



Rapport

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat (de IVW) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

1. hen, onder meer op 8 juni 2006, heeft geïnformeerd dat beroep op de rechter nog mogelijk was, na betaling van de OM-transactie;
2. niet duidelijk heeft gemaakt op welke juridische grond het vervoer is belet.

Voorts klagen verzoekers erover dat:

3. het Openbaar Ministerie (het OM) niet bereid was de zaak alsnog aan de strafrechter voor te leggen.

Beoordeling

Algemeen

Voor internationaal geregeld vervoer van personen met touringcars en met autobussen van en naar lidstaten in de Europese Economische Ruimte (EER) en derde landen door een vervoerder die niet in Nederland is gevestigd en waarbij voor dat vervoer ten minste een grens tussen de landen wordt overschreden, is krachtens het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) en de Verordening (EEG) nr. 684/92 een vergunning nodig. Verzoekers zijn busmaatschappijen die een lijndienst exploiteren tussen Nederland en Bosnië. Voor de lijndienst is de Nederlandse busmaatschappij B. de vergunningaanvrager/houder. De vergunning wordt door verzoekers E. en C. geëxploiteerd.

I. Bevindingen

1. Verzoeker C. is een Bosnische busmaatschappij en beschikte over een vergunning voor de lijndienst tussen Nederland en Bosnië die geldig was tot 14 mei 2006. Op 20 februari 2006 had verzoeker E. (een Nederlandse busmaatschappij) op naam van busmaatschappij B. een aanvraag bij de Rijksverkeersinspectie afdeling Wegvervoer voor verlenging van de vergunning ingediend. Er werd verzocht om een exemplaar van de vergunning voor zowel de verzoekers E. als C. en de busmaatschappij B.. Op 8 juni 2006 werd een bus van verzoeker C. in Rotterdam aangehouden door twee inspecteurs X en Y van de IVW. In de bus bleek geen geldige vergunning aanwezig. De inspecteurs boden een standaard OM-transactie van € 2.200 aan wegens het verrichten van vervoer zonder geldige vergunning. Reden hiervan was dat het op grond van artikel 95 Bp2000 (zie Achtergrond onder 1.) strafbaar is om in strijd met internationale bepalingen vervoer in de Europese Ruimte te verrichten. Verzoeker E. had die dag namens verzoeker C. meerdere telefonische contacten met één van de inspecteurs van de IVW over het voornemen de transactie op te leggen. Verzoeker E. betaalde de transactie uiteindelijk onder protest

namens verzoeker C.. Het is gebruikelijk dat verzoeker E. in Nederland boetes voor buitenlandse partners voorschiet. Het vervoer werd voortgezet door een Nederlandse bus van een andere busmaatschappij, omdat verzoeker C. niet door mocht rijden.

2. Verzoeker E. stuurde op 9 juni 2006 namens verzoeker C. een mail naar de IVW met het verzoek het betaalde bedrag terug te storten alsmede de kosten voor de extra ingezette bus te vergoeden. Daarop antwoordde de IVW per e-mail van 13 juni 2006 dat verzoeker E. zich voor het terugvorderen van het bedrag tot het OM diende te wenden. Tevens werd verzoeker E. meegedeeld dat de vergunning voor de lijndienst Rotterdam - Sarajevo op 3 juli 2006 zou worden afgegeven.

3. Op 20 juni 2006 tekende verzoeker E. namens verzoeker C. protest aan bij de IVW tegen het proces-verbaal van 8 juni 2006 gebaseerd op artikel 95 Bp2000. De IVW antwoordde verzoeker E. op 31 juli 2006 dat in geval van afwezigheid van een vergunning voor internationaal geregeld vervoer een vaste leidraad van handelen gevolgd wordt. Dit hield in deze zaak in dat er na overleg met de competente Officier van Justitie een standaardboete werd opgelegd en dat verder vervoer niet werd toegestaan. De IVW stelde zich op het standpunt dat er conform het vigerend handhavingsbeleid juist was gehandeld. Vervolgens tekende verzoeker E. op 23 augustus 2006 over de gang van zaken protest aan bij de officier van justitie te Rotterdam.

4. Omdat een reactie uitbleef legde de gemachtigde van verzoekers (hierna gemachtigde) de zaak op 1 november 2006 voor aan het OM te Rotterdam. De gemachtigde stelde dat er sprake was van strijd met de wet, omdat er voor verzoekers geen keuzemogelijkheid bestond. Er werd meegedeeld dat de bus niet verder mocht rijden en dat er direct betaald diende te worden. De dienstdoende ambtenaar had verzoekers meegedeeld dat daartegen protest aangetekend kon worden, hetgeen later door de IVW middels een mailbericht werd bevestigd. De gemachtigde stelde eveneens dat de opgelegde boete niet terecht was, omdat verzoekers de vereiste vergunning door toedoen van de IVW niet konden overhandigen.

5. De IVW deelde in de brief van 27 november 2006 aan het OM mee dat de aanvraag van verzoeker E. namens verzoeker C. d.d. 20 februari 2006 voor verlenging van de vergunning niet eerder en daarmee tijdig afgehandeld kon worden, omdat onderscheiden landen op de route Rotterdam - Sarajevo nog geen toestemming hadden verleend. Gevolg was dat verzoeker C. tijdens de controle op 8 juni 2006 niet over een geldige vergunning beschikte. De IVW zou daarin niets te verwijten zijn.

6. Op 22 december 2006 antwoordde het OM de gemachtigde dat de officier van justitie aan de hand van de door de gemachtigde geleverde stukken en de brief van de IVW aan het OM d.d. 27 november 2006 tot het oordeel was gekomen dat verzoekers niet gedwongen waren het voorgestelde transactiebedrag te betalen en dat de betaling conform de richtlijnen vrijwillig gedaan was. Het OM gaf verder aan geen reden te zien de

gedane betaling terug te storten en de zaak aan de rechter voor te leggen. Door betaling van de transactie was de zaak afgedaan.

7. Op 16 januari 2007 diende de gemachtigde een klacht in bij de Nationale ombudsman betreffende de handelwijze van de IVW en het OM te Rotterdam. Omdat de klacht nog niet bij de IVW was ingediend, werd op 27 februari 2007 de klacht door de Nationale ombudsman doorgestuurd naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met het verzoek de klacht overeenkomstig titel 9.1 Awb te behandelen.

8. Op 7 mei 2007 gaf de IVW in reactie op de klacht richting de gemachtigde onder meer het volgende aan. De IVW stelde dat op 3 april 2006 de aanvraag voor de verlenging van de vergunning na ontvangst van de toestemmingen van de op de route liggende landen gecompliceerd werd door betaling van de leges. In de bilaterale overeenkomst met Bosnië staat dat binnen drie maanden na ontvangst van de complete aanvraag wordt beslist over een aanvraag. Verzoekers waren tussentijds op de hoogte gesteld over de stand van zaken en na het verstrijken van de termijn werd de vergunning op 3 juli 2006 direct verleend. De IVW zou daarmee niet in strijd met de procedure gehandeld hebben en haar viel niets te verwijten. Betreffende de manier van aanbieden van de transactie, stelde de IVW dat verzoeker C. op 8 juni 2006 niet over een vereiste geldige vergunning beschikte. De transactie zou volgens de handhavingsinstructie van de IVW en afspraken met het OM zijn aangeboden en niet zijn opgelegd. Het aanvaarden van de transactie en het beletten van het vervoer zouden geen verband met elkaar hebben. Er zou conform de handhavingsrichtlijn een transactie aangeboden zijn en daarnaast bestuursdwang (het beletten van verder vervoer) toegepast zijn. Wat betreft het aanbieden van een transactie en de procedure die het OM daarbij volgt, verwees de IVW naar het OM.

9. Op 30 mei 2007 reageerde de gemachtigde richting de IVW door vraagtekens te stellen bij het feit dat er sprake was van bestuursdwang en vroeg zij om een kopie van de beschikking. De IVW gaf in reactie op de brief van 30 mei 2007 aan dat aan buitenlandse vervoerders geen beschikking wordt verzonden. Een beschikking kon derhalve niet overgelegd worden.

10. Op 22 augustus 2007 vroeg de gemachtigde het OM te reageren op de klacht. Het OM bleef in zijn reactie van 28 augustus 2007 bij zijn standpunt dat het transactievoorstel op de juiste gronden was vastgesteld en dat door betaling van het bedrag de zaak voor het OM was afgedaan.

11. Op 31 augustus 2007 diende de gemachtigde het verzoek bij de Nationale ombudsman in om de klacht weer in behandeling te nemen. De Nationale ombudsman stelde vervolgens op 4 maart 2008 een onderzoek in.

12. De inspecteur-generaal IVW deelde de Nationale ombudsman op 22 april 2008 naar aanleiding van de klacht onder meer het volgende mee. Bij buitenlandse bedrijven werd wel bestuursdwang toegepast op grond van geconstateerde overtredingen, maar er werd geen beschikking opgemaakt. De gedachte daarachter was dat buitenlandse bedrijven vanuit het buitenland geen bezwaar en beroep in Nederland zouden instellen. Dit standpunt is inmiddels aangepast en er worden tegenwoordig wel beschikkingen aan buitenlandse bedrijven afgegeven nadat bestuursdwang is toegepast. Aan verzoekers was met betrekking tot het incident op 8 juni 2006 alsnog een beschikking op 22 april 2008 gezonden, waartegen in bezwaar gegaan kon worden.

Op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen antwoordde de inspecteur-generaal IVW als volgt. Bij de staandehouding van verzoeker C. op 8 juni 2006 is er conform de werkafspraken tussen de IVW en het OM en de Richtlijn voor strafvordering Wet personenvervoer 2000 en Besluit personenvervoer 2000 een transactie van € 2.200 aangeboden. De betrokken ambtenaren van de IVW zouden bij de staandehouding aan de verzoeker C. hebben medegedeeld dat de transactie namens het OM werd aangeboden. Er zouden geen mededelingen over mogelijke restitutie zijn verstrekt. Aan verzoekers zou wel meegedeeld zijn dat er een klacht ingediend kon worden over de vermeende vertraging bij de vergunningaanvraag. Omdat het een OM-transactie betrof, werd de verdere afhandeling door het OM verricht.

De juridische grond om verder vervoer te beletten, werd gevormd door artikel 93 Wp2000. Daarin staat dat de minister bestuursdwang kan toepassen ter handhaving van de bij of krachtens de Wp2000 gestelde verplichtingen. De betrokken inspecteurs van de IVW hadden op 8 juni 2006 bij verzoeker C. vastgesteld dat er besloten busvervoer werd verricht in strijd met het bepaalde in artikel 98 Bp2000 en op grond daarvan werd er bestuursdwang toegepast. Op grond van artikel 87 eerste lid Wp2000 en het Besluit aanwijzing toezichthouders en opsporingsambtenaren Inspectie Verkeer en Waterstaat op het gebied van vervoerswetgeving waren de betreffende inspecteurs IVW bevoegd tot het toepassen van de bestuursdwang.

De bestuursdwang mag gecombineerd worden met een strafrechtelijke sanctie. Het niet hebben van een vergunning, zoals bedoeld in artikel 98 Bp2000, is strafbaar gesteld in artikel 118 Bp2000 en hiervoor was een transactie aangeboden conform de Richtlijn voor strafvordering Wet personenvervoer 2000 en het Besluit personenvervoer 2000. Voor het aanbieden van een transactie dienen de inspecteurs eerst contact op te nemen met het OM, hetgeen in de onderhavige zaak was gebeurd (zie Achtergrond onder 1. en 3.)

In de afhandeling van een overtreding als in deze zaak wordt bij een buitenlandse vervoerder altijd overgegaan tot het in eerste instantie aanbieden van een transactie. Indien dat niet geaccepteerd wordt, zal overgegaan worden tot het opmaken van een proces-verbaal. In geval van Nederlandse vervoerders wordt in eerste instantie volstaan met het opmaken van een proces-verbaal, al dan niet gevolgd door een strafrechtelijke

procedure.

In deze zaak is er sprake van een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk traject die los van elkaar staan. De strafrechtelijke transactie werd in overleg met het OM conform de Richtlijn voor strafvordering Wet personenvervoer 2000 en Besluit personenvervoer 2000 aangeboden.

13. De minister van Justitie antwoordde de Nationale ombudsman op 20 mei 2008 dat blijkens de informatie van de IVW de inspecteurs de verzoekers hadden meegedeeld dat er namens het OM een transactie werd aangeboden en dat er geen mededelingen over eventuele restitutie van het transactiebedrag waren gedaan. Op grond van de artikelen 2, 3 en 6 van het Transactiebesluit 1994 waren de inspecteurs bevoegd een transactievoorstel aan verzoekers te doen. Ondanks protest tegen het transactiebedrag zou het bedrag onmiddellijk en vrijwillig zijn voldaan. Met de betaling was de strafzaak meteen beëindigd, waardoor een eventueel bezwaarschrift tegen de transactie niet meer in behandeling genomen kon worden. Er zou niet gebleken zijn dat de inspecteurs van de IVW gezegd zouden hebben dat na betaling van de transactie alsnog bezwaar gemaakt kon worden bij het OM. Evenmin waren er aanwijzingen dat door de inspecteurs dwang is toegepast met betrekking tot de betaling van het transactiebedrag. Er was op grond van artikel 93 Wp2000 juncto artikel 98 Bp2000 bestuursdwang toegepast teneinde het vervoer te beëindigen. De overtreding zou immers voortduren indien de overtreder, al dan niet na betaling van het transactiebedrag, zou mogen doorrijden. De benodigde vergunning om te mogen rijden zou dan nog steeds ontbreken. Het OM speelt daarbij geen rol, omdat het een bestuursrechtelijke maatregel betreft.

De minister stelde voorts dat verzoekers op de hoogte waren van de consequenties van het voldoen aan een transactie, omdat eerdere overtredingen door verzoekers eveneens door middel van een transactie waren afgedaan. De minister kwam tot het eindoordeel dat de strafzaak door de betaling van het transactiebedrag direct beëindigd was en dat de overtreding daarom niet meer aan de rechter kon worden voorgelegd.

14. Bij brief van 23 juli 2008 reageerde de gemachtigde op de standpunten van de minister van Justitie en de inspecteur-generaal IVW. Zij betwijfelde of door de IVW-inspecteurs tegen verzoekers gezegd was dat er een klacht ingediend kon worden over de trage afhandeling van de vergunningaanvraag. Ook vroeg zij zich af of gezegd was dat de transactie aangeboden werd door het OM. Verder merkte zij op dat er sprake is van verschil in behandeling tussen buitenlandse en Nederlandse vervoerders.

15. Vervolgens zijn de inspecteurs X en Y van de IVW en de directeur van verzoeker E.

telefonisch gehoord op respectievelijk 9 februari 2009 en 11 maart 2009 door een medewerkster van de Nationale ombudsman over de gang van zaken.

16. Inspecteur X verklaarde op 9 februari 2009 onder meer dat hij op 8 juni 2006 de chauffeurs van verzoeker C. bij de aanhouding voor de transportinspectie had aangesproken. Vanwege de taalbarrière was er telefonisch contact met het kantoor van verzoeker E. Bij het constateren van een overtreding kan deze soms bestuursrechtelijk en soms strafrechtelijk afgedaan worden. Volgens inspecteur X kan in geval van een bestuursrechtelijke afhandeling een bestuurlijke boete opgelegd worden en/of de bus worden vastgehouden. De busmaatschappij zal dan alternatief vervoer moeten regelen. In geval van een strafrechtelijke afhandeling dient er door de inspecteurs contact opgenomen te worden met de officier van justitie die vervolgens het boetebedrag bepaalt. In deze zaak betrof het een strafrechtelijke overtreding en was het bedrag vastgesteld op € 2.200. Met het betalen van dat bedrag wordt strafvervolgning afgekocht en maken de inspecteurs een verkort proces-verbaal op. Indien er geen strafvervolgning wordt afgekocht, dan wordt er een proces-verbaal opgemaakt. Dit wordt vervolgens naar het OM gestuurd, waar over een vervolg wordt beslist. Volgens inspecteur X kan dat een hoger schikkingsbedrag zijn of een dagvaarding. De officier van justitie gaat niet over het inzetten van bestuurlijke handhavingsmiddelen naast de transactie. Daarover zouden de inspecteurs zelf beslissen. Tegen de bestuurlijke handhavingsmiddelen is bezwaar mogelijk.

In deze zaak was er sprake van een verlopen lijndienstvergunning. Vanwege het strafbare feit werd een bedrag van € 2.200 voorgesteld en tegelijk werd er bestuursdwang toegepast waardoor verzoeker E. vervangend vervoer voor de passagiers moest vinden. Volgens inspecteur X is het een misverstand dat een transactie 'onder protest' betaald kan worden. Als men het niet eens is met de constatering, dan moet men niet betalen. Met een transactie wordt namelijk strafvervolgning afgekocht. Inspecteur X meent dit zo tegen de vertegenwoordiger van verzoeker E. gezegd te hebben.

Inspecteur X. heeft nog contact opgenomen met zijn toenmalige leidinggevende, nadat verzoeker E. had meegedeeld dat de vergunningaanvraag nog in behandeling was. In overleg met zijn leidinggevende was besloten tot het strikt toepassen van het handhavingsbeleid en wel bestuursdwang op te leggen. Inspecteur X kan zich niet voorstellen dat tegen verzoekers gezegd zou zijn dat de boete nog aan de rechter voorgelegd kon worden, nadat deze betaald was. Wel is tegen de directeur van verzoeker E. gezegd dat er een klacht ingediend kon worden over de lange behandelingsduur van de vergunningverlening.

17. Inspecteur Y verklaarde op 9 februari 2009 onder meer dat hij samen met inspecteur X. de bus van verzoeker C. op 8 juni 2006 aanhield voor een transportinspectie en toen vaststelde dat er geen geldige vergunning in de bus aanwezig was. Volgens het handhavingsbeleid mag de bus dan niet verder rijden en wordt er een transactie aangeboden. Volgens de inspecteur zou verzoeker C. het niet eens zijn met de handhaving, omdat de aanvraag voor verlenging van de vergunning nog in behandeling was. Op het moment van aanhouding kon binnen IVW geen navraag gedaan worden naar de aanvraag. Daarna was door de inspecteurs contact opgenomen met hun

leidinggevende, die besloten zou hebben dat er gehandhaafd moest worden ondanks het feit dat er geen nadere informatie omtrent de aanvraag ingewonnen kon worden.

Volgens inspecteur Y zou er niets gezegd zijn over wat er gebeurt als er niet betaald wordt. Als er betaald wordt, dan is er niets meer aan te doen. Er zou volgens hem verwarring zijn ontstaan over het feit dat tegen bestuursdwang wel bezwaar gemaakt kan worden. Er zou tegen verzoeker E. gezegd zijn dat hij tegen die maatregel in beroep kon gaan. Dit wordt vaker door de inspecteurs zo gezegd. Volgens inspecteur Y komt het vaker voor dat verzoeker E. voor een buitenlandse busmaatschappij bemiddelt en de boete dan voorschiet.

18. De directeur van verzoeker E. verklaarde op 11 maart 2009 onder meer dat hij op 8 juni 2006 meerdere keren telefonisch contact had met inspecteur X. Dit was in verband met het voornemen van de inspecteurs een boete op te leggen aan verzoeker C. wegens het ontbreken van een geldige vergunning in de bus van verzoeker C. De directeur kreeg te horen dat de bus niet verder mocht rijden en dat vervangend vervoer met een Nederlandse bus geregeld moest worden. Nadat er betaald was, werd de bus van verzoeker C. vrijgegeven en kon deze naar Utrecht rijden om de passagiers weer in te laten stappen. Volgens de directeur zou inspecteur X gezegd hebben dat de bus niet vrij zou komen, voordat de boete was betaald. De directeur gaf aan dat dit tegen de wet is en achtte het onterecht dat er geen boete is geschreven, maar direct een transactiekwitantie was opgesteld. De inspecteurs zouden niet gezegd hebben dat met het betalen schuld werd erkend. De directeur voelde zich onder druk gezet, toen hem gezegd werd dat er eerst betaald moest worden. In verband met de passagiers heeft hij toen betaald. Het is bij de directeur onbekend dat door de inspecteurs gezegd zou zijn dat er verschil is tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening van de zaak. Was dat wel het geval geweest, dan had verzoeker E. niet betaald. De directeur vertelt dat verzoeker E. boetes voor andere busmaatschappijen voorschiet. Dat wordt dan vervolgens doorbelast aan de andere busmaatschappijen. Ingeval een boete terecht is dan wordt deze zonder meer betaald.

De directeur maakte melding van een inspectie op 16 augustus 2006 in Utrecht, waarbij zou zijn gezegd dat er pas doorgereden mocht worden na betaling van de boeten en dat de betaalde boete terug gestort zou worden als er op de kwitantie vermeld stond dat er onder protest werd betaald.

Ook meldde de directeur dat er in juli 2008 in verband met een overtreding aan de weg was betaald. Nadat de officier van justitie was aangeschreven, kreeg verzoeker E. het geld terug.

II Beoordeling

A. Inleiding

1. Busmaatschappijen C. en E. (verzoekers C. en E.) exploiteren een lijndienst tussen Nederland en Bosnië. Op 8 juni 2006 werd een bus van verzoeker C. in Rotterdam aangehouden door twee inspecteurs van de IVW. Wegens het verrichten van vervoer zonder geldige vergunning boden de inspecteurs een standaard OM-transactie aan van € 2.200. Er werd verder meegedeeld dat de bus niet verder mocht rijden. Verzoeker E. betaalde de transactie onder protest namens verzoeker C.

2. In deze zaak is er sprake van een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk traject. Wegens het ontbreken van een geldige vergunning voor het verrichten van vervoer, werd er bestuursdwang toegepast in de vorm van het beletten van verder vervoer. De bestuursdwang mag gecombineerd worden met een strafrechtelijke sanctie. Het niet hebben van een vergunning is strafbaar en hiervoor was een transactie aangeboden. Het was in de periode dat de bus van verzoeker C. werd aangehouden gebruikelijk om aan buitenlandse bedrijven geen beschikking op te maken in het geval dat bestuursdwang werd toegepast. Dit beleid is inmiddels aangepast en er worden tegenwoordig wel beschikkingen aan buitenlandse bedrijven afgegeven nadat bestuursdwang is toegepast.

Het beleid met betrekking tot het opleggen van een OM-transactie aan buitenlandse vervoerders verschilt met die van Nederlandse vervoerders. Bij een buitenlandse vervoerder wordt altijd overgegaan tot het in eerste instantie aanbieden van een transactie. Indien dat niet geaccepteerd wordt, zal overgegaan worden tot het opmaken van een proces-verbaal. In geval van Nederlandse vervoerders wordt in eerste instantie volstaan met het opmaken van een proces-verbaal, al dan niet gevolgd door een strafrechtelijke procedure.

B. Ten aanzien van de informatieverstrekking door de IVW betreffende de beroepsmogelijkheden

3. Verzoekers klagen erover dat de IVW hen, onder meer op 8 juni 2006, heeft geïnformeerd dat, na betaling van de OM-transactie, beroep op de rechter nog mogelijk was.

4. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit brengt mee dat het bestuursorgaan een burger uit eigen beweging zodanig inzicht in de procedure geeft dat deze weet welke mogelijkheden hij heeft wanneer hij het niet eens is met een beslissing. In dit geval brengt dat beginsel mee dat een bestuursorgaan bij de aanbieding van een transactievoorstel duidelijk moet maken wat de consequenties zijn indien dit voorstel wordt verworpen.

5. De OM-transactie werd op 8 juni 2009 door de inspecteurs van de IVW aan verzoekers aangeboden. In reactie op bovenvermelde klacht gaven zowel de inspecteur-generaal van de IVW als de minister van Justitie aan dat onbekend is of er door de betrokken ambtenaren mededelingen over mogelijke restitutie zijn gedaan, of dat gezegd zou zijn dat

na betaling van de transactie alsnog bezwaar gemaakt kon worden bij het OM.

Er is wel aan verzoekers meegedeeld dat er een klacht ingediend kon worden over de vermeende vertraging bij de vergunningaanvraag voor verlenging van de lijndienst tussen Nederland en Bosnië.

6. De IVW deelde de dag na de overtreding aan verzoeker E. mee dat verzoekers zich voor het terugvorderen van het bedrag (de OM-transactie; N.o.) tot het OM dienden te wenden. Vervolgens deelde het OM verzoekers mee dat de betaling van het transactiebedrag vrijwillig was gedaan en dat door de betaling de zaak was afgedaan. Hierdoor was er geen reden om de zaak aan de rechter voor te leggen. Ten aanzien van de vrijwilligheid stelde de directeur van verzoeker E. zich destijds onder druk gezet te voelen. Hij dacht dat als er niet betaald zou worden de bus niet verder mocht rijden. In verband met het belang van de passagiers betaalde hij de OM-transactie. Het was de directeur niet duidelijk dat er verschil zat in een strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening van de zaak.

7. In deze kwestie is niet duidelijk wat er precies aan verzoekers is gezegd met betrekking tot de OM-transactie. De verklaringen van de inspecteurs van de IVW en die van de directeur van verzoeker E. spreken elkaar tegen. Daarmee is niet vast te stellen of aan verzoekers is meegedeeld dat door betaling van de OM-transactie de strafzaak was beëindigd en dat er geen beroep meer mogelijk was. Het was echter duidelijk dat verzoeker E. het niet eens was met de boete. Niet is gebleken dat de inspecteurs van de IVW hebben gezegd dat er in plaats van de transactie te betalen, een proces-verbaal opgemaakt kon worden. Was dit wel gebeurd dan hadden verzoekers ongetwijfeld van de mogelijkheid gebruik gemaakt om hun bezwaar tegen de boete aan de rechter voor te leggen. Deze gang van zaken is in strijd met het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

C. Ten aanzien van de informatieverstrekking door de IVW over de juridische grondslag waarom het vervoer is belet

8. Verzoekers klagen erover dat de IVW hen op 8 juni 2006 niet duidelijk heeft gemaakt op welke juridische grond het vervoer is belet.

9. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit impliceert dat een bestuursorgaan een besluit op een juiste juridische grondslag dient te nemen en bekend te maken. Betrokkenen moeten in de gelegenheid zijn om daar kennis van te nemen. Betreft het een voor bezwaar en/of beroep vatbaar besluit, dan moet het voor betrokkenen mogelijk zijn om daar tijdig tegen op te komen door bezwaar te maken of beroep in stellen.

10. Tijdens de inspectie van de IVW op 8 juni 2006 werd door de inspecteurs van de IVW geconstateerd dat er geen geldige vergunning voor het verrichten van vervoer in de bus van verzoeker C. aanwezig was. Wegens het ontbreken van de geldige vergunning werd er op grond van artikel 93 Wp2000 juncto artikel 98 Bp2000 bestuursdwang toegepast in de vorm van het beletten van verder vervoer.

11. In antwoord op de vraag van de gemachtigde van verzoekers in hoeverre er sprake was geweest van bestuursdwang en of zij een kopie van de beschikking daarover kon ontvangen, deelde de IVW mee dat aan buitenlandse vervoerders geen beschikking werd verzonden. Omdat verzoeker C. uit het buitenland afkomstig is, kon er in dit geval geen beschikking overgelegd worden.

12. Dit werd door de inspecteur-generaal IVW aan de Nationale ombudsman bevestigd. In geval van bestuursdwang bij buitenlandse bedrijven op grond van geconstateerde overtredingen, werd er geen beschikking opgesteld. De gedachte daarachter was dat buitenlandse bedrijven vanuit het buitenland geen bezwaar en beroep in Nederland zouden instellen. De inspecteur-generaal deelde mee dat dit standpunt inmiddels is veranderd en dat er sindsdien ook aan buitenlandse bedrijven beschikkingen afgegeven zullen worden nadat bestuursdwang is toegepast. Naar aanleiding van dit gewijzigde standpunt werd aan verzoekers op 22 april 2008 alsnog een beschikking gestuurd met betrekking tot de op 8 juni 2006 toegepaste bestuursdwang. Hiertegen kon in bezwaar gegaan worden.

13. In deze kwestie constateert de Nationale ombudsman dat de inspecteurs van de IVW conform artikel 87 eerste lid Wp2000 bevoegd waren tot het toepassen van bestuursdwang. De bestuursdwang werd toegepast op grond van artikel 93 Wp 2000 en artikel 98 Bp 2000 nadat geconstateerd was dat er een geldige vergunning in de bus van verzoeker C. ontbrak. Uit de feiten en de verklaringen van de inspecteurs van de IVW is gebleken dat verzoekers de reden was meegedeeld waarom verder vervoer werd belet. Eveneens was verzoekers meegedeeld dat bezwaar mogelijk was. Door de verwarrende combinatie met de strafrechtelijke sanctie was het vervoerders echter niet duidelijk waartegen in bezwaar gegaan kon worden. Omdat de IVW niet tijdig een beschikking met betrekking tot de bestuursdwang aan verzoekers toestuurde, bleef die onduidelijkheid bestaan en was het voor verzoekers niet mogelijk om tijdig in bezwaar te komen tegen het besluit om bestuursdwang toe te passen. Deze gang van zaken is in strijd met het beginsel van fair play.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

D. Ten aanzien van de bereidheid van het OM de strafzaak aan de rechter voor te leggen

14. Verzoekers klagen erover dat het OM niet bereid was de zaak aan de strafrechter voor te leggen.

15. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

16. De inspecteurs van de IVW hebben op 8 juni 2006 na overleg met de officier van justitie aan verzoeker C. een OM-transactie aangeboden, wegens het verrichten van vervoer zonder geldige vergunning. Dit omdat het op grond van artikel 95 Bp2000 strafbaar is om in strijd met internationale bepalingen vervoer in de Europese Ruimte te verrichten. Verzoeker E. heeft namens verzoeker C. de transactie betaald. Het is de praktijk om in de afhandeling van een overtreding als in deze zaak bij een buitenlandse vervoerder altijd in eerste instantie een transactie aan te bieden. Wordt dat niet geaccepteerd, dan zal overgegaan worden tot het opmaken van een proces-verbaal.

17. Volgens het Transactiebesluit 1994 (zie Achtergrond) is een inspecteur van de IVW als opsporingsambtenaar bevoegd een transactievoorstel te doen ter voorkoming van strafvervolging voor de geconstateerde overtreding. Het accepteren van de transactie houdt dus in dat er geen strafvervolging zal komen.

18. Verzoekers hadden aan het transactievoorstel voldaan. Dat zij dit onder protest deden, maakt dit niet anders. Door betaling van het transactiebedrag was de strafzaak conform het Transactiebesluit meteen beëindigd, waardoor geen proces-verbaal meer opgemaakt hoefde te worden. De betaling van het transactievoorstel berust op een wettelijke grondslag. Door de betaling was de zaak afgedaan. Het OM had hierdoor niet meer de mogelijkheid de zaak aan de strafrechter voor te leggen. Verzoekers hadden er niet op kunnen vertrouwen dat het OM dat wel zou doen. De Nationale ombudsman neemt daarbij in aanmerking dat verzoeker E. een professionele vervoerder is, die regelmatig met transactievoorstellen wordt geconfronteerd en derhalve geacht mag worden te weten wat de gevolgen van het betalen van een transactie zijn.

De gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de IVW is gegrond wegens strijd met het beginsel van fair play.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Openbaar Ministerie te Rotterdam is niet gegrond.

Instemming

Met instemming is door de Nationale ombudsman geconstateerd dat de IVW sinds begin 2008 ook aan buitenlandse bedrijven beschikkingen afgeeft, nadat bestuursdwang is

toegepast.

Onderzoek

Op 16 januari 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de directeur van verzoeker E. te Amsterdam en van verzoeker C. te Sarajevo (Bosnië), ingediend door mevrouw mr. V.Q. Vallenduuk te Haarlem, met een klacht over een gedraging van de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (de IVW) te Den Haag en een gedraging van het Openbaar Ministerie te Rotterdam.

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

In het kader van het onderzoek werd de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd hun een aantal specifieke vragen gesteld. Daarnaast werden twee inspecteurs van IVW en de directeur van verzoeker E. telefonisch gehoord.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

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

De inspecteur van de IVW deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De IVW berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De overige betrokken gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

de aanvraag voor verlenging vergunning lijndienst Nederland - Bosnië van 20 februari 2006;

de mailcorrespondentie tussen de directeur van verzoeker E. en de IVW van respectievelijk 9 en 13 juni 2006;

de brief van verzoeker E. van 20 juni 2006 aan de IVW;

de brief van de IVW van 31 juli 2006 aan verzoeker E.;

de verzoekschriften met bijlagen van 16 januari 2007 en van 31 augustus 2007 van de gemachtigde;

de brief van de IVW met bijlagen van 22 april 2008 aan de Nationale ombudsman;

de beschikking van de IVW van 22 april 2008 voor verzoeker C.;

de brief van de minister van Justitie van 20 mei 2008 aan de Nationale ombudsman;

de reactie van de gemachtigde op de bevindingen van de minister en de IVW van 23 juli 2008;

de verklaringen van de inspecteurs X en Y van 9 februari 2009;

de verklaring van de directeur van verzoeker E. van 11 maart 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Besluit personenvervoer 2000 (Besluit van 14 december 2000, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000)

Artikel 95:

"Het is verboden in strijd met het bepaalde bij of krachtens verordening (EEG) nr. 684/92 geregeld vervoer of een bijzondere vorm van geregeld vervoer te verrichten van en naar andere lidstaten en van en naar staten die partij zijn bij de EER."

Artikel 98, eerste lid:

"Het is verboden geregeld vervoer of een bijzondere vorm van geregeld vervoer van en naar derde landen, landen die partij zijn bij de Interbus-overeenkomst of andere landen te verrichten zonder een daartoe strekkende vergunning."

Artikel 118:

"Overtreding van elk van de voorschriften, vervat in de artikelen 14, derde lid, 16, 19, tweede lid, 20, 26, derde lid, 74, eerste en derde lid, 75, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 77, derde lid, 86, 87, tweede lid, 88, 91, derde lid, 93, 95, 96, 97, eerste lid, 98, eerste lid, 99, 100, 101, eerste lid, 102, eerste lid, 103 tot en met 110, 112, 113, eerste lid, 114, 115,

derde lid, 116, eerste lid, 117, 127, eerste lid, onderdelen d en e, vormt een strafbaar feit als bedoeld in artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten."

2. Wet personenvervoer 2000 (Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer)

Artikel 87, eerste lid:

"Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen personen en, voor zover het betreft het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 19 en 30 tot en met 40, de bij besluit van de bestuursorganen, bedoeld in artikel 20, tweede en derde lid, aangewezen personen."

Artikel 93:

"Onze Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen."

3. Besluit aanwijzing toezichthouders en opsporingsambtenaren Inspectie Verkeer en Waterstaat op het gebied van de vervoerswetgeving

Artikel 1:

"De ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat belast met toezicht worden aangewezen als de ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bedoeld in:

f. artikel 87, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000, met uitzondering van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 12 tot en met 14 en hoofdstuk II van de Wet personenvervoer 2000 voor zover dit betrekking heeft op concessies door de minister van Verkeer en Waterstaat verleend voor openbaar vervoer per trein."

4. Transactiebesluit 1994

Artikel 2, vierde lid, sub 1:

"Voor de in artikel 3, onder b, aangewezen zaken wordt transactiebevoegdheid toegekend aan: 1°. De buitengewoon opsporingsambtenaren van de divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, voor zover zij bevoegd zijn tot de opsporing van die zaken."

Artikel 3, onder b:

"Als zaken waarin de transactiebevoegdheid kan worden uitgeoefend worden aangewezen: b. de zaken welke betreffen de op heterdaad of met een technisch hulpmiddel door de bevoegde ambtenaar ontdekte overtredingen, aangeduid in de bijlage van dit besluit, voor zover de verdachte de leeftijd van twaalf jaren bereikt heeft en hetzij behoort tot een categorie die met betrekking tot die feiten in de bijlage van dit besluit is vermeld, hetzij, in het geval bedoeld in artikel 181, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994, de eigenaar of houder is van het motortuig waarmee het feit is begaan."

Artikel 6, eerste en tweede lid:

"1. De betaling van een geldsom ter voorkoming van strafvervolging geschiedt door storting of overschrijving op een daartoe bestemde bankrekening van het Centraal Justitieel Incassobureau.

2. In bijzondere gevallen kan de betaling eveneens plaatsvinden op een door de bevoegde ambtenaar aan te wijzen plaats."