

115 Preventieve bevoegdheden

Beste lezer,

Deze bijdrage is de derde in de serie waarvoor onze vorig jaar overleden hoofdredacteur prof. mr. Niels Frenk begin 2013 het initiatief nam. De bedoeling van deze dissertatiereeks is om auteurs de gelegenheid te geven hun proefschrift nog eens onder de loep te nemen en te reflecteren op de veranderingen in de rechtsontwikkeling en (mogelijk) in de eigen gedachten. Vanzelfsprekend gaan alle dissertaties over een onderwerp op het gebied van verkeersrecht, aansprakelijkheid, schade of verzekering.

In deze derde aflevering blikt mr. M. Barelts terug op haar proefschrift *Preventieve bevoegdheden in het verkeers- en vervoers-strafrecht* dat zij in 1989 in Nijmegen verdedigde.

De redactie wenst u veel leesplezier.

Mw. mr. M. Barelts *

1. Inleiding

Op 14 december 1989 verdedigde ik in Nijmegen mijn proefschrift 'Preventieve bevoegdheden in het verkeers- en vervoersstrafrecht'¹⁾, met als promotor G.J.M. Corstens. Als junior docent bij de vakgroep strafrecht werd ik in de gelegenheid gesteld om naast het verzorgen van onderwijs (werkcolleges geven, scripties begeleiden, tentamens maken en corrigeren) een proefschrift te schrijven. Het onderwerp maakte deel uit van het onderzoeksprogramma van de vakgroep strafrecht van de Katholieke Universiteit Nijmegen 'het strafrecht in de bijzondere wetten'.

Tijdens mijn studie aan de RUG volgde ik het vak verkeersstrafrecht, verzorgd door W.H. Vellinga, waaraan niet alleen rechtenstudenten, maar ook verkeersschouten uit het hele land deelnamen. Daar is mijn belangstelling voor dit rechtsgebied ontstaan, mijn afstudeerscriptie ging over de verkeerscontrole. Op zoek naar een geschikt onderwerp voor een proefschrift stuitte ik op de dissertatie van Aler over politiebevoegdheden bij opsporing en controle²⁾. Hij benoemde een aparte categorie bevoegdheden die hij niet in zijn onderzoek had betrokken, maar die hij aanduidde als 'preventieve bevoegdheden'; ze waren gericht op het voorkomen van voortzetting dan wel herhaling van een geconstateerd strafbaar feit. Zo werd mijn onderwerp uiteindelijk het in kaart brengen en beschrijven van bevoegdheden in het verkeersstrafrecht, die met elkaar gemeen hadden:

- dat ze eerst ná constatering van een strafbaar feit konden worden uitgeoefend
- dat ze waren gericht op *voorkoming* van voortzetting of van herhaling van het delict
- dat de bevoegdheden waren toegekend aan politieambtenaren of aan ambtenaren van het openbaar ministerie³⁾

Uit de Wegenverkeerswet zijn de belangrijkste van die bevoegdheden: de invordering en inhouding van het rijbewijs, de invordering van het kentekenbewijs, het rijverbod en het wegslepen van voertuigen. Het onderwerp werd uitgebreid tot een zelfde soort bevoegdheden in het vervoersstrafrecht (Wet Autovervoer Goederen, Wet Autovervoer Personen, deels vallend onder de WED), op basis waarvan vooral voertuigen in bewaring konden worden gesteld.

1. Uitgegeven bij Arnhem: Gouda Quint 1989, 297 p.
2. G.P.A. Aler, *De politiebevoegdheid bij opsporing en controle*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1982.
3. Van belang is dat het gaat om niet-rechterlijke bevoegdheden.

* Senior raadsheer bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

en in het verkeersstrafrecht

Bedacht moet worden dat in de tijd waarin ik het onderzoek verrichtte (tussen 1983 en 1989) het digitale tijdperk nog ver weg was, hetgeen nu moeilijk voorstelbaar is. Wij hadden geen computer, ook geen tekstverwerkingsprogramma's. De conceptteksten die bij de promotor werden ingeleverd, waren handgeschreven, evenals zijn daarop gegeven commentaar. Mijn onderzoek vond plaats aan de hand van jurisprudentie die was gepubliceerd in *Verkeersrecht*, de *NJ en Delikt en Delinkwent*⁴. En de wetsgeschiedenis werd gevonden in de parlementaire stukken, de *Staatsbladen*, *Handelingen en Bijlagen*, die (deels) uit het archief van de Universiteitsbibliotheek gehaald moesten worden. Internet was er nog niet, er waren dus ook nog geen zoekmachines, geen *rechtspraak.nl* of *overheid.nl*.

In deze korte terugblik op mijn onderzoek zal ik eerst een aantal hoofdlijnen van het onderzoek bespreken, daarna zal ik op twee concrete bevoegdheden nader ingaan, te weten de ontwikkelingen van de regeling van de invordering en inhouding van het rijbewijs, en die van de wegsleepregeling. Tenslotte zal ik aandacht schenken aan enkele (nieuwe) ontwikkelingen die ik, zou ik het onderwerp thans opnieuw onderzoeken, zeker zou hebben besproken.

2. Hoofdlijnen van het onderzoek

Deze 'preventieve bevoegdheden' uit het verkeers- en vervoersstrafrecht waren niet eerder zo in kaart gebracht. Ze zijn beschreven mede aan de hand van wetsgeschiedenis, literatuur en jurisprudentie. De bevoegdheden bevinden zich op het – zeker toen nog braak liggende – terrein tussen het strafrecht en het administratieve recht, in de strafrechtelijke literatuur werden ze als 'bijzonder' beschouwd en ook vanuit het administratieve recht ging het om vreemde eenden in de bijt.

Van belang is dat de bevoegdheden pas kunnen worden uitgeoefend nadat een strafbaar feit is geconstateerd. Zo bepaalde art. 33 lid 5 WVV 1935 dat de bestuurder van een voertuig die een verkeersvoorschrift had overtreden, verplicht was de bevelen op te volgen die met het oog op de ter bescherming van de bij het verkeer betrokken belangen werden gegeven. Op basis daarvan kon een verbalisant een fietser zonder licht bevelen om niet verder te fietsen en slechts lopend zijn weg te vervolgen. Een rijverbod (art. 28 WVV 1935) voor een bestuurder onder invloed was daar weer een bijzondere variant van. Ten tweede hebben de beschreven bevoegdheden met elkaar gemeen dat ze gericht zijn op het voorkomen van *voortzetting* van het delict (denk aan de wegsleepregeling (art. 43a WVV 1935) of het meteen in bewaring stellen

van een autobus die niet voldoet aan de eisen van de Wet personenvervoer (art. 88 Wp)) dan wel op het voorkomen van *herhaling* van het delict (met name de invordering en inhouding van het rijbewijs, art. 27 WVV 1935).

Vervolgens zijn de bevoegdheden op een aantal punten met elkaar vergeleken, allereerst wat betreft de inhoud van de bevoegdheid en de tot optreden bevoegd verklaarde personen. Vervolgens is nagegaan in welke gevallen en op welke gronden de bevoegdheden worden uitgeoefend en aan welke maximumduur zij zijn gebonden. Ook is de rechtsbescherming bij de diverse bevoegdheden vergeleken. Met name op dat punt bleken de regelingen uit elkaar te lopen. Soms kon de betrokken burger zich tot de strafrechter wenden (inhouding rijbewijs), soms tot de civiele rechter (bewaring van het voertuig op basis van artikel 88 Wet personenvervoer) en soms tot de bestuursrechter (invordering kentekenbewijs, artikel 13 WVV 1935). Voor het rijverbod (art. 28 WVV) was niets in de wet bepaald.

Tenslotte is het onderzoeksterrein vanuit drie invalshoeken belicht, te weten de strafvorderlijke, de administratiefrechtelijke en de invalshoek van art. 28 Politiewet. Betoogd is dat het beveiligen van de maatschappij tegen het gevaar voor recidive dat van een verdachte kan worden verwacht, een strafvorderlijk doel dient als de bevoegdheid wordt ingezet voordat de rechter er aan te pas komt. De invordering en inhouding van het rijbewijs hebben de meeste kenmerken van zo een strafvorderlijke bevoegdheid. Geconcludeerd is dat het beëindigen van strafbare feiten sec geen strafvorderlijk doel is. De bevoegdheden die louter zijn gericht op het voorkomen van voortzetting van het delict vertonen overeenkomsten met bestuursdwang. De wegsleepregeling, een bijzondere vorm van bestuursdwang, had echter ook verbanden met de strafrechtelijke afhandeling: als een bestuurder wiens auto was weggesleept werd vrijgesproken van de onderliggende verkeersovertreding, was hij de kosten van wegslepen niet verschuldigd.

3. Ontwikkelingen in relevante wetgeving sinds 1989

De wetgeving op het beschreven onderzoeksterrein is na 1989 enkele keren ingrijpend gewijzigd. In de eerste plaats noem ik de invoering van de *Wegenverkeerswet 1994*, de wet die de *Wegenverkeerswet 1935* verving. De 45 bepalingen

“ ”
Voorkomen van voortzetting of voorkomen van herhaling van het delict.
 ”

4. In *DD* waren alleen verkorte beslissingen opgenomen. Men kon aan de beslissing komen door aan prof. A.L. Melai een gemotiveerd verzoek te richten, waarna hij de beslissing deed toekomen.

gen uit de WVV 1935 werden verspreid over die nieuwe wet. Stonden eerst het misdrijf rijden onder invloed (art. 26 WVV) en de bevoegdheid tot invordering van het rijbewijs (art. 27 WVV) vlakbij elkaar, in de Wegenverkeerswet 1994 – die 188 artikelen kreeg – werden de concrete misdrijven genoemd in het hoofdstuk ‘Verkeersgedrag’ (art. 8 betrof het rijden onder invloed), de invordering en inhouding van het rijbewijs werd geplaatst in het hoofdstuk ‘Handhaving’ (art. 164 WVV 1994) evenals het rijverbod (art. 162 WVV 1994). De wegsleepregeling is te vinden in het hoofdstuk ‘Last onder bestuursdwang’ (art. 170-173 WVV 1994).

In 1990 werd de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV, ook bekend als de wet Mulder) ingevoerd, waardoor de afdoening van een grote hoeveelheid verkeersovertredingen uit het strafrecht werd gehaald en voortaan langs administratiefrechtelijke weg plaatsvond. In de tussentijd werd ook de Algemene wet bestuursrecht ingevoerd, in verschillende tranches. Met name de invoering van de hoofdstukken over de bestuurlijke boete en de bestuursdwang zijn van belang, bevoegdheden van ambtenaren staan daar nu in gerubriceerd.

Voor het rijden onder invloed (art. 8 WVV 1994) is nog vermeldenswaard dat de ‘beginnend’ bestuurder zijn intrede deed, voor wie lagere grenzen voor het verboden alcoholgehalte zijn gaan gelden. Dit heeft niet alleen geleid tot een uitbreiding van het aantal leden van artikel 8 WVV 1994, maar ook tot een aanpassing van de bevoegdheid tot het invorderen en inhouden van het rijbewijs van een beginnend bestuurder. Daarnaast heeft de wetgever het CBR een grote rol toegekend bij het langs administratieve weg optreden tegen bestuurders die onder invloed van alcohol aan het verkeer hebben deelgenomen. In de artikelen 130 tot en met 134 WVV 1994 zijn sinds 1996 diverse educatieve maatregelen voorzien die kunnen worden opgelegd ter bevordering van de rijvaardigheid of geschiktheid: de educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) en de lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (LEMA).

Geconstateerd kan worden dat de wetgeving op het terrein van het verkeersrecht in die 25 jaar enorm is uitgebreid en ook dat er diverse zaken tot in detail zijn geregeld. Dit heeft ook weer gevolgen voor de strafbaarstellingen. Bestond voorheen het misdrijf rijden tijdens een ontzegging (art. 32 WVV 1935) uit drie leden (rijden tijdens ontzegging, rijden tijdens een ongeldigverklaring en rijden tijdens een inhouding), thans bevat artikel 9 WVV 1994 maar liefst tien leden. Deze nieuwe leden voorzien nu onder meer ook in een verbod op het rijden tijdens een administratiefrechtelijke invordering (art. 130), het rijden terwijl de regels van een alcoholslot niet worden nagekomen en het rijden terwijl het rijbewijs is ingenomen op basis van de WAHV ingeval een boete niet is betaald.

4. Invordering en inhouding van het rijbewijs

In de Motor- en Rijwielwet van 1905 was het rijden onder invloed van alcohol als overtreding strafbaar gesteld. In die tijd was gemotoriseerd verkeer nog een bijzonderheid. In de Wegenverkeerswet 1935 werd rijden onder invloed van alcohol een misdrijf (art. 26 WVV 1935). Tevens werden toen twee bevoegdheden ingevoerd: die tot het invorderen en inhouden van het rijbewijs (art. 27 WVV 1935) en die tot het opleggen van een rijverbod (art. 28 WVV 1935). Met deze bevoegdheden kon de bestuurder van een motorrijtuig direct worden belet om verder aan het verkeer deel te nemen. Het rijverbod was bestemd voor een korte periode, en kon duren zo lang als de opsporingsambtenaar verwachtte dat de bestuurder niet tot behoorlijk besturen in staat moest worden geacht. Een maximumduur werd niet genoemd. Met de bevoegdheid tot invordering en inhouding werd beoogd de bestuurder voor een langere periode van de weg te weren.

Het rijbewijs zou de bestuurder desnoods tot aan de berechting ontnomen kunnen worden door de ambtenaar van justitie. Vanwege de rechtszekerheid werd voorzien in de mogelijkheid om bij de strafrechter een bezwaarschrift tegen de invordering en inhouding van het rijbewijs in te dienen, met de mogelijkheid van cassatieberoep. Deze regeling was geënt op die van een bezwaarschrift tegen inbeslagneming uit het Wetboek van Strafvordering.

In 1973 is de bloedproef als bewijsmiddel ingevoerd. Het weigeren mee te werken aan de bloedproef werd strafbaar (art. 33a WVV 1935) en dit leidde ook tot een aanvulling van art. 27 WVV. Men wilde voorkomen dat de bestuurder die weigerde mee te werken aan het laten vaststellen van zijn bloedalcoholgehalte in dit opzicht in een gunstiger positie zou komen dan degene die wel meewerkte. Invordering van het rijbewijs werd toen mogelijk als tegen de bestuurder proces-verbaal werd opgemaakt ter zake van art. 26 of van art. 33a WVV 1935.

De ‘gevallen’ staan dus genoemd in de wet, de ‘gronden’ voor toepassing van deze bevoegdheid niet. In de jaren vijftig en zestig zijn tegen de achtergrond van de wetsgeschiedenis twee ‘gronden’ in de rechtspraak ontwikkeld. Volgens de Hoge Raad was de regeling van invordering van het rijbewijs slechts gegeven voor *‘zeer ernstige gevallen, waarbij de veiligheid op de weg in hoge mate is betrokken’*⁵¹. Dus niet bij elke overtreding van rijden onder invloed, maar alleen bij de zeer ernstige gevallen kon een rijbewijs worden ingevorderd. De tweede grond is in het kader van een bezwaarschriftprocedure voor het eerst in 1968 genoemd. De rechtbank moest voor de beslissing over de vraag of een rijbewijs houder een ingehouden rijbewijs moest terugkrijgen, in zijn overweging betrekken *‘of van de rijbewijs houder, indien hij de beschikking*



De verkeerswetgeving is in 25 jaar enorm uitgebreid.



over zijn rijbewijs zou herkrijgen, ook thans nog een zodanige bedreiging van de veiligheid op de weg zou zijn te duchten, dat daardoor de verdere inhouding van het ingevorderde rijbewijs zou kunnen worden gerechtvaardigd'.⁶⁾

Bij het bepalen van dit recidivegevaar werd van belang of de betrokkene al eerder was veroordeeld voor rijden onder invloed, of dat hij bijvoorbeeld bekend stond als alcoholist.

De Wegenverkeerswet 1935 bevatte ook al een regeling om het rijbewijs door de Minister van Verkeer en Waterstaat ongeldig te doen verklaren als de rijbewijs houder de vaardigheid of rijgeschiktheid miste (art. 18 WVV 1935). Deze procedure stond los van die van art. 27 WVV 1935, de politie had niet de bevoegdheid om vooruitlopend op de procedure van art. 18 WVV 1935 het rijbewijs in te vorderen.

De regeling van invordering en inhouding van het rijbewijs, thans te vinden in artikel 164 WVV 1994, is in de laatste 25 jaar aanzienlijk gewijzigd en uitgebreid. Daarbij heeft een rol gespeeld dat de bloedproef sinds 1987 als middel om het alcoholgehalte vast te stellen is vervangen door de ademanalyse. De uitslag van de bloedproef liet immers enkele dagen op zich wachten, die van de ademanalyse was meteen bekend. Mede aan de hand van de hoogte van het ademalcoholgehalte kon meteen op het politiebureau worden vastgesteld of sprake was van een 'ernstig geval' van rijden onder invloed. Volgens kon binnen tien dagen de officier van justitie nagaan of van de bestuurder ook recidivegevaar te verwachten was, zodat het rijbewijs kon worden ingehouden.

Verplichte invordering

De belangrijkste wijziging vond plaats toen in de wet werd bepaald dat de invordering 'wordt' gedaan als bij de bestuurder een ademalcoholgehalte van 570 µg/l wordt geconstateerd, dan wel bij het ontbreken van een ademonderzoek, een ernstig vermoeden bestaat dat het alcoholgehalte van zijn adem hoger is dan 570 µg/l of het bloedalcoholgehalte van de bestuurder hoger blijkt te zijn dan 1,3 ‰. Om het weigeren van de ademanalyse/bloedproef niet aantrekkelijk te maken, is toen in de wet bepaald dat de 'verplichte invordering' ook geldt voor de verdachte die weigert aan het alcoholonderzoek mee te werken. Invordering bleef *mogelijk* voor lagere gehalten, maar wel bleef staan de eis dat het moest gaan om een ernstig geval waarbij de verkeersveiligheid in hoge mate is betrokken. Aan een inhouding door de officier van justitie werden ook objectieve grenzen gesteld. Op basis van art. 164, vierde lid, werd de officier van justitie in ieder geval bevoegd het rijbewijs in te houden als het ademalcoholgehalte 875 µg/l of het bloedalcoholgehalte 1,8 ‰ was.

De bevoegdheid om het rijbewijs in te houden wordt in deze situaties gebaseerd op het gegeven dat iemand die met een dergelijk hoog gehalte als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deelneemt, vermoedelijk problemen met alcohol

heeft en dat daardoor een kans op herhaling reëel wordt geacht. In zoverre zijn de ernstige gevallen en ook het recidivegevaar deels geobjectiveerd. Voor de inhouding geldt een hogere grens, hetgeen te maken heeft met dit afgeleide vermoeden van alcoholafhankelijkheid en daarmee 'gevaar voor herhaling'. In 2011 is deze hogere grens voor de inhouding echter verlaagd tot dezelfde gehalten als waarbij de verplichte invordering plaatsvindt. Deze verlaging is gedaan omdat het vreemd zou zijn dat voor de officier van justitie hogere grenzen zouden gelden.

Beginnend bestuurder

In 2002 is de beginnende bestuurder geïntroduceerd; degene die nog geen 5 jaar een rijbewijs bezit, is volgens de wetgever, zeker als hij/zij met alcohol aan het verkeer deelneemt, extra gevaarlijk. In art. 8 WVV, derde lid, 1994 is een lager gehalte bepaald voor de beginnende bestuurder: strafbaar is het rijden onder invloed als bij een onderzoek blijkt van een ademalcoholgehalte van 88 µg/l dan wel een bloedalcoholgehalte van 0,2 ‰.

Voor de verplichte invordering en inhouding gelden nu lagere grenzen bij een beginnend bestuurder, namelijk 350 µg/l dan wel 0,8 ‰.

Snelheidsovertredingen

Sinds 1998 geldt de verplichte invordering ook bij grote snelheidsoverschrijdingen bij bestuurders van motorrijtuigen anders dan een bromfiets, namelijk een overschrijding van de geldende maximumsnelheid met meer dan 50 km per uur. Wel is een extra vereiste voor de invordering dat de bestuurder is staandegehouden. Sinds 2006 is in de wet toegevoegd dat het rijbewijs wordt ingevorderd van de bromfietsbestuurder die de geldende maximumsnelheid met meer dan 30 kilometer overschrijdt.

Belangrijkste wijzigingen

In de huidige regeling is de band met alcohol, waarmee de bevoegdheid jaren geleden werd ingevoerd, verlaten. De vordering *kan* worden gedaan indien door opsporingsambtenaren proces-verbaal wordt opgemaakt ter zake van een bij of krachtens deze wet vastgesteld voorschrift (art. 164 lid 1). De 'gevallen' zijn dus uitgebreid tot elke overtreding van een verkeersvoorschrift. In het tweede lid is een aantal situaties vermeld waarin de invordering wordt gedaan, de verplichte invordering.

Thans *wordt* het rijbewijs ingevorderd (art. 164 lid 2):

- Bij gewone bestuurders bij 570 µg/l dan wel 1,3 ‰
- Bij beginnende bestuurders bij 350 µg/l dan wel 0,8 ‰
- Bij weigeren ademanalyse c.q. bloedproef
- Bij overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 50 kilometer per uur, begaan met een motorrijtuig anders dan een bromfiets, alleen bij staandehouding van de



**Ernstig geval
waarbij de verkeers-
veiligheid in hoge
mate is betrokken.**



5. Zie o.m. HR 22 juli 1958, *NJ* 1959/12, m.nt. BVAR en HR 28 september 1982, *NJ* 1983/256.
6. HR 23 januari 1968, *NJ* 1969/167, m.nt. CB.



De wegsleepregeling was voorheen in zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke hoek een vreemd verschijnsel.



- bestuurder
- e. Bij overschrijding van de maximumsnelheid van meer dan 30 kilometer per uur, begaan met een bromfiets, alleen bij staandhouding van de bestuurder

De beide 'gronden' voor invordering en inhouding, kort gezegd het ernstige geval en het recidivegevaar, staan nu in de wet vermeld.

Volgens art. 164 lid 3 WVV 1994 kan de vordering worden gedaan als door de overtreding de veiligheid op de weg ernstig in gevaar is gebracht. Voor de situaties waarin de invordering verplicht is (lid 2), wordt dit ernstige gevaar als het ware verondersteld.

Het recidivegevaar staat met zoveel woorden in het vierde lid vermeld. De officier van justitie is bevoegd in de gevallen genoemd in lid 2 onder a, b, d of e of, indien op grond van andere feiten of omstandigheden ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de bestuurder opnieuw een feit als bedoeld in het tweede of derde lid zal begaan, het rijbewijs in te houden.

Verder is de regeling op een aantal andere punten in de loop der tijd aangepast. Was vroeger de aftrek van de tijd waarin het rijbewijs ingehouden is geweest op de opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid facultatief (art. 39 lid 7 WVV 1935), thans is die aftrek verplicht (art. 179 lid 6 WVV 1994). Ook is schadevergoeding mogelijk als het rijbewijs ingehouden is geweest en de zaak tegen de verdachte eindigt zonder oplegging van straf of maatregel (art. 164 lid 9 WVV 1994).

5. De wegsleepregeling

In 1976 is in de Wegenverkeerswet 1935 opgenomen (art. 43a) de bevoegdheid om auto's weg te slepen en in bewaring te doen stellen, vooral omdat het wettelijk instrumentarium uit de Gemeentewet daartoe onvoldoende werd geacht. Deze regeling komt kort gezegd op het volgende neer. Als door een bezoldigd ambtenaar van Rijks- of gemeentepolitie procesverbaal was opgemaakt voor een verkeersovertreding en deze politieambtenaar van oordeel was dat het belang van de veiligheid op de weg of de vrijheid van het verkeer dan wel het vrijhouden van plaatsen bestemd voor een invalide, de verwijdering van dat voertuig noodzakelijk maakte, was de *burgemeester* bevoegd dat voertuig te doen wegslepen en in bewaring te doen stellen op kosten van de overtreder. De burger kreeg zijn voertuig pas weer terug nadat de kosten van wegslepen en bewaren waren vergoed.

In de wet was bepaald dat de kosten van overbrenging en bewaring verschuldigd waren door degene die ter zake van het bedoelde strafbare feit bij rechterlijke uitspraak is veroordeeld of die heeft voldaan aan de voorwaarden, gesteld ter voorkoming van de strafvervolgung ter zake van dat feit. In verband met de rechtszekerheid werd bepaald dat, als achteraf geen veroordeling voor de onderliggende parkeerovertreding was

gevolgd, de kosten niet voor de burger maar voor de gemeente waren. De wetgever ging uit van de veronderstelling dat bij een niet-veroordeling het wegslepen onrechtmatig was geschied.

Door de koppeling tussen de strafrechtelijke afhandeling van de parkeerovertreding en de rechtmatigheid van de bestuursdwang was deze wegsleepregeling zowel in strafrechtelijke als in administratiefrechtelijke hoek een vreemd verschijnsel. Als de kantonrechter die over de parkeerovertreding oordeelde meende dat de burger in feite al genoeg gestraft was vanwege de betaling van de verschuldigde wegsleepkosten, kon hij volstaan met een schuldigverklaring zonder oplegging van straf.

Een ander bezwaar van die wegsleepregeling was dat de burger die het niet eens was met de beslissing tot wegslepen niet naar de rechter kon om de wegsleepwaardigheid te laten toetsen. In de strafzaak werd alleen gekeken of de overtreding was gepleegd, maar niet naar de beslissing om het voertuig weg te slepen. De administratieve rechtsbescherming was niet van toepassing verklaard, de burger kon zich wel tot de civiele rechter wenden voor klachten over het wegslepen als zodanig.⁷⁾

Sinds 2002 geldt een nieuwe wegsleepregeling (art. 170-173 WVV 1994). Daarin is die hiervoor genoemde verstrengeling van strafrecht en bestuursrecht losgemaakt en is een strikte scheiding tussen de strafzaak en het administratief recht aangebracht. "Met het wegslepen wordt beoogd een einde te maken aan een verboden gedraging, niet aan het bestraffen van de bestuurder. De overtreder wordt bij de toepassing van deze bestuursdwang wel met hoge kosten geconfronteerd, en kan dit als een straf ervaren. Hierin kan aanleiding worden gevonden van een strafrechtelijk of administratiefrechtelijk vervolgd af te zien."⁸⁾

Volgens de nieuwe wegsleepregeling kan de rechthebbende die het niet eens is met het feit dat zijn voertuig is weggesleept, of die het niet eens is met de hoogte van de wegsleepkosten, langs administratiefrechtelijke weg bezwaar maken.

6. Strafrecht en administratief recht

Nog steeds bevinden de preventieve bevoegdheden zich op een terrein van zowel strafrecht als administratief recht. De Wegenverkeerswet 1994 bevat nu meer verwijzingen naar de bestuursrechtelijke handhaving en rechtsbescherming dan die van 1935. Ik noem twee voorbeelden, het rijverbod en het bevel van een ambtenaar gegeven ter bescherming van bij het verkeer betrokken belangen.

De opsporingsambtenaar die een rijverbod oplegt (art. 162 WVV 1994) legt dit vast in een beschikking die het tijdstip van ingang en de duur van

7. HR 22 september 1987, VR 1988/92.
8. Tweede Kamer, 1996-1997, 23 491, nr. 5, p. 6 (nota n.a.v. verslag).

het rijverbod bevat. De bestuurder kan tegen de oplegging van een rijverbod een bezwaarschrift indienen, daarvan beroep instellen bij de bestuursrechter en daarvan nog in beroep komen bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Het enkele feit dat het rijverbod al is geëindigd op het moment dat de rechter erover beslist en het rijverbod niet meer ongedaan kan worden gemaakt, betekent niet dat de burger geen belang meer kan hebben bij zijn ingestelde beroep. Hij kan nog wel een rechtens te respecteren belang hebben bij de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan, aldus de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.⁹⁾ Bekeken wordt of de opsporingsambtenaar in redelijkheid tot een rijverbod heeft kunnen besluiten.¹⁰⁾

Als de bestuurder van een voertuig in overtreding wordt bevonden, is een ambtenaar bevoegd een bevel te geven ter bescherming van de bij het verkeer betrokken belangen (art. 33 lid 5 WVV 1935, nu art. 160 lid 7 WVV 1994). Anders dan in de WVV 1935 is nu in de wet bepaald dat de ambtenaar die zo een bevel heeft gegeven, bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bevel (art. 169 lid 2 WVV 1994).

7. Administratiefrechtelijke invordering en EMA

In het verkeersrecht zijn nu nieuwe bevoegdheden gekomen die ook onder mijn destijds gekozen proefschriftonderwerp zouden vallen. De *administratiefrechtelijke invordering* van het rijbewijs (art. 130 WVV 1994) is in 1996 in de Wegenverkeerswet opgenomen. Deze loopt als het ware 'vooruit' op het onderzoek naar de rijvaardigheid en geschiktheid door het CBR. Als er een vermoeden is dat een bestuurder niet langer over de vereiste geschiktheid of rijvaardigheid beschikt, kan het CBR maatregelen treffen. De politie is met het oog daarop ook bevoegd een rijbewijs in te vorderen (art. 130 lid 2 WVV 1994). Net als bij de strafrechtelijke invordering van art. 164 WVV 1994 staan deze bevoegdheden in de wet, maar anders dan bij art. 164 WVV 1994 is de concrete invulling daarvan bepaald in een Ministeriële regeling, de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid. In deze Regeling staan allerlei gedragingen vermeld die reden vormen om zo'n onderzoek te doen, niet alleen alcoholfeiten. De Regeling wordt regelmatig aangepast, hetgeen vanuit wetstechnisch oogpunt geen verwondering wekt: wijziging van een Ministeriële regeling is nu eenmaal eenvoudiger dan die van een wet in formele zin.

De administratiefrechtelijke invordering kan dus ook als een preventieve bevoegdheid worden aangemerkt. Immers het rijbewijs wordt ingevorderd door een opsporingsambtenaar, naar aanleiding van concreet verkeersgedrag. Het doel is het voorkomen van voortzetting dan wel herhaling van het gevaarlijke gedrag. Het invorderen van het rijbewijs (art. 130 lid 3 WVV

1994) *wordt* gedaan 'indien de betrokken bestuurder de veiligheid op de weg zodanig in gevaar kan brengen dat hem met onmiddellijke ingang de bevoegdheid dient te worden ontnomen langer als bestuurder van een of meer categorieën motorrijtuigen, waarvoor het rijbewijs is afgegeven, aan het verkeer deel te nemen'. Bij ministeriële regeling worden de gevallen aangegeven waarin daarvan sprake is. De invordering van het rijbewijs 'wordt' gedaan als bij de bestuurder een alcoholgehalte wordt geconstateerd van meer dan 570 µg/l dan wel van 1,3 ‰, dan wel bij weigeren ademanalyse.¹¹⁾ Voor een beginnend bestuurder liggen deze gehalten op meer dan 435 µg/l dan wel 1,0 ‰.

Het CBR kan een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) opleggen en ook een Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (LEMA). Hiervoor staan in de Ministeriële regeling concrete gehalten genoemd. De Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid is in 2011 aangescherpt. Zo zijn de gehalten voor het opleggen van een EMA en een LEMA veranderd (veelal verlaagd) ten opzichte van die van voor 2011. Daarvoor was de LEMA alleen bestemd voor de beginnend bestuurder, maar de LEMA (art. 10a) wordt thans ook opgelegd aan de gewone bestuurder bij wie een alcoholgehalte tussen de 350 µg/l - 435 µg/l dan wel 0,8 ‰ - 1,0 ‰ is geconstateerd.¹²⁾

Het zal bekend zijn dat de kosten voor de EMA en de LEMA moeten worden betaald door de rijbewijshouder. Inmiddels zijn de kosten voor de betrokken burger aanzienlijk verhoogd. Sinds 2011 bestaat het te betalen bedrag uit twee delen: een bedrag voor het *opleggen* van de EMA en een bedrag voor de *uitvoering* daarvan.¹³⁾ Sinds een aantal jaren is het mogelijk om een alcoholslotprogramma (ASP) op te leggen in het kader van die educatieve maatregelen (art. 132b WVV 1994). Ik ga daar in dit kader niet verder op in, maar de daarmee gemoeide kosten en de voor de rijbewijshouder verbonden gevolgen zijn gigantisch. Men kan zich afvragen of een dergelijke verstrekkende bevoegdheid niet in het strafrecht thuis zou horen.¹⁴⁾

Bij de hogere alcoholgehalten (hoger dan 570 µg/l dan wel 1,3 ‰) is de strafrechtelijke invordering verplicht volgens art. 164 WVV 1994. Maar de EMA *wordt* – volgens de art. 130-134 WVV 1994 – ook opgelegd in deze gevallen. In die gevallen zal dus zowel een strafrechtelijk traject worden gekozen als een educatieve maatregel worden opgelegd. Bij de educatieve maatregelen, niet alleen de EMA, maar ook het ASP, is voorzien in een administratieve rechtsgang. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in diverse zaken duidelijk gemaakt dat het strafrechtelijke en het administratiefrechtelijke traject twee afzonderlijke trajecten zijn. Het kan goed zijn dat een verdachte wordt vrijgesproken van het rijden onder invloed in de strafzaak, maar voor de EMA of voor het ASP heeft die vrijspraak volgens de administratieve rechter geen gevolgen. Ik noem

De administratiefrechtelijke invordering van het rijbewijs kan ook als een preventieve bevoegdheid worden aangemerkt.

9. Aldus Afdeling Rechtspraak Raad van State 21 juli 2010, Uitspraak 201000098/1/H3.
10. Zie voor een voorbeeld Afdeling Rechtspraak Raad van State 7 augustus 2013, Uitspraak 201211633/1/A3.
11. Art. 5 Regeling 2011. In een eerdere versie van de regeling stond genoemd een gehalte van meer dan 1090 µg/l dan wel 2,5 ‰.
12. Art. 11 en 7 regeling 2011.
13. Volgens de huidige regeling kost een EMA in 2014 € 318 (voor het opleggen) en € 522 (voor de uitvoering), samen € 840.
14. Zie N. de Vries, G.J.M. van Spanje, L.P. Kabel, Straffen horen in het strafrecht thuis, Asp via via, *NJB* 2014/675 (p. 848-852).

Ⓜ
Er kunnen tegen een rijbewijshouder twee van elkaar gescheiden trajecten lopen die hun oorsprong vinden in hetzelfde incident.

..... Ⓜ

als voorbeeld de volgende casus. Een bestuurder is op 17 april 2011 aangehouden op verdenking van het besturen van een motorvoertuig onder invloed van alcohol. De EMA is opgelegd bij besluit van 26 april 2011. De bestuurder werd door de politierechter vrijgesproken van het rijden onder invloed en de rijbewijshouder vroeg om die reden een heroverweging van het besluit waarbij de EMA was opgelegd. De Raad van State overweegt het volgende: “Het besluit van 26 april 2011 heeft betrekking op een bestuursrechtelijke maatregel, die los staat van een eventuele strafrechtelijke procedure, en is er op gericht de ter bevordering van de verkeersveiligheid noodzakelijk geachte deelname aan de EMA af te dwingen. Een door een politieagent op ambtsbelofte of op ambtseed opgemaakt procesverbaal vormt in het algemeen voldoende grondslag voor het standpunt dat sprake is van een vermoeden, als bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de WVV. Door een vrijspraak komt de wettelijke grondslag daaraan niet te ontvallen. (...)”¹⁵⁾

In een andere casus overwoog de Afdeling: “Het betoog van appellant dat het destijds niet opportuun was om een EMA op te leggen, wat daar ook van zij, doet niet af aan de verplichting van het CBR om bij besluit van 10 juni 2009 een EMA op te leggen, nu was voldaan aan het bepaalde in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b van de Regeling”.¹⁶⁾

De vraag dient zich aan of een rijbewijshouder zoveel opschiet met een administratieve rechtsgang als de ruimte die men in een concreet geval ziet zo beperkt is.

8. Ten slotte

Al met al is de wetgeving op het beschreven terrein sinds ik mijn onderzoek in 1989 afrondde uitgebreider en complexer geworden.¹⁷⁾ De preventieve bevoegdheden zijn blijven bestaan en hebben ook hun eigenaardigheden behouden. Het administratieve recht heeft, zeker bij de handhaving van de alcoholverkeerswetgeving, sinds 1996 een veel prominentere rol gekregen. Zoals hiervoor is betoogd gaan de bevoegdheden die in dit verband aan het CBR zijn verstrekt soms verder dan die van de strafrechter. Bijzonder is dat bij bepaalde alcoholgehalten het administratieve traject ‘wordt’ ingezet (de EMA of het ASP), terwijl tegelijkertijd de strafrechtelijke invordering van het rijbewijs verplicht is. Als een verdachte wordt vrijgesproken van het feit waarvoor zijn rijbewijs ingehouden is geweest, kan hij een schadevergoeding krijgen toegerekend voor de tijd dat zijn rijbewijs ingehouden is geweest (art. 164 lid 9 WVV 1994). De door het CBR naar aanleiding van datzelfde feit opgelegde EMA zou best in stand kunnen blijven. De vraag is of het wenselijk is dat tegen een verdachte rijbewijshouder twee van elkaar gescheiden trajecten gaan lopen die hun oorsprong vinden in een en hetzelfde incident. Daar zou best eens onderzoek naar gedaan kunnen worden!

15. Afdeling Rechtspraak Raad van State 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:435.

16. Afdeling Rechtspraak Raad van State 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:672.

17. In elk geval voor zover het de bevoegdheden betreft die in deze bijdrage zijn besproken.