

Handhaving door de IVW: wet en praktijk

Mr. dr. Albertjan Tollenaar (Rijksuniversiteit Groningen)

1 Inleiding

Handhaving en toezicht zijn overheidsreacties op normovertredingen van burgers en bedrijven. Het instrumentarium waarmee deze overheidstaak kan worden vormgegeven, valt uiteen in instrumenten die gericht zijn op het *verzamelen van informatie* over eventuele overtredingen, zoals onderzoeksbevoegdheden, en instrumenten waarmee wordt *geïntervenieerd* en waarmee de overtreder wordt gedwongen de overtreding te beëindigen, of anderszins wordt geconfronteerd met de consequenties van zijn overtreding.

Al deze instrumenten zijn uiteindelijk gebaseerd op juridische bevoegdheden. Het verzamelen van informatie vergt bijvoorbeeld toezichtsbevoegdheden als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, of opsporingsbevoegdheden als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering. Ten aanzien van de interventies kan gedacht worden aan de sancties in de vorm van het uitoefenen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom, dan wel het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarnaast beschikken bestuursorganen veelal over andersoortige interventiemogelijkheden, variërend van het publiceren van de opgelegde boete of dwangsom (naming and shaming) tot het intrekken van een vergunning of ontheffing.

De veelheid aan handhavingsinstrumenten dwingt het bestuursorgaan tot het vergaren van overzicht in de vorm en variatie van deze instrumenten. Overzicht is immers noodzakelijk voor een strategisch(er) benutting van de uiteenlopende instrumenten. Een strategisch gebruik maakt het bijvoorbeeld mogelijk om 'op te schalen' indien de overtreder volhardt in zijn overtreding, of om meervoudig te handhaven indien met de geconstateerde overtreding tegelijkertijd meerdere voorschriften worden overtreden.

De noodzaak voor dit overzicht is met name urgent bij bestuursorganen die in meerdere, soms uiteenlopende, sectoren opereren. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is hiervan een voorbeeld. De IVW is, samen met andere inspecties, actief op toezichtsdomeinen die verband houden met vervoer.¹ De toezichtsdomeinen waarop de IVW bevoegdheden uitoefent, houden verband met Binnenvaart, Zeevaart, Luchtvaart, Goederenvervoer over de weg, Bus en taxivervoer en ten slotte Spoorvervoer.² Daar komt nog bij dat de IVW als organisatie een samenvoeging is van inspecties en organisaties die in het verleden op al deze toezichtsdomeinen actief waren.³ Voor de IVW is overzicht in het handhavingsinstrumentarium dus een eerste vereiste voor het verder integreren en uniformeren van de handhavingsorganisatie.

In dit paper wordt het handhavingsinstrumentarium van de IVW tegen het licht gehouden. Wat zijn precies de instrumenten waarover de IVW beschikt? Welke van deze instrumenten worden in praktische zin gebruikt? En ten slotte: waarom worden instrumenten al dan niet gebruikt?

Deze drie vragen komen in paragraaf 3 (de aard van het instrumentarium), paragraaf 4 (het gebruik van handhavingsinstrumenten) paragraaf 5 (analyse van het gebruik van de instrumenten)

¹ Daarnaast ook waterstaat onder het takenpakket van de IVW. Dit toezichtsdomein wordt echter in deze studie buiten beschouwing gelaten, vanwege enerzijds het afwijkende karakter (het gaat niet over vervoer) en anderzijds omdat het in dat toezichtsdomein veelal gaat om interbestuurlijk toezicht op waterschappen.

² Deze domeinindeling is overgenomen van het Inspectieloket en de IVW zelf.

³ De IVW is in 2001 opgericht als samenvoeging van de Scheepvaartinspectie, Rijksverkeersinspectie, Rijksluchtvaartinspectie, Korps controleurs gevaarlijke stoffen en onderdelen van het Ministerie van V&W.

aan de orde. Voorafgaand aan de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt in paragraaf 2 het handhavingsinstrumentarium zelf geoperationaliseerd: wat zijn eigenlijk de handhavingsinstrumenten en hoe herken je die in wet- en regelgeving? Paragraaf 6 bevat ten slotte een conclusie met een denkrichting voor het verbeteren van het gebruik van het handhavingsinstrumentarium door de IVW.

2 Begripsvorming: toezicht, handhaving en handhavingsinstrumenten

Er bestaat geen eenduidig begrippenkader als het om handhaving en toezicht gaat. Beide termen blijken in het juridische discours een andere lading te hebben dan in de meer algemene bestuurskundige literatuur. In de meest algemene definitie is toezicht het verzamelen van informatie, het beoordelen van die informatie en de besluitvorming over een eventuele interventie om het normconforme gedrag af te dwingen.⁴ In deze definitie heeft toezicht betrekking op vrijwel *alle* sociale relaties tussen twee partijen, waarbij de ene partij (de toezichthouder) over machtsmiddelen beschikt om de andere partij (de onder toezicht gestelde) te corrigeren.⁵ Deze ruime definitie kan ook worden beschreven als een proces. Toezicht is dan het geheel aan activiteiten die samenhangen met het verzamelen van informatie, het beoordelen van die informatie en de besluitvorming over een eventuele interventie om het normconforme gedrag af te dwingen.⁶

In dit onderzoek wordt toezicht beperkt tot de relatie tussen overheid en burger. Bovendien wordt primair een juridisch perspectief gekozen. Het begrip toezicht heeft dan een andere, beperkte, betekenis. Toezicht is in *juridisch* opzicht het toezicht op de naleving, als bedoeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. In dit perspectief is toezicht de *bestuursrechtelijke* procedure waarmee informatie wordt verzameld. Daarnaast beschikken bestuursorganen veelal over de mogelijkheid om in een *strafrechtelijke* procedure informatie te verzamelen. In dat geval is sprake van opsporing. Toezicht is dus in het juridische discours een te beperkte term en beschrijft slechts een deel van het handhavingsinstrumentarium.

In dit onderzoek wordt daarom gekozen voor *handhaving* als overkoepelende term. Handhaving omvat zowel het uitoefenen van de bevoegdheden rondom het verzamelen van informatie (hetzij bestuursrechtelijk door middel van toezicht op de naleving, hetzij strafrechtelijk in de vorm van opsporingsonderzoek) als het uitoefenen van de bevoegdheden waarmee uiteindelijke interventies plaatsvinden. Deze interventies zijn gebaseerd op bijzondere bevoegdheden. Zo kan de wet de bevoegdheid verschaffen om vergunningen of ontheffingen in te trekken, om bestuursdwang uit te oefenen - en daarmee ook: dwangsom op te leggen, zie art. 5:32 Awb - en ten slotte de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Op grond van het voorgaande kunnen de volgende vijf handhavingsinstrumenten worden onderscheiden die als zodanig in wetgeving kunnen worden getraceerd:

i. Toezicht op de naleving

Toezicht op de naleving is het toezicht dat wordt uitgeoefend door een toezichthouder in de zin van art. 5:11 Awb: de (natuurlijke) persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het toezicht op de naleving is geregeld in titel 5.2 Awb en omvat een aantal meer specifieke toezichtsbevoegdheden. Degene die 'bij of krachtens wettelijk voorschrift' is belast met het houden van toezicht op de naleving, heeft in beginsel de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met medeneming van de benodigde apparatuur, zonder toestemming van de bewoner (art. 5:15 Awb),

⁴ H.B. Winter, *Zicht op toezicht?* (oratie Groningen), Groningen 2010, p. 7-8.

⁵ J. de Ridder, *Een goede raad voor toezicht* (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

⁶ H.B. Winter, *Zicht op toezicht?* (oratie Groningen), Groningen 2010, p. 7-8.

de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (art. 5:16 Awb) en de bevoegdheid om monsters te nemen (art. 5:18 Awb).

Het bestaan van het instrument 'toezicht op de naleving' kan in de wetgeving worden herkend doordat een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de minister) de bevoegdheid krijgt om ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving.

ii. Opsporing strafbare feiten

Soms wordt overtreding van een voorschrift ook gekwalificeerd als een *strafbaar* feit. Het opsporen van strafbare feiten vindt plaats in het kader van opsporingsonderzoek. Opsporing wordt uitgevoerd door opsporingsambtenaren. Dit zijn in de eerste plaats de opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 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.

In de tweede plaats 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. Voorts is van belang dat het strafrechtelijke traject, gezien vanuit het bestuursorgaan, eindigt met het opstellen van het proces-verbaal. De uiteindelijke interventie (al dan niet opleggen van een transactie voorstel) is strikt genomen een beslissing van het OM.⁷

iii. Bestuursrechtelijke interventie: dwangsom en bestuursdwang

De beide voorgaande handhavingsinstrumenten zien op het verzamelen van feiten. Voor zover het feitenonderzoek resulteert in de constatering dat een overtreding is begaan, is het daarmee corresponderende bestuursrechtelijke instrument het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. In beide gevallen is de interventie gericht op herstel van de legale situatie: de overtreder wordt een termijn geboden om de overtreding te beëindigen, onder dreiging van de verbeurte van een dwangsom dan wel onder dreiging van fysiek ingrijpen van het bestuursorgaan (bestuursdwang). De mogelijkheid om bestuursdwang en dwangsom op te leggen is geëxpliciteerd in een bijzondere wettelijke bevoegdheid (zie art. 5:4 Awb).

iv. Bestuursrechtelijk interventie: ontnemen vergunning, ontheffing of aanwijzing

Een geheel andere interventie betreft het ontnemen van een vergunning, ontheffing of aanwijzing. Intrekking van deze besluiten, levert een onmiddellijk economisch nadeel voor de overtreder op. Deze kan niet langer wat hem eerder was vergund of waarvoor hij eerder ontheffing had verkregen. De intrekkingbevoegdheid vloeit doorgaans voort uit de bevoegdheid om de vergunning te verlenen. Desondanks is soms (ook) voorzien in een expliciete intrekking- of schorsingsbevoegdheid.

v. Bestuursrechtelijke interventie: bestuurlijke boete

De derde interventie betreft de bestuurlijke boete. Deze interventie is niet primair gericht op het herstellen van de legale situatie, maar op het toevoegen van leed aan de overtreder. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bestaat slechts voor zover zij bij bijzondere

⁷ Weliswaar kunnen de bijzondere opsporingsambtenaren vervolgens worden belast met het doen van het transactievoorstel of een strafbeschikking. In beide gevallen is de beslissing of deze interventie wordt gedaan en wat de vorm van de interventie is, strikt genomen afhankelijk van het Openbaar Ministerie.

wet is toegekend.

3 Inventarisatie handhavingsinstrumenten in wet- en regelgeving

Met behulp van deze operationalisering kunnen de handhavingsinstrumenten van de IVW worden geïnventariseerd. Hiertoe is alle wetgeving op grond waarvan de IVW bevoegdheden verkrijgt onderzocht op de aanwezigheid van handhavingsinstrumenten.⁸ Dit leidt tot een overzicht van soorten instrumenten per toezichtsdomein. In het vervolg van deze paragraaf wordt het handhavingsinstrumentarium per toezichtsdomein kort gekarakteriseerd. Daarbij wordt ook ingegaan op mogelijke verklaringen die de vormgeving van het handhavingsinstrumentarium kunnen verklaren.⁹ Na de beschrijving per toezichtsdomein wordt de aard van het instrumentarium van de verschillende toezichtsdomeinen in een samenvattend overzicht met elkaar vergeleken.

3.1 Binnenvaart

In het toezichtsdomein Binnenvaart opereert de IVW samen met Rijkswaterstaat en de KLPD. In dit toezichtsdomein heeft de bestuurlijke boete een opmars gemaakt, nu deze interventiemogelijkheid is neergelegd in de Binnenvaartwet. Ook in de Arbeidstijdenwet is voorzien in een bestuurlijke boete. Daarnaast is het voornaamste interventiemechanisme in dit toezichtsdomein het toezicht op de naleving van certificaten, al dan niet in combinatie met de bevoegdheid om deze certificaten in te trekken of door middel van bestuursdwang af te dwingen. Voorts is in elk van de toepasselijke wetten voorzien in een opsporingsbevoegdheid. In veel gevallen berust deze (ook) bij ambtenaren van de IVW.

3.2 Zeevaart/koopvaardij

Het domein Zeevaart/koopvaardij wordt gereguleerd door middel van Rijkswetgeving, met als gevolg dat bevoegdheden tamelijk archaisch worden toebedeeld aan de Scheepvaartinspectie die als zodanig niet meer bestaat. Voorts is van belang dat een deel van de regelgeving de implementatie vormt van internationale verdragen. Dit betreft meer in het bijzonder de regelgeving die betrekking heeft op port state control (oftewel: zeeschepen die varen onder vreemde vlag en moeten voldoen aan regels omtrent bijvoorbeeld verontreiniging). Als gevolg van deze internationale dimensie zijn de interventies specifiek omschreven. Zo bevatten de wetten die op dit domein van kracht zijn, de mogelijkheid om een schip 'aan te houden'. Deze bevoegdheid lijkt sterk op het uitoefenen van bestuursdwang, maar wordt desondanks expliciet niet als bestuursdwang aangemerkt.

Ook in dit toezichtsdomein richt de handhaving zich voornamelijk op de aanwezigheid en accuraatheid van de verschillende certificaten. Het intrekken van een certificaat is dan ook een van de interventies die de IVW tot zijn beschikking heeft, naast de eerdergenoemde aanhouding van een schip. In dit domein is, los van de aanhoudingsmogelijkheid, vrijwel niet voorzien in een bestuursdwangbevoegdheid. Ook is niet voorzien in de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen.

Naast de IVW beschikken ook de havenmeesters, die toezien op de naleving van de havenreglementen, over relevante bevoegdheden. Zij kunnen schepen verbieden te vertrekken of af te meren.

⁸ De bevoegdheden zijn opgedragen aan functionarissen van de IVW (inspecteur-generaal, of inspecteurs) krachtens attributie of mandaat. Voor het mandaat is het Organisatie- en mandaatbesluit Verkeer en Waterstaat 2010 (Stcr. 2010, 12981)

⁹ Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar A. Tollenaar, H.B. Winter & J. de Ridder, *Handhaving Verkeer en Waterstaat. Instrumenten voor de handhaving van VenW toezichtsomdeinen en het gebruik daarvan*, Groningen 2011.

3.3 Goederenvervoer over de weg

Het vervoer van goederen over de weg draait om enerzijds beladingsvoorschriften (Wet wegvervoer goederen en Wet vervoer gevaarlijke stoffen) en anderzijds om arbeidstijdenwetgeving. Voor wat betreft de beladingsvoorschriften is voorzien in opsporingsbevoegdheden, naast een bestuursrechtelijk instrumentarium gericht op het toezicht op de naleving van certificaten en het uitoefenen van bestuursdwang. Meer in het bijzonder voor de Wet wegvervoer goederen is voorzien in een specifieke bevoegdheid om met een 'mechanisch hulpmiddel' transport daadwerkelijk stil te zetten (art. 5.4 Wet wegvervoer goederen). Deze dwangbevoegdheid bestaat *naast* een algemene bestuursdwangmogelijkheid. Het verschil is dat deze bijzondere bevoegdheid rechtstreeks wordt opgedragen aan de opsporingsambtenaren, die ook zijn belast met de opsporing van strafbare feiten.

De arbeidstijdenwetgeving voorziet in zowel een strafrechtelijk als een bestuursrechtelijk instrumentarium. De bestuursrechtelijke instrumenten bestaan uit een bijzondere dwangmogelijkheid in de vorm van het stilleggen van arbeid. Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De IVW opereert in dit domein samen met politieambtenaren, die ook als toezichthouder in de zin van de Awb zijn aangewezen. Daarnaast is er het NIWO, een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met de vergunningverlening aan transporteurs. Het NIWO beschikt eveneens over bevoegdheden ten aanzien van het intrekken van vergunningen en het uitoefenen van bestuursdwang.

3.4 Bus/taxi

De regelgeving die het bus- en taxivervoer beheerst, bestaat enerzijds uit vergunningsplicht op grond van de Wet personenvervoer 2000 en anderzijds uit de arbeidstijdenwetgeving. Zoals gesteld bevat de laatste wetgeving de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Deze mogelijkheid ontbreekt in de Wet personenvervoer 2000, die bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd door de intrekking van de vergunning of het uitoefenen van bestuursdwang.

In dit domein beschikken politieambtenaren ook over de toezichthoudende bevoegdheden. Bovendien kunnen GS ook toezichthouders aanwijzen. In alle gevallen zijn de interventiebevoegdheden (intrekken vergunning, uitoefenen bestuursdwang) voorbehouden aan de IVW.¹⁰

3.5 Luchtvaart

In de luchtvaartsector is het voornaamste wettelijke handhavingsinstrument het schorsen of intrekken van certificaten. Elke schakel in de luchtvaart (van bouw van luchtvaartuigen, tot onderhoud en van luchtvaartmaatschappijen tot toeleveranciers) dient over een certificaat te beschikken. Het toezicht op de aanwezigheid van certificaten, in combinatie met de mogelijkheid om deze tijdelijk te schorsen of definitief in te trekken, vormt het voornaamste handhavingsinstrumentarium. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen en wordt een aantal voorschriften strafrechtelijk gehandhaafd. Bijzonder is voorts art. 11.27 Wet luchtvaart dat de plicht voor de Minister bevat om opgelegde bestuurlijke boetes of bestuursdwangbeschikkingen te publiceren.

De IVW opereert in dit domein samen met de KLPD en de marechaussee, die beiden ook toezichthoudende taken verrichten op grond van de Luchtvaartwet en de Wet luchtvaart. Daarnaast bezitten ook de Ministers van Justitie en Defensie over bevoegdheden om bestuursdwang uit te oefenen.

¹⁰ 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.

3.6 Spoorvervoer

Ook in het spoorvervoer is elke schakel gecertificeerd en is het handhavingsinstrumentarium primair gericht op de aanwezigheid van deze certificaten. Daarnaast beschikt de minister (en dus: de IVW) over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor de handhaving van de Spoorwegwet en beschikt het bestuursorgaan over bijzondere dwangbevoegdheden in de vorm van het sluiten van een baanvakken.

3.7 Tussenconclusie

De tussenconclusie is dat de IVW, al dan niet samen met andere handhavingsorganisaties, over een zeer breed arsenaal aan handhavingsinstrumenten beschikt. In de onderstaande tabel worden de handhavingsinstrumenten kort weergegeven voor wat betreft de wetten die tot de 'kern' van het toezichtsdomein behoren.

Tabel 1¹¹

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	

De tabel illustreert dat de IVW veelal zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kan optreden en binnen het bestuursrecht tal van interventies tot zijn beschikking heeft. Deze parallelle sporen zijn niet voor alle wetten geopend. Sommige wetten kennen uitsluitend een strafrechtelijk (opsporing) óf bestuursrechtelijk (toezicht i.c.m. bestuursdwang of bestuurlijke boete) handhavingsinstrumentarium.

¹¹ De kolom 'Strafr' geeft aan of de betreffende wet voorziet in een strafrechtelijk instrumentarium (opsporing). De kolom 'Bestr' bevat dezelfde informatie maar dan voor het bestuursrechtelijke instrumentarium (toezicht, intrekking vergunning, bestuursdwang). De kolom 'bijzonderheden' bevat een aanduiding van de handhavingsinstrumenten die afwijken van de reguliere instrumenten.

4 Toepassing handhavingsinstrumenten

Gelet op het brede arsenaal aan handhavingsinstrumenten doemt de vraag op welke van de instrumenten in de praktijk nu het meeste worden gebruikt en welke in praktische zin geen betekenis hebben. De handhavingspraktijk wordt in deze paragraaf per toezichtsdomein beschreven. Vervolgens worden enkele meer overstijgende conclusies getrokken over de wijze waarop binnen de IVW gebruik wordt gemaakt van de handhavingsmogelijkheden.

4.1 Binnenvaart

In het domein Binnenvaart richt de IVW zich, samen met Rijkswaterstaat, met name op de handhaving van de Binnenvaartwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.¹² Andere wetten in dit domein, zoals de Wet pleziervaarttuigen en het Scheepvaartverkeersreglement, wordt overgelaten aan de KLPD.

De Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet kennen een vergelijkbaar handhavingsinstrumentarium, in de vorm van een bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete wordt opgelegd op basis van een boeterapport. Uit het beleid van de IVW volgt dat een boete *moet* worden opgelegd indien een overtreding wordt geconstateerd. Er is geen ruimte voor de toezichthouder om af te zien van het opleggen van een boete. In de praktijk levert deze boeteplicht een nieuw soort handhaving op, in de vorm van een voorwaardelijke boete. Bij de constatering van een technische voorschriften, die eenvoudig kunnen worden hersteld, wordt met de overtreder overeen gekomen dat het boeterapport van de overtreding niet zal worden doorgestuurd naar het Bureau Boetes (een aparte afdeling binnen de IVW) indien de overtreder binnen een overeengekomen termijn de overtreding beëindigt. Het gaat hierbij om technische voorschriften. Overtredingen van bijvoorbeeld de bemanningsvoorschriften worden juist niet op deze wijze gehandhaafd, omdat deze overtredingen immers niet kunnen worden hersteld. Bovendien geldt voor deze overtreding in het bijzonder dat de overtreder vaak de boete incalculeert bij de beslissing om de regels niet na te leven. Bij deze afweging wordt de hoogte van de boete afgewogen tegen de kosten van de voorgeschreven bemanning.

Voor de handhaving van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt strafrechtelijk opgetreden. Deze wet kent immers geen mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Praktisch betekent dit dat de inspecteur die optreedt als toezichthouder op grond van de Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet, indien daar aanleiding toe is, ook optreedt als opsporingsambtenaar op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Overtredingen van deze wet resulteren in een proces-verbaal en soms een transactievoorstel. Deze transactievoorstellen worden gedaan na overleg met het Openbaar Ministerie.

De interventies in dit toezichtsdomein bestaan primair uit de bestuurlijke boete. De bevoegdheid om (ook) certificaten in te trekken, wordt vrijwel nooit gebruikt. Ook wordt er nooit bestuursdwang uitgeoefend of een last onder dwangsom opgelegd. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, wordt uitgeoefend door het Bureau Boetes binnen de IVW; een apart organisatieonderdeel dat op basis van de boeterapporten boetebeschikkingen voorbereidt. Het toezicht en de besluitvorming omtrent de bestuurlijke boete zijn hierdoor twee gescheiden trajecten. De inspecteur die het boeterapport opstelt, krijgt doorgaans niet te horen wat er op basis van zijn boeterapport is besloten.

4.2 Zeevaart/koopvaardij

De handhaving in het domein Zeevaart/koopvaardij richt zich op de aanwezigheid en volledigheid van de certificaten die vereist zijn op grond van de Schepenwet en de Wet havenstaatcontrole. Het

¹² Rijkswaterstaat en de IVW zijn beiden onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Rijkswaterstaat beschikt over dezelfde bevoegdheden als de IVW en oefent deze op het water uit. De IVW beschikt namelijk zelf niet over vaartuigen en IVW-inspecteurs controleren slechts vaartuigen die afgemeerd zijn.

praktische toezicht valt uiteen in zogenaamde vlaggenstaatcontrole voor de zeeschepen die onder Nederlandse vlag varen, en de port state control voor de overige schepen die een Nederlandse haven aandoen. Daarbij is er nog het onderscheid tussen de zeevaart en de zeevisserij.

De zeeschepen die onder Nederlandse vlag varen, zijn per definitie eigendom van een rederij die (ook) een vestiging in Nederland heeft. Dat maakt het toezicht op de administratie eenvoudiger: de doelgroep is in ieder geval redelijk overzichtelijk. De IVW kiest daarbij voor een gereduceerd toezicht indien met de ondertoezichtgestelde een convenant wordt afgesloten, waarin de laatste zich verbindt aan een goede normnaleving.

De zeeschepen die een Nederlandse haven aandoen zijn aanmerkelijk minder overzichtelijk. De rederijen zijn niet altijd bekend. In internationaal verband bestaat een lijst (op grond van het Verdrag van Parijs), met de vlaggenstaten die over het algemeen een vloot beschikt waarvan bekend is dat deze zich minder goed houdt aan de toepasselijke regels. Op grond van deze lijst is Nederland (en dus: het IVW) verplicht om controles uit te oefenen bij bepaalde zeeschepen. De controle zelf richt zich op de boekhouding: zijn de gegevens volledig en zijn ze aannemelijk? Een precieze controle of de papieren werkelijkheid zoals die wordt geschetst in de administratie, overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid, wordt niet uitgeoefend.

Indien gebreken worden geconstateerd, volgt doorgaans aanhouding van een schip, indien althans de overtreder (de kapitein of de reder) de tekortkoming niet binnen afzienbare tijd herstelt. Dit 'aanhouden' is in het dagelijks verkeer bekend onder de term 'aan de ketting leggen': het wordt verboden met dit schip uit te varen. Dit verbod wordt bovendien praktisch gehandhaafd doordat de havenmeesters geen toestemming verschaffen voor het schip dat de haven uit wil varen.

De aanhouding van een schip betekent een enorme schadepost voor de eigenaar ervan. Daarom wordt de aanhouding als een zeer probaat middel n beschouwd. Deze beschikkingen worden zelden betwist: in plaats daarvan kiest de eigenaar of de kapitein eieren voor zijn geld en laat hij het euvel verhelpen.

Een ander voordeel van dit instrument betreft het feit dat het er voor deze interventie niet toe doet wie de overtreder is en wie de overtreding moet beëindigen en de daaraan verbonden kosten moet betalen. In het geval een bestuurlijke boete wordt opgelegd, zal het doorgaans niet eenvoudig blijken te zijn om deze daadwerkelijk te innen, omdat het vaak gaat om buitenlandse rederijen die moeilijk te traceren zijn. Dezelfde problemen gelden ook voor de last onder dwangsom.

4.3 Goederenvervoer over de weg

De handhaving van de regelgeving die verband houdt met het goederenvervoer over de weg, valt uiteen in wegcontroles en bedrijfscontroles. De bedrijfscontroles zijn de papieren controles die zich richten op de verplichte administratie op grond van de Arbeidstijdenwet, de vergunningen op grond van de Wet wegvervoer goederen en de eventuele certificaten op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De wegcontroles richten zich op de aanwezigheid van de juiste papieren en de registratie van de rijtijden door de tachograaf.

In dit toezichtsdomein zijn zoveel actoren actief, zowel op bedrijfsniveau als op het niveau van de individuele chauffeurs, dat de capaciteit van de IVW vrijwel per definitie in kwantitatieve zin tekort schiet. De bedrijfscontroles worden van te voren aangekondigd en richten zich dan op de administratie. Bij de wegcontroles wordt ook gelet op de belading. Dit zijn voorschriften op grond van de Wet wegvervoer goederen. Deze voorschriften worden strafrechtelijk gehandhaafd. Voor de uitoefening van de bijbehorende dwangbevoegdheden (op grond van de WED), zijn richtlijnen opgesteld door het OM. De KLPD is belast met de handhaving van dezelfde voorschriften. In de praktijk vindt echter geen uitwisseling van gegevens plaats. Wel wordt soms gebruik gemaakt van elkaars faciliteiten (zoals een weegstation). Daarbij komt dat de IVW als handhavingsorganisatie minder bekend is onder de doelgroep en zichzelf een andere rol toedicht: in plaats van uitsluitend te handhaven treden de inspecteurs vooral ook op als adviseur en geven voorlichting over de toepasselijke regels. Bovendien richt de IVW zich in zijn handhaving ook vooral op de keten die de

overtreding mogelijk heeft gemaakt: in het geval overbelading wordt geconstateerd, richt de aandacht van de IVW zich bijvoorbeeld ook op de belader – indien althans de vrachtvervoerder daar toestemming voor geeft.

4.4 *Bus/taxi*

Het personenvervoer over de weg valt onder het domein bus/taxi. Ook in dit domein oefent de IVW bevoegdheden uit die ook door de KLPD uitgeoefend kunnen worden. Het busvervoer en het taxivervoer hebben het personenvervoer gemeenschappelijk, maar zijn verder nogal ongelijksoortig. Het busvervoer betreft een tamelijk kleine wereld, met een relatief gering aantal bedrijven die busvervoer aanbieden. Deze bedrijven worden elke drie jaar gecontroleerd. Daarbij komt dat deze sector relatief professioneel georganiseerd is en dat de normnaleving wordt versterkt door aanvullende mechanismen, in de vorm van certificaten die benodigd zijn om opdrachten van reisorganisaties te kunnen uitvoeren.

De taxibranche daarentegen bestaat naast enkele grotere taxibedrijven, vooral ook uit relatief veel kleine taxivervoerders en een groot aantal houders van een taxivergunning. De handhaving van de laatste vergunningen vergt vooral wegcontroles. Daarbij is de interventie in veel gevallen een politietransactie. Deze wordt door de IVW zelf opgelegd.

4.5 *Luchtvaart*

Het toezicht in het domein luchtvaart bestaat uit bedrijfsbezoeken, controles van luchtvaartuigen op de grond en het toezicht op de naleving van de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De bedrijfsbezoeken door de IVW hebben de vorm van een auditing: de IVW beperkt zich tot de vraag of binnen het bedrijf voldoende voorzorgsmaatregelen aanwezig zijn om eventuele overtredingen te voorkomen. Daarbij dienen de bedrijven die in de luchtvaartsector actief zijn, de vereiste (onderhouds)contracten en certificaten te overleggen om inzicht te verschaffen in de wijze waarop men opereert.

De voornaamste interventie is het zogenaamde 'slecht nieuws gesprek': met de overtreder wordt geconstateerd dat bepaalde voorschriften onvoldoende in acht worden genomen, waarna wordt gewezen op de mogelijkheid om een wettelijk vereist certificaat tijdelijk te schorsen of permanent in te trekken. Het intrekken of schorsen van het certificaat geldt als zeer ingrijpende interventie. In praktische zin kan het bedrijf dat zonder certificaat komt te zitten, geen economische activiteiten verrichten. De ingrijpende consequenties van deze interventie hebben tot gevolg dat zelden tot nooit een certificaat wordt geschorst, laat staan dat deze worden ingetrokken. In de praktijk blijken de slecht nieuws gesprekken afdoende om de overtreder op het rechte pad te krijgen.

Regelgeving die verband houdt met plezierluchtvaart wordt niet gehandhaafd. En de regelgeving voor wat betreft de landingsplaatsen (helikopterdecks) wordt minder intensief gehandhaafd. In beide gevallen is de redenering dat het tot de eigen veiligheid behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van degene die een landingsplek wil creëren of als recreant wil deelnemen aan het luchtverkeer.

De voorschriften ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen is in het luchtverkeer op een bijzondere wijze georganiseerd. De bevrachters (dit is een beperkt aantal bedrijven) hebben een meldingsplicht ten aanzien van zichtbare gebreken aan vracht die tot de categorie gevaarlijke stoffen behoort. Gebreken in de papieren of de verpakking, dienen te worden gemeld bij de IVW. Wordt dit nagelaten, dan krijgt de bevrachter zelf ook te maken met een interventie (intrekken vergunning al dan niet in combinatie met een boete), naast degene die de overtreder feitelijk heeft begaan (de aanbieder van de vracht). Omdat bevrachting van luchtvaartuigen op een beperkt aantal plekken plaatsvindt, blijkt deze wijze van handhaving zeer doeltreffend.

4.6 *Spoorvervoer*

De taak van de IVW ten aanzien van het spoorvervoer richt zich enerzijds op het toezicht op het beheer van het spoor (Prorail) en anderzijds op degenen die vervoer over het spoor verzorgen. Ten aanzien van de eerste taak is de taak van de IVW sterk gepolitiseerd. Er is in het verleden een beperkt aantal relatief hoge dwangsommen aan Prorail opgelegd omdat de infrastructuur niet aan de eisen voldeed. Dit leidde vrijwel altijd tot politieke beroering.

De handhaving van de spoorvervoerders zelf, lijkt in veel opzichten op de handhaving zoals die is vormgegeven in het domein Luchtvaart. Ook in deze sector heeft elke schakel in de keten een certificaat nodig. Het toezicht dat zich richt op bedrijfsniveau, heeft dan ook vooral de vorm van auditing, waarbij wordt nagegaan of het bedrijf voldoende waarborgen heeft om aan de regels te voldoen. Hoewel de Spoorwegwet ook de mogelijkheid biedt om een bestuurlijke boete op te leggen, wordt deze in de praktijk nooit opgelegd. Dat houdt ook verband met de omschrijving van de overtreding in de boetebepaling: in de praktijk blijkt het onmogelijk om aan de bewijslast die uit die omschrijving voortvloeit, te voldoen.

Daarnaast vindt ook handhaving op het spoor zelf plaats. Interessant in dit domein is dat eventuele onveilige situaties niet resulteren in een officiële aanzegging bestuursdwang, maar in een onmiddellijk ingrijpen na contact tussen de inspecteur en de verantwoordelijke functionaris binnen Prorail die de overtreding kan beëindigen. Officiële toezichtrapporten of processen-verbaal worden niet vastgesteld. Dit laatste hangt overigens ook samen met het feit dat binnen dit domein geen IVW-inspecteurs werkzaam zijn die (ook) beschikken over de bevoegdheid om op te treden als bijzondere opsporingsambtenaar.

Hoewel de IVW ook bevoegd is ten aanzien van handhaving van de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet, wordt deze taak in het domein Spoorvervoer niet uitgeoefend door de IVW. Dit houdt ook verband met de taakopvatting van de IVW in dit domein. De IVW is niet alleen de handhaver van concrete normvoorschriften, maar is ook veiligheidsautoriteit. Uit deze laatste taak volgt dat bij elk spoorincident onderzoek plaats dient te vinden naar de factoren die tot het incident hebben kunnen leiden, zonder daarmee automatisch nalevingstoezicht of opsporingsonderzoek te starten.

4.7 *Tussenconclusie*

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

Het is in dit verband 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. Deze niet-wettelijke instrumenten worden overigens niet altijd geregistreerd als interventie.

Tabel 2

Domein/wet	Strafr	Bestr	Gericht op interventie
<i>Binnenvaart</i>			
Binnenvaartwet		Primair	Bestuurlijke boete
Arbeidstijdenwet		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

De keuze voor strafrecht of bestuursrecht is niet 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 ontbreekt een inventarisatie van alle mogelijke handhavingsinstrumenten, of een overweging waarom wordt afgezien van (bijvoorbeeld) bestuursdwang. Deze keuzes vloeien doorgaans 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).

5 Analyse van het gebruik van handhavingsinstrumenten

Uit het voorgaande volgt dat niet alle handhavingsinstrumenten worden gebruikt. Dit leidt tot de automatische vervolgvraag: *waarom worden handhavingsinstrumenten al dan niet gebruikt?* Deze paragraaf bevat een antwoord op deze vraag. Hiervoor kunnen acht factoren worden onderscheiden.

5.1 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: lik-op-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 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.

5.2 *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.

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

5.4 *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 Spoorvervoer. 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 geïntervenieerd. 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.

5.5 *Procedurele problemen met strafrechtelijke instrumenten*

Tot dusver is vooral verklaard waarom behoefte bestaat aan interventiemodaliteiten die als zodanig niet in de wet zijn opgenomen en waarom sommige instrumenten niet worden benut. 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 geseponneerd 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.

5.6 *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.

5.7 *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.

5.8 *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 *systeem*. 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 Conclusie: naar een strategischer handhaving

Het onderzoek naar de handhaving door de IVW duidt op een spanning tussen wettelijke instrumenten en handhavingspraktijk. Instrumenten worden niet of nauwelijks gebruikt. Dat heeft enerzijds te maken met de instrumenten zelf: deze zijn zodanig geformuleerd dat ze niet kunnen worden gebruikt (bestuurlijke boete Spoorwegwet).

Anderzijds wordt het niet-gebruik verklaard door de keuzes of soms: het gebrek aan keuzes binnen de IVW. Dit geldt met name voor het domein Goederenvervoer over de weg, waar de IVW over bestuursdwangbevoegdheden beschikt, maar desondanks het transport stil zet, of belading laat afladen op grond van dwangbevoegdheden gebaseerd op de WED – en daarbij dus afhankelijk is van het Openbaar Ministerie. Bovendien kiest men in de praktijk voor handhavingsinstrumenten die als zodanig niet in de wet zijn te vinden, maar 'in de schaduw' van een wettelijke bevoegdheid worden toegepast. Voorbeelden zijn de voorwaardelijke bestuurlijke boete in het domein Binnenvaart en de slecht nieuws gesprekken in het domein Luchtvaart.

De onderbenutting van wettelijke handhavingsinstrumenten en de ontwikkeling van buitenwettelijke interventies, vergen de ontwikkeling van een handhavingsbeleid. Het ontbreken van beleid vergroot het risico op een uiteenlopende handhavingspraktijk, zowel binnen een toezichtsdomein tussen verschillende inspecteurs, of tussen IVW en andere handhavingspartners (zoals KLPD of Rijkswaterstaat) en binnen de IVW als geheel. Het ligt daarbij voor de hand dat de IVW vooral kiest voor bestuursrechtelijke instrumenten, al was het maar omdat strafrechtelijke handhaving tot procedurele complicaties leidt. 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.¹³

Het ligt voor de hand om bij het formuleren van handhavingsbeleid te zoeken naar overeenkomsten tussen de toezichtsdomeinen. Hoewel de toezichtsdomeinen materieel weliswaar verschillen, zijn deze verschillen voor wat betreft de handhaving veelal te overbruggen. Een aantal toezichtsdomeinen lijken zeer sterk op elkaar qua type instrumentarium, type ondertoezicht gestelde en de aard van de overige instanties die zich met handhaving bezig houden. Dat geldt bijvoorbeeld voor Binnenvaart en Zeevaart/koopvaardij, voor Goederenvervoer over de weg en Bus/taxi en ten slotte voor Luchtvaart en Spoorvervoer. De beschrijving van de wijze waarop een bedrijfsaudit plaats moet vinden, kan bijvoorbeeld nuttig zijn voor zowel Spoorvervoer als Luchtvaart. En de vorm en wijze waarop wegcontroles plaatsvinden (bijvoorbeeld in een toezichtsprotocol) hoeft niet te verschillen voor Bus/taxi en Goederenvervoer over de weg.

Bij het formuleren van het beleid dient bovendien aandacht te worden geschonken aan de handhavingsinstrumenten 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 op te schalen en het wettelijke instrument te gebruiken.

¹³ 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.