

Rapport

Datum: 27 december 2005
Rapportnummer: 2005/400

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat een met naam genoemde inspecteur van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, op 15 december 2000 drie opdrachtgevers van verzoeker telefonisch heeft benaderd met de mededeling dat verzoekers bedrijf zonder geldige vergunning vervoersactiviteiten verrichtte en dat het mogelijk was dat de vrachtwagens waarmee dit vervoer werd verricht, in beslag genomen zouden worden. Verzoeker stelt dat de inspecteur hiermee zijn bevoegdheden te buiten is gegaan, terwijl bovendien de mededeling feitelijk onjuist was omdat op 15 december 2000 sprake was van een vergunning van rechtswege.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 15 december 2000 en volgende dagen stelde een met naam genoemde inspecteur van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bij verzoekers transportbedrijf een onderzoek in naar de naleving van de Wet goederenvervoer over de weg. Het onderzoek leidde ertoe dat tegen verzoeker proces-verbaal werd aangezegd. Dit proces-verbaal, gedagtekend 11 januari 2001, betrof het verrichten van binnenlands beroepsvervoer zonder daartoe strekkende vergunning in de periode 1 september 2000 tot en met 15 december 2000 (zie Achtergrond, onder 1.). Op 12 november 2001 werd verzoeker door de economische politierechter van de rechtbank van het arrondissement Dordrecht veroordeeld wegens het verrichten van binnenlands beroepsvervoer zonder een daartoe strekkende vergunning op respectievelijk 6 september, 2 oktober, 13 november en 20 november 2000.

2. In het kader van zijn onderzoek benaderde de inspecteur op 15 december 2000 drie opdrachtgevers van verzoeker telefonisch met de mededeling dat verzoekers bedrijf zonder geldige vergunning vervoersactiviteiten verrichtte en dat het mogelijk was dat de vrachtwagens waarmee dit vervoer werd verricht, in beslag genomen zouden worden (zie Achtergrond, onder 1.). De inspecteur ging niet over tot inbewaringstelling.

3. In reactie op de klacht bevestigde de betrokken ambtenaar dat hij op 15 december 2000 drie opdrachtgevers van verzoeker telefonisch had benaderd met de mededeling dat verzoekers bedrijf zonder geldige vergunning vervoersactiviteiten verrichtte en dat het mogelijk was dat de vrachtwagens waarmee dit vervoer werd verricht, in beslag genomen zouden worden. Hij erkende hiermee de transportactiviteiten van het bedrijf onmogelijk te hebben gemaakt, maar hij achtte zich tot deze handelwijze bevoegd en liet weten altijd zo te handelen, behalve in het geval dat de Stichting N.I.W.O. een vergunningaanvraag in behandeling had (zie Achtergrond, onder 1.).

4. In reactie op de klacht deed de minister van Verkeer en Waterstaat mee de reactie van de inspecteur op de klacht volledig te onderschrijven. De minister kwalificeerde het opmaken van een proces-verbaal als repressief toezicht en de mededeling van de inspecteur aan de opdrachtgevers van verzoeker, als preventief toezicht. Zij stelde hieromtrent:

“Deze vorm van toezicht kan, aldus de Memorie van Toelichting bij afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht tot resultaat hebben, dat wettelijke voorschriften zonder verdere sanctiemiddelen worden nageleefd. Het toezicht omvat namelijk, aldus de MvT een breed scala van activiteiten, vaak ook in de voorlichtende en adviserende zin (zie Achtergrond, onder 1; N.o.).

Het was dan ook volkomen in lijn met dit oogmerk van het preventief toezicht dat (de betrokken inspecteur; N.o.) de opdrachtgevers (...) ervoor waarschuwde dat zij gebruik maakten van de diensten van een transportonderneming die niet beschikte over de vereiste Wgw-vergunning. Een mogelijke inbewaringstelling van de gebruikte vrachtauto's zou immers tot grote schade voor deze opdrachtgevers kunnen leiden, omdat de betreffende goederen niet tijdig hun bestemming zouden kunnen bereiken. Aldus heeft (de betrokken inspecteur; N.o.) gehandeld zoals dat van een goed ambtenaar in zijn functie mocht worden verwacht.”

II. Beoordeling

5. Uit een oogpunt van rechtszekerheid moet de burger erop kunnen vertrouwen dat ambtenaren belast met het toezicht op de naleving én met de opsporing van overtreding van wettelijke voorschriften, bij de uitoefening van hun functie de hun toegekende bevoegdheden niet te buiten gaan en zich houden aan wettelijk voorgeschreven handelen.

6. De betrokken inspecteur van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is belast met het toezicht op de naleving van de vervoerswetgeving en is tevens als buitengewoon opsporingsambtenaar belast met de opsporing van overtredingen van deze wetgeving (zie Achtergrond, onder 1.).

7. De inspecteur ontleent zijn opsporings- en dwangbevoegdheden aan de Wet op de economische delicten, aan het Wetboek van Strafvordering en aan de Wet goederenvervoer over de weg. Toezicht houden is een bestuurlijke activiteit en zijn bevoegdheden als toezichthouder ontleent de inspecteur dan ook aan de Algemene wet bestuursrecht. Ingevolge de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht is de inspecteur bevoegd om bepaalde plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden alsmede kopieën te maken, zaken te onderzoeken, aan opnemingsonderwerpen en daarvan monsters te nemen alsmede daartoe verpakkingen te openen en zo nodig de zaken mee te nemen, vervoermiddelen en hun lading te onderzoeken en van de bestuurder inzage te vorderen

van wettelijk voorgeschreven bescheiden alsmede het vervoermiddel doen stilhouden en naar een andere plaats overbrengen. Verder biedt artikel 49 van de Wet goederenvervoer over de weg de inspecteur de mogelijkheid om het vervoer van goederen dat zonder geldige vergunning wordt verricht, te beletten door de vrachtwagen waarmee de overtreding is gepleegd gedurende ten hoogste 48 uren in bewaring te stellen (zie Achtergrond, onder 1.).

8. Hoewel de inspecteur aan de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht dezelfde bevoegdheden ontleent, verschillen deze bevoegdheden naar de voorwaarden waaronder zij kunnen worden uitgeoefend. In beginsel mogen opsporingshandelingen pas worden verricht indien sprake is van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd. De inspecteur mag dan ook in beginsel alleen van zijn bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar gebruik maken, wanneer hij het vermoeden heeft dat sprake is van overtreding van de vervoerswetgeving, i.c. het verrichten van binnenlands vervoer zonder een daartoe strekkende vergunning (zie Achtergrond, onder 1.). Deze voorwaarde geldt niet wanneer de inspecteur optreedt als toezichthouder en mede hierdoor beperkt de taak van de inspecteur als toezichthouder zich dan ook niet tot het uitvoeren van controles op de naleving van de vervoerswetgeving. De Memorie van Toelichting stelt in dit verband dat het toezicht een breed scala van activiteiten omvat, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin (zie Achtergrond, onder 1.). Van het toezicht houden kan dan ook een belangrijk preventief effect uitgaan omdat het tot resultaat kan hebben dat een met de wet strijdige situatie wordt voorkomen.

9. De gelaakte gedraging van de inspecteur kan, anders dan de minister stelt, echter niet worden aangemerkt als een vorm van preventief toezicht. Preventief toezicht heeft immers tot doel dat de wettelijke voorschriften (alsnog) worden nageleefd zonder bestuurlijke of strafrechtelijke handhavingmaatregelen en voor zover een inspecteur in het kader van preventief toezicht voorlichting en advies geeft, zal hij zich dan ook richten tot degene die de vervoerswetgeving dient na te leven, dat wil zeggen de vervoerder. In dit geval richtte de inspecteur zich echter tot de opdrachtgevers van de vervoerder terwijl voorts de inspecteur, gelet op de inhoud van de (telefonische) mededeling, juist een strafrechtelijk optreden voor ogen had, namelijk het in bewaring stellen van vrachtwagens conform artikel 49 van de Wet goederenvervoer over de weg. Voor zover de inspecteur van mening was dat een onmiddellijk ingrijpen was vereist, had hij ofwel de vrachtwagen(s) daadwerkelijk in bewaring moeten stellen ofwel de officier van justitie moeten vragen om voorlopige maatregelen te nemen, zoals gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van verzoeker. Andere mogelijkheden stonden de inspecteur niet ten dienste. Hierbij geldt nog dat het in bewaring stellen van vrachtwagens een verstrekkende opsporingsmaatregel is die met de nodige waarborgen is omkleed: er moet sprake zijn van een vermoeden van een strafbaar feit, de inbewaringstelling is van beperkte duur en bij de rechter kan bezwaar worden gemaakt tegen de inbewaringstelling. Het waarschuwen van opdrachtgevers dat mogelijk een in bewaringstelling zal volgen, heeft eveneens verstrekkende gevolgen echter

zonder dat er sprake is van voornoemde waarborgen.

10. Concluderend moet dan ook worden gesteld dat de inspecteur met zijn (telefonische) mededeling aan de opdrachtgevers van verzoeker dat verzoekers bedrijf zonder geldige vergunning vervoersactiviteiten verrichtte en dat het mogelijk was dat de vrachtwagens waarmee dit vervoer werd verricht, in beslag genomen zouden worden, zijn bevoegdheden te buiten is gegaan en zich niet heeft gehouden aan wettelijk voorgeschreven handelen. Dit geldt temeer nu niet vast staat of op 15 december 2000 sprake was van een vergunning van rechtswege. De Nationale ombudsman stelt in dit verband vast dat uit het vonnis van 12 november 2001 niet kan worden afgeleid dat er op 15 december 2000 geen sprake was van een vergunning, immers dit vonnis vermeldt als laatste pleegdatum 20 november 2000.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van een ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is gegrond wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

aanbeveling

De minister wordt in overweging gegeven te bevorderen dat met verzoeker in overleg wordt getreden over de gevolgen die hij heeft ondervonden van het optreden van de betrokken ambtenaar.

Onderzoek

Op 3 april 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K te Heukelum, met een klacht over een gedraging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Verkeer en Waterstaat en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. In de loop van het onderzoek bleek dat verzoekers klacht zich specifiek richtte tegen een gedraging van een met name genoemde ambtenaar van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer. Het onderzoek heeft hierdoor ernstige vertraging opgelopen.

Om die reden werd in overleg met verzoeker de klachtformulering aangepast. Op 9 augustus 2005 werd de minister en de betrokken ambtenaar verzocht op de gewijzigde klachtformulering te reageren. Op 29 september 2005 werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de reactie van respectievelijk de minister en de betrokken ambtenaar te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister en de betrokken ambtenaar deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Proces-verbaal, gedagtekend 11 januari 2001;
2. Dagvaarding, gedagtekend 19 september 2001;
3. Vonnis van de economische politierechter van de rechtbank van het arrondissement Dordrecht van 12 november 2001;
4. Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman d.d. 10 oktober 2002 (ontvangen 10 december 2002);
5. Brieven van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman d.d. 17 april 2003, 20 augustus 2003, 27 januari 2005 en 19 september 2005;
6. Brieven van verzoeker aan de Nationale ombudsman d.d. 22 mei 2003, 20 januari 2004, 10 november 2004, 26 april 2005 en 22 juli 2005;
7. Brief van de betrokken ambtenaar aan de Nationale ombudsman d.d. 18 augustus 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de **Wet goederenvervoer over de weg** (Wet van 17 maart 1994, Stb. 254) is het verboden binnenlands vervoer te verrichten zonder een

daartoe strekkende vergunning. Ingevolge artikel 32 van voornoemde wet, dient een aanvraag voor zo een vergunning te worden gedaan bij de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Deze Stichting is bevoegd tot het beoordelen, verstrekken en intrekken van een vergunning voor het beroepsvervoer. Artikel 1 van de **Wet op de economische delicten** (Wet van 22 juni 1950, Stb K258) bepaalt dat overtreding van artikel 5, eerste lid, van de Wet goederenvervoer over de weg een economisch delict is.

Artikel 43 van de Wet goederenvervoer over de weg bepaalt dat met het toezicht op de naleving van de vervoerswetgeving onder meer zijn belast de inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hoofdstuk 5, Afdeling 5.2 Toezicht op de naleving, van de **Algemene wet bestuursrecht** regelt de bevoegdheden van voornoemde inspecteurs in het kader van hun toezichthoudende taak. Ingevolge de artikelen 5:15 t/m 5:19 zijn de inspecteurs bevoegd bepaalde plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden alsmede kopieën te maken, zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen alsmede daartoe verpakkingen te openen en zo nodig de zaken mee te nemen, vervoermiddelen en hun lading te onderzoeken en van de bestuurder inzage van wettelijk voorgeschreven bescheiden te vorderen alsmede het vervoermiddel doen stilhouden en naar een andere plaats overbrengen.

In de Memorie van toelichting op de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 700, nr. 3) wordt onder hoofdstuk 6 Handhaving (Hoofdstuk 5), Algemeen, onder meer het volgende gesteld:

“Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin. Daardoor kan reeds in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet strijdige situatie ontstaat of kan door middel van aansporingen of waarschuwingen worden bewerkstelligd dat regels alsnog worden nageleefd.”

Ingevolge de Wet goederenvervoer over de weg en de Wet op de economische delicten zijn voornoemde inspecteurs tevens belast met de opsporing van overtredingen van de vervoerswetgeving. In dit verband zijn zij aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar overeenkomstig artikel 2 van het **Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar RVI 1995** (Stcrt. 211) (thans het **Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar IVW-DV 2002** (Stcrt. 182). Anders dan reguliere opsporingsambtenaren hebben buitengewoon opsporingsambtenaren geen algemene opsporingsbevoegdheid, maar zijn zij in beginsel slechts met de opsporing van een beperkt aantal strafbare feiten belast.

Hun bevoegdheden in het kader van de opsporing ontleen de inspecteurs aan de Wet op de economische delicten, aan het **Wetboek van Strafvordering**, alsmede aan artikel 49

van de Wet goederenvervoer over de weg. Ingevolge de artikelen 19 t/m 23 van de Wet op de economische delicten zijn de inspecteurs bevoegd bepaalde plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden alsmede kopieën te maken, zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen alsmede daartoe verpakkingen te openen en zo nodig de zaken mee te nemen, vervoermiddelen en hun lading te onderzoeken en van de bestuurder inzage te vorderen van wettelijk voorgeschreven bescheiden alsmede het vervoermiddel doen stilhouden en naar een andere plaats overbrengen. Omdat de Wet op de economische delicten niet de mogelijkheid kent om een voertuig in bewaring te stellen, geeft de Wet goederenvervoer over de weg hiertoe expliciet de mogelijkheid. Ingevolge artikel 49 van de wet kan de inspecteur het vervoer van goederen dat zonder geldige vergunning wordt verricht beletten door de vrachtwagen waarmee de overtreding is gepleegd gedurende ten hoogste 48 uren in bewaring te stellen. Van de inbewaringstelling dient de inspecteur proces-verbaal op te maken dat aan de officier van justitie wordt gezonden. Tegen de inbewaringstelling kan elke belanghebbende een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Indien tegen de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en tevens de belangen, welke door het vermoedelijk overtreden voorschrift worden beschermd, een onmiddellijk ingrijpen vereisen, bieden de artikelen 28 en 29 van de wet de officier van justitie de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te nemen, waaronder gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de verdachte, waarin het economisch delict wordt vermoed te zijn begaan. Van het door hen opgespoorde strafbare feit maken de inspecteurs ten spoedigste proces-verbaal op dat zij onverwijld doen toekomen aan de officier van justitie (artikelen 152 en 157 van het Wetboek van Strafvordering).