet

Artikel 76

1. Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen met uitzondering van de verplichtingen als bedoeld in het tweede lid.

2. In geval van overtreding van het bepaalde krachtens artikel 17, eerste lid, onderdeel d, of het bepaalde bij of krachtens de artikelen 27, eerste lid, 57 tot en met 62, 63, eerste lid, 67, 68 en 95, eerste volzin, kan de raad van bestuur NMA de overtreder:

- a. een bestuurlijke boete opleggen;
- b. een last onder dwangsom opleggen.

Bestuurlijke boete

Indien sprake is van het instrument bestuurlijke boete, is dat als volgt herkend:

Binnenvaartwet

Artikel 48

1. Onze Minister kan aan degene die handelt in strijd met de artikelen 5, eerste lid, 6, eerste lid en zesde lid, 7, eerste lid, 8, derde lid, 10, tweede lid, 11, 12, 13, vierde lid, 21, eerste lid, 22, negende lid, 23, eerste lid, 25, vierde lid en vijfde lid, 28, zevende lid, 31, vierde lid, 33, tweede lid, 36,

vierde lid, 37, tweede lid, 39c, derde lid, 39e, 43, tweede lid, en 46, tweede lid, een bestuurlijke boete opleggen.

Bijzondere handhavingsinstrumenten

Het gros van de handhavingsinstrumenten heeft een gelijke of vergelijkbare formulering. Dat geldt echter niet voor alle handhavingsinstrumenten. Voor de leesbaarheid zijn daartoe hieronder enkele van de wetsartikelen opgenomen waarin de handhavingsinstrumenten zijn neergelegd. Hierbij wordt de volgorde gevolgd van het overzicht in bijlagen 5 en 6.

Wet pleziervaartuigen

Artikel 16

1. Indien Onze Minister van oordeel is dat een van een CE-markering van overeenstemming voorzien pleziervaartuig, onderdeel van een pleziervaartuig of een van deze markering voorziene voortstuwingsmotor in geval van een juiste constructie, montage, correct onderhoud en gebruik volgens hun bestemming, gevaar kan opleveren voor de veiligheid en de gezondheid van personen, goederen of het milieu, neemt hij alle dienstige voorlopige maatregelen om dat pleziervaartuig, dat onderdeel of die voortstuwingsmotor uit de handel te nemen. Zo nodig kan hij het in bedrijf stellen ervan verbieden of daaraan beperkingen opleggen.
2. Indien Onze Minister van oordeel is dat de CE-markering van overeenstemming ten onrechte is aangebracht, neemt hij de nodige maatregelen om het desbetreffende product uit de handel te nemen. Zo nodig kan hij het in bedrijf stellen ervan verbieden of daaraan beperkingen opleggen.
3. De fabrikant of diens gemachtigde verleent alle noodzakelijke medewerking aan de uitvoering van een maatregel als bedoeld in het eerste of tweede lid.
4. Onze Minister stelt de Commissie van de Europese Gemeenschappen onmiddellijk onder opgave van redenen in kennis van een maatregel als bedoeld in het eerste of tweede lid.

Wet voorkoming verontreiniging door schepen

Artikel 20

1. Een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is bevoegd een schip aan te houden:
 - a. indien het schip niet is voorzien van alle, krachtens artikel 13, eerste of derde lid, vereiste geldige certificaten of documenten;
 - b. indien de ambtenaar constateert dat het schip niet voldoet aan de voor de verkrijging van die certificaten gestelde eisen;
 - c. indien het schip zodanig is gebouwd, ingericht of uitgerust dat het een gevaar vormt voor het milieu;
 - d. indien aan boord van het schip niet wordt voldaan aan de krachtens artikel 10, eerste lid, gestelde regels;
 - e. indien hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de kapitein in strijd met artikel 12b, 12c, 12d, dan wel 12e handelt dan wel zal handelen;

- f. indien met betrekking tot het schip door de bevoegde autoriteiten van de betreffende staat is gemeld dat het aldaar vermoedelijk is uitgevaren, zonder dat was voldaan aan de in die staat ter uitvoering van de artikelen 7 en 10 van de richtlijn havenontvangstvoorzieningen gestelde regels;
 - g. indien het schip niet is voorzien van alle geldige certificaten of documenten die zijn vereist op grond van een bij ministeriële regeling aangewezen rechtstreeks in al zijn onderdelen verbindend besluit van een of meer van de instellingen van de Europese Unie alleen of gezamenlijk met betrekking tot de voorkoming van verontreiniging door schepen;
 - h. in bij ministeriële regeling te bepalen gevallen en voorzover het een buitenlands schip betreft dat zich in een Nederlandse haven bevindt: wegens het niet voldoen aan krachtens de artikelen 7, vierde lid, 8b, eerste of tweede lid, onder a, of 10, derde lid, gestelde regels;
 - i. indien de ambtenaar wordt belemmerd in de uitoefening van zijn taak.
2. Het eerste lid, onderdelen e, f, g en i, is van overeenkomstige toepassing op een buitenlands schip, dat zich in een Nederlandse haven bevindt.
3. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op schepen als bedoeld in artikel 2 van de Vaartuigenwet 1930 BES.

Artikel 21

Een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is bevoegd een buitenlands schip, dat zich in een Nederlandse haven bevindt en dat de vlag voert van een staat die partij is het Verdrag of een ander bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen verdrag ter uitvoering waarvan krachtens deze wet regels worden gesteld, aan te houden indien daartoe een verzoek wordt gedaan door de bevoegde autoriteiten van de vlaggestaat van dit schip wegens een overtreding van de in die staat ter uitvoering van het desbetreffende verdrag gestelde wettelijke regels.

Artikel 21a

Afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de in de artikelen 20 en 21 bedoelde bevoegdheid.

Artikel 22

1. In afwijking van artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geschiedt de bekendmaking van een besluit tot aanhouding door uitreiking van dit besluit aan de kapitein.
2. Indien uitreiking aan de kapitein niet mogelijk is, geschiedt de bekendmaking van een besluit tot aanhouding door uitreiking van dit besluit aan de naar het oordeel van de ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat daarvoor meest gereede persoon, zo spoedig mogelijk gevolgd door kennisgeving van het besluit aan de kapitein.
3. De ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat stelt de havenbeheerder en de naar zijn oordeel daarvoor in aanmerking komende diensten onverwijld in kennis van de aanhouding en van de omstandigheden die tot de aanhouding hebben geleid.

Artikel 23

1. De kapitein van een aangehouden schip is verplicht zijn schip na de aanhouding ligplaats te doen nemen op de door een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de havenbeheerder aan te wijzen plaats.
2. Zolang de aanhouding voortduurt is het de kapitein verboden het schip te doen verplaatsen zonder voorafgaande toestemming van een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
3. Zonder deze toestemming weigeren alle betrokken ambtenaren hun medewerking bij het verplaatsen en het uitklaren van het schip.
4. Indien een schip in een buitenlandse haven door een bevoegde autoriteit is aangehouden ingevolge de bepalingen van het Verdrag of een ander bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen verdrag ter uitvoering waarvan krachtens deze wet regels worden gesteld, is het de kapitein verboden met dat schip de haven te verlaten.
5. Het eerste, tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op een buitenlands schip, dat zich in een Nederlandse haven bevindt.
6. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op schepen als bedoeld in artikel 2 van de Vaartuigenwet 1930 BES.

Artikel 24

De ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn bevoegd ter uitvoering en handhaving van de aanhouding de nodige maatregelen te nemen en de nodige aanwijzingen te geven.

Artikel 25

1. Zodra er geen reden is de aanhouding langer te laten voortduren, heft de ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat de aanhouding op.
2. Op de opheffing van een aanhouding is artikel 22 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 26

De artikelen 22, 24 en 25 zijn van overeenkomstige toepassing op een buitenlands schip dat zich in een Nederlandse haven bevindt, met dien verstande, dat van de aanhouding en de opheffing daarvan tevens de consul of de diplomatieke vertegenwoordiger en, bij diens afwezigheid, de regering van de Staat waarvan het schip de vlag voert, onverwijld op de hoogte wordt gesteld.

Artikel 37

1. Bij vermoeden van overtreding van een voorschrift, gesteld bij of krachtens de artikelen 5, eerste lid, 6, tweede lid, 10, eerste lid, 11, eerste en tweede lid, 12, eerste, tweede, vierde, zesde, zevende en achtste lid, 12a, eerste, tweede, derde en vierde lid, 12b, eerste lid, 12c, eerste lid, 12d, eerste lid, 12e, eerste en tweede lid, 13, 23, eerste en tweede lid, 35, derde lid, 35a, derde lid, en 36a, eerste lid, kan aan de kapitein bevel worden gegeven dat hij zich begeeft naar een Nederlandse haven of dat het schip een Nederlandse haven of een Nederlands binnenwater niet zal verlaten dan nadat op een bij dat bevel aan te wijzen plaats een daarbij te bepalen geldsom is gestort, waarop een ter zake van dat

strafbare feit op te leggen geldboete zal kunnen worden verhaald. Het bevel wordt zonodig met behulp van de sterke arm gehandhaafd.

2. Het in het eerste lid bedoelde bevel wordt op vordering van de officier van justitie gegeven door de rechter voor wie de zaak wordt of zal worden vervolgd. De kapitein wordt vooraf gehoord of althans behoorlijk opgeroepen.

Het bevel is dadelijk uitvoerbaar en wordt onverwijld aan de kapitein betekend.

3. Van het bevel of de beschikking tot afwijzing van de vordering kan de verdachte binnen veertien dagen na de betekening en het Openbaar Ministerie binnen veertien dagen in beroep komen bij het gerechtshof. Het hof beslist zo spoedig mogelijk.

4. Zodra het in de strafzaak gewezen vonnis onherroepelijk is geworden, wordt de gestorte geldsom wederom ter beschikking van de rechthebbende gesteld, nadat daarop een bij dat vonnis opgelegde boete in mindering is gebracht. Tot dat tijdstip en te rekenen van de dag dat de geldsom werd gestort, wordt over die som de wettelijke rente vergoed.

5. Het eerste lid is ook van toepassing op buitenlandse schepen, voorzover de in dat lid bedoelde voorschriften zich mede richten tot buitenlandse schepen.

Wet havenstaatcontrole

Artikel 3

1. Een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat kan een schip ten behoeve waarvan ingevolge een of meer van de verdragen een certificaat of ander document is vereist, aan een inspectie of uitgebreide inspectie onderwerpen.

2. Indien het schip niet is voorzien van een geldig ingevolge een of meer van de verdragen vereist certificaat of ander document of indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de toestand van het schip, de uitrusting, de bemanning of de leef- en werkomstandigheden aan boord niet in overeenstemming zijn met de gegevens van het desbetreffende vereiste certificaat of document, of met de voorschriften van een of meer van de verdragen, onderwerpt een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat het schip aan een meer gedetailleerde inspectie.

3. Na een inspectie, een meer gedetailleerde inspectie of een uitgebreide inspectie overhandigt de ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat in kopie een rapport aan de kapitein van het schip dat gegevens bevat betreffende:

- a. de resultaten van de inspectie, de meer gedetailleerde inspectie of de uitgebreide inspectie,
- b. de door de ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat genomen besluiten, en
- c. de door de kapitein of de exploitant van het schip te treffen maatregelen.

Artikel 4

Vorzover artikel 3 niet van toepassing is, kan een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat een schip ten behoeve waarvan ingevolge een of meer van de verdragen geen certificaat of ander document is vereist, of een schip dat de vlag voert van een staat die geen partij is bij een of meer van de verdragen, onderwerpen aan een controle, teneinde op een zoveel mogelijk overeenkomstige wijze als bedoeld in artikel 3 na te gaan of de toestand van het schip, de uitrusting, de leden van de bemanning, of de leef- en werkomstandigheden aan

boord van het schip geen gevaar vormen voor de veiligheid, de gezondheid of de verontreiniging van het mariene milieu.

Artikel 6

Een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zet een activiteit stop indien bij een inspectie, een meer gedetailleerde inspectie, een uitgebreide inspectie of een controle als bedoeld in artikel 4, tekortkomingen zijn geconstateerd die afzonderlijk of gezamenlijk maken dat voortzetting van deze activiteit duidelijk gevaarlijk is voor de veiligheid of de gezondheid dan wel schadelijk is voor het mariene milieu.

Artikel 7

1. Een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt een schip aan:
 - a. indien wordt voldaan aan een of meer van de criteria die ingevolge bijlage X van de richtlijn tot de aanhouding van een schip kunnen leiden;
 - b. indien het niet is uitgerust met een functionerend reisgegevens-recordersysteem, terwijl het gebruik daarvan voor dat schip verplicht is op grond van richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor der zeescheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad (PbEG L 208);
 - c. indien de kapitein of de bemanning niet voldoet aan operationele voorschriften, bedoeld in een of meer van de verdragen;
 - d. indien andere tekortkomingen dan bedoeld onder a zijn geconstateerd die afzonderlijk of gezamenlijk maken dat uitvaren gevaarlijk is voor de veiligheid of de gezondheid dan wel schadelijk is voor het mariene milieu; of
 - e. indien de ambtenaar wordt belemmerd in de uitoefening van zijn taak.
2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, zijn voor de aanhouding van een vissersvaartuig niet van toepassing de bij ministeriële regeling aan te geven onderdelen van bijlage X van de richtlijn, die ingevolge de verdragen niet op vissersvaartuigen kunnen worden toegepast.
3. Het eerste lid, onder c, is niet van toepassing op de aanhouding van vissersvaartuigen, met dien verstande dat onbekendheid met operationele voorschriften een aanhoudingsgrond voor vissersvaartuigen kan vormen, voorzover de verdragen dat toestaan.
4. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een schip als bedoeld in artikel 4.

Schepenwet

Artikel 16

1. Indien aan een ambtenaar der scheepvaartspectie blijkt, dat een schip niet voorzien is van de noodige geldige certificaten, is hij gerechtigd het schip aan te houden.
2.
 - a. Indien een ambtenaar van de Scheepvaartspectie gegronde redenen heeft voor twijfel of een schip, niettegenstaande daarvoor de nodige geldige certificaten zijn afgegeven, voldoende zeewaardig is, dan wel of aan alle bij of krachtens de artikelen 3a, eerste lid, 4 of 11, tweede lid, bepaalde

- eisen en voorschriften, is of zal worden voldaan, is hij gerechtigd het schip voor onderzoek aan te houden.
- b. Evenzeer is de ambtenaar gerechtigd tot aanhouding van een schip wanneer de eigenaar, de kapitein of de leden der bemanning niet de door de ambtenaar gevorderde medewerking bij de uitoefening van zijn bevoegdheden verlenen.
 - c. De ambtenaar geeft van de aanhouding onverwijld, onder opgaaf van redenen, kennis aan zijn onmiddellijke chef, die daarvan terstond mededeling doet aan het Hoofd van de Scheepvaartinspectie.
 - d. Het Hoofd van de Scheepvaartinspectie beslist zo spoedig mogelijk of al dan niet een onderzoek zal worden ingesteld; in het laatste geval heft hij de aanhouding op en geeft hij van de opheffing onverwijld kennis aan de ambtenaar, die het schip heeft aangehouden. In Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt deze beslissing door een aldaar daartoe aangewezen ambtenaar van de Scheepvaartinspectie genomen.
3. Indien schepelingen ten aanzien van hun schip redenen menen te hebben voor twijfel over de zeewaardigheid of de voldoende uitrusting van het schip, zijn zij gerechtigd zich te wenden tot de Scheepvaartinspectie.
4. Indien Onze Minister in geval van oorlogsgevaar van oordeel is, dat de vaart te groote gevaren oplevert, kan hij een schip door een ambtenaar van de scheepvaartinspectie doen aanhouden.
5. Zodra er geen reden is de aanhouding langer te laten voortduren en de mogelijk op grond van artikel 72, onder a, verschuldigde kosten zijn voldaan of de voldoening daarvan voldoende zeker is gesteld, wordt de aanhouding opgeheven.
6. In Nederland is afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de in het eerste, tweede en vierde lid bedoelde bevoegdheid.

Artikel 69

1. Onafhankelijk van het bepaalde in artikel 67 is een ambtenaar van de Scheepvaartinspectie gerechtigd tot aanhouding van een schip van vreemde nationaliteit dat niet ingevolge de artikelen 2 of 2bis onder de bepalingen van deze rijkswet valt, indien dit schip:
- a. vanuit een haven in Aruba, Curaçao of Sint Maarten of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba een reis zal ondernemen, en
 - b. tengevolge van de ondeugdelijke toestand van de romp, de werktuigen, de inrichting of de uitrusting, of ten gevolge van een ondoelmatige belading dan wel een onvoldoende bemand zijn, een gevaar voor de opvarenden oplevert.
- (...)

Wet buitenlandse schepen

Artikel 7

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat een toezichthouder in bij die regeling te regelen gevallen bevoegd is tot:
- a. aanhouding van buitenlandse schepen:
 - 1°. wegens het niet voldoen aan krachtens artikel 3 gestelde regels;
 - 2°. indien een krachtens artikel 4 verschuldigde vergoeding niet is voldaan of
 - 3°. indien hij wordt belemmerd in de uitoefening van zijn taak;

- b. stopzetting van activiteiten met of aan boord van buitenlandse schepen, indien die activiteiten worden verricht in strijd met krachtens artikel 3 gestelde regels.

(...)

Meetbrievenwet 1981

Artikel 24

1. Bij vertrek uit en bij binnenkomst in een Nederlandse haven moet elk schip, ongeacht welke vlag het voert, zijn voorzien van een geldige meetbrief.
2. De in het eerste lid bedoelde meetbrief moet worden getoond aan de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, bij gebreke waarvan deze ambtenaren geen expeditie verlenen.

Artikel 26

1. Elk schip, ongeacht welke vlag het voert, dat zich bevindt in een Nederlandse haven en niet is voorzien van een meetbrief als bedoeld in artikel 24, derde lid, is verplicht te voldoen aan een vordering van de ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat tot vaststelling van de bruto- en netto-tonnage van het schip.
2. Zolang de in het eerste lid bedoelde vaststelling niet heeft plaatsgevonden, verlenen de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, geen expeditie.

Meetbrievenbesluit 1981

Artikel 11. Aanwijzingen

Onze Minister kan algemene of bijzondere aanwijzingen geven ter bevordering van de juiste naleving van de wet, dit besluit en de regelen, bedoeld in het eerste lid van artikel 10.

Zeebrievenwet

Artikel 8

(...)

4. Een zeebrief kan door Onze met de uitvoering van deze wet belaste Minister worden ingetrokken:
 - a. indien het schip wordt gebruikt tot kaapvaart, zeeroof of slavenhandel;
 - b. indien het schip opzettelijk zodanig wordt gebruikt, dat het gevaar ontstaat, dat de staat in een oorlog wordt betrokken;
 - c. indien met het schip enig van regeringswege gegeven en bekend gemaakt bijzonder voorschrift tot handhaving van het niet deelnemen aan een oorlog opzettelijk wordt overtreden.

(...)

Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting

Artikel 8

(...)

2. Onze Minister kan de inschrijving van een zeeschip in het rompbevrachtingsregister doorhalen:
 - a. wegens overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Zeebrievenwet (Stb. 1963, 229);

- b. indien zich één van de feiten voordoet, genoemd in artikel 8, vierde lid, van de Zeebrievenwet;
- c. indien het schip wordt gebruikt voor het vervoer van verdovende middelen in de zin van de Opiumwet (Stb. 1928, 167);
- d. indien het schip op een zodanige wijze is gebruikt dat dientengevolge de betrekkingen van het Koninkrijk met één of meer andere staten ernstig worden benadeeld;
- e. indien door Onze Minister op grond van artikel 4, vijfde of zesde lid, gestelde voorwaarden niet worden nageleefd.

Zeevaartbemanningwet

Artikel 52

1. Een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is bevoegd een schip aan te houden, indien er voorafgaand aan het vertrek naar zee
 - a. geen bemanningscertificaat voor het schip is afgegeven of het bemanningscertificaat ongeldig is;
 - b. de door hem aangetroffen bemanning niet ten minste in overeenstemming is met het bemanningscertificaat; of
 - c. van het schip kennelijk een ander gebruik wordt of zal worden gemaakt dan overeenkomstig de beperkingen of voorwaarden vermeld in het bemanningscertificaat.
2. De ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is eveneens bevoegd een schip aan te houden, indien de toezichthouder dan wel de inspecteur, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene douanewet de toegang tot het schip wordt geweigerd of indien geen medewerking aan diens onderzoek wordt gegeven.
3. De aanhouding wordt opgeheven, zodra de reden voor de aanhouding is komen te vervallen.

Wet laden en lossen zeeschepen

Artikel 16

1. De toezichthouder zet het laden of lossen van vaste bulkclading stop indien hij duidelijke aanwijzingen heeft dat de veiligheid van het bulkschip of de bemanning door de laad- of loshandelingen in gevaar zou worden gebracht.
2. De toezichthouder kan het laden of lossen van vaste bulkclading stopzetten ter handhaving van het verbod, bedoeld in artikel 19, eerste lid, een verbod als bedoeld in artikel 24, vierde lid, of indien een aanwijzing als bedoeld in artikel 22 niet wordt opgevolgd.
3. De toezichthouder heft de stopzetting van het laden of lossen op grond van het eerste lid op indien de veiligheid van het bulkschip of de bemanning door de laad- of loshandelingen niet meer in gevaar zal worden gebracht.
4. Afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid.

Artikel 17

1. De toezichthouder, bedoeld in artikel 15, eerste lid, kan een bulkschip aanhouden, indien schade die tijdens het laden of lossen van vaste bulkclading is ontstaan de veiligheid van het bulkschip of de bemanning in gevaar zou kunnen brengen.

2. De toezichthouder heft de aanhouding op indien de schade zodanig is gerepareerd dat de veiligheid van het bulkschip of de bemanning niet meer in gevaar zal worden gebracht.
3. Afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid.

Wet luchtvaart

Artikel 8.22

1. Zodra de inspecteur-generaal constateert dat de in artikel 8.17, vierde lid, bedoelde grenswaarden zijn overschreden, schrijft hij maatregelen voor die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.
2. De maatregelen hebben betrekking op de in artikel 8.17, tweede en derde lid, bedoelde onderwerpen en vallen binnen de in artikel 8.17, zesde lid, bedoelde grenzen.
3. De inspecteur-generaal trekt de maatregelen in of matigt deze voor zover zij naar zijn oordeel niet langer nodig zijn voor het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.
4. Voordat de inspecteur-generaal een maatregel voorschrijft stelt hij degene tot wie de maatregel is gericht in de gelegenheid zijn zienswijze kenbaar te maken.
5. De artikelen 8.18 tot en met 8.21 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de voorgeschreven maatregelen.

Artikel 11.2

1. De toezichthouders kunnen hun bevoegdheid inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden niet uitoefenen op taxi-, start- en landingsbanen van een luchthaven.
2. Indien de toezichthouders toegang verlangen tot militaire terreinen of gebouwen geschiedt zulks eerst na overleg met Onze Minister van Defensie.
3. In geval van onmiddellijke dreiging van gevaar zijn de toezichthouders bevoegd het bedienen of opstijgen van luchtvaartuigen in strijd met het bij of krachtens deze wet bepaalde te verbieden of te beletten.
4. Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing bij uitoefening van de bevoegdheid door toezichthouders buiten het vluchtinformatiegebied Amsterdam.
5. Voor de werking van dit artikel, met uitzondering van het vierde lid, wordt onder toezichthouders mede begrepen de inspecteur, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene douanewet.

Artikel 11.27

Onze Minister van Verkeer en Waterstaat publiceert, voor zover van toepassing, uiterlijk met ingang van één maand na de inwerkingtreding van dit artikel en daarna steeds maandelijks, in de Staatscourant een lijst van instanties ten aanzien waarvan in de daaraan voorafgaande periode een beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, of een beschikking tot toepassing van de bestuursdwang, bedoeld in artikel 11.15, onderdeel b, onder 1°, 6° en 7°, onherroepelijk is geworden.

Wet wegvervoer goederen

Artikel 4.5

1. Onze Minister kan aan de NIWO aanwijzingen van algemene aard geven met betrekking tot de uitvoering van de in artikel 4.1, bedoelde taken.
2. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de uitoefening van het toezicht op de NIWO.
3. De NIWO verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voorzover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
4. Indien de NIWO naar het oordeel van Onze Minister haar taken ernstig verwaarloost of in gevaar brengt, kan Onze Minister, gehoord de NIWO, de noodzakelijke voorzieningen treffen.
5. Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de NIWO, waarbij in ieder geval aan de orde komen de rechtsvorm van de NIWO en het arbeidsvoorwaardenregime. De NIWO is gehouden aan deze evaluatie medewerking te verlenen.

Artikel 5.4

1. De ambtenaren, die op basis van artikel 17 van de Wet op de economische delicten zijn belast met de opsporing van overtredingen van deze wet, zijn bevoegd het vervoer van goederen dat wordt verricht in strijd met de artikelen 2.3, eerste en derde lid en 2.5 te beletten en een mechanisch hulpmiddel aan te brengen of te doen aanbrengen op de vrachtauto waarmee de overtreding is gepleegd waardoor wordt verhinderd dat de vrachtauto wordt weggereden, teneinde de overtreding te doen ophouden.
2. Het aangebrachte mechanisch hulpmiddel wordt verwijderd nadat de overtreding is opgehouden dan wel na het aanbrengen achtenveertig uren zijn verstreken en de kosten van het aanbrengen en het verwijderen ervan zijn voldaan.
3. De betrokken ambtenaar maakt van het aanbrengen van het mechanisch hulpmiddel, bedoeld in het eerste lid, proces-verbaal op. Hij zendt dit proces-verbaal binnen vierentwintig uur aan de officier van justitie bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het aanbrengen van het mechanisch hulpmiddel, bedoeld in het eerste lid, is geschied. Een afschrift van het proces-verbaal wordt gelijktijdig uitgereikt of toegezonden aan de bestuurder.

Arbeidstijdenwet

Artikel 8:2

1. Een toezichthouder kan bevelen, dat, indien artikel 3:2, eerste lid, naar zijn oordeel in ernstige mate wordt overtreden, een kind de arbeid staakt.
2. Een toezichthouder kan bevelen dat, indien arbeid wordt verricht die naar zijn oordeel in ernstige mate in strijd is met de bij deze wet en de daarop berustende bepalingen gegeven regels inzake arbeids- en rusttijden of deugdelijke registratie, voor zover aangeduid als overtredingen in de zin van artikel 10:1 of overtredingen of misdrijven in de zin van artikel 2, derde lid, van de Wet op de economische delicten, een kind, de werknemer of een persoon als bedoeld in artikel 2:7, die arbeid staakt tot op een nader te bepalen tijdstip. Het tijdstip

wordt niet later gesteld dan dat, waarop hervatting van de arbeid wettelijk weer geoorloofd is onderscheidenlijk deugdelijk kan worden uitgevoerd.

3. Voor zover het in het eerste en tweede lid bedoelde bevel op enigerlei andere wijze dan schriftelijk wordt gegeven, wordt zij binnen 7 dagen, nadat het bevel is gegeven, schriftelijk bevestigd.

4. Degene, die een bevel als bedoeld in het eerste en tweede lid, heeft gegeven, is bevoegd met betrekking tot de uitvoering ervan de nodige maatregelen te treffen, met inbegrip van de oplegging van een last onder bestuursdwang, de nodige aanwijzingen te geven en de hulp van de sterke arm in te roepen.

5. Degene die het bevel heeft gegeven, kan dit bevel te allen tijde intrekken.

Arbeidsomstandighedenwet

Artikel 27

1. Een daartoe aangewezen toezichthouder kan aan een werkgever een eis stellen betreffende de wijze waarop een of meer bepalingen gesteld bij of krachtens deze wet moeten worden nageleefd.

2. Een eis vermeldt van welke regelen hij de wijze van naleving bepaalt en bevat de termijn waarbinnen eraan moet zijn voldaan.

3. De werkgever is verplicht om aan de eis te voldoen. De werknemers zijn verplicht aan de eis te voldoen voor zover zulks bij de eis is bepaald. De werkgever draagt zorg dat de werknemers van de op hen rustende verplichting zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld.

4. Voor de toepassing van de vorige leden worden met een werkgever gelijkgesteld: de in artikel 16, zevende, achtste en negende lid, bedoelde personen voor zover het betreft de krachtens dat artikel omschreven verplichtingen.

5. Een eis kan worden gesteld tot naleving van de artikelen 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13, eerste tot en met vierde lid, negende en tiende lid, 14, eerste, tweede en zevende lid, 14a, tweede, derde en vierde lid, 15, eerste en derde lid, 16, voorzover dat bij de krachtens dat artikel gestelde regels is bepaald, 18 en 19.

Artikel 28

1. Een daartoe aangewezen toezichthouder is bevoegd mondeling of bij gedagtekend schrijven te bevelen, dat personen niet mogen blijven in door hem aangewezen plaatsen, of dat door hem aangewezen werkzaamheden worden gestaakt dan wel niet mogen worden aangevangen, indien naar zijn redelijk oordeel dat verblijf of die werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen.

2. Een mondeling bevel wordt zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd aan de werkgever of aan de andere personen, bedoeld in artikel 16, zevende, achtste en negende lid.

3. De bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, geldt mede in die gevallen, waarin op grond van het bepaalde in artikel 27 aan een gestelde eis nog geen uitvoering behoeft te worden gegeven.

4. Zodra naar het oordeel van de toezichthouder die een bevel als bedoeld in het eerste lid gaf, geen ernstig gevaar meer aanwezig is, trekt hij het bevel in.

5. De toezichthouder, die een bevel als bedoeld in het eerste lid gegeven heeft, is bevoegd met betrekking tot dit bevel de nodige maatregelen te treffen, de nodige aanwijzingen te geven en de hulp van de sterke arm in te roepen. De

maatregelen en aanwijzingen kunnen onder meer betrekking hebben op het verzegelen van arbeidsmiddelen en arbeidsplaatsen.

6. Ieder wie zulks aangaat is verplicht zich te gedragen overeenkomstig een bevel, als bedoeld in het eerste lid en een aanwijzing als bedoeld in het vijfde lid.

7. Het opzettelijk niet naleven van het zesde lid is een misdrijf in de zin van artikel 2, derde lid, van de Wet op de economische delicten.



Mixed Sources

Productgroep uit goed beheerde bossen, gecontroleerde bronnen en gerecycleerd materiaal.

FSC

www.fsc.org Cert no. CU-COC-802528

© 1996 Forest Stewardship Council