
J.J.J. Essers
drs. A.C. Berghuis

W

wetenschappelijk

O

onderzoek- en

D

documentatie

C

centrum

Rijden zonder rijbewijs

Ministerie van Justitie

1984

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en doelstelling van het onderzoek	1
1.2	Methode	2
2	De zaken en hun afdoening	7
2.1	Aantallen zaken betreffende 9.1.3 WVV	7
2.2	Aard delict, omstandigheden constatering	9
2.3	Afdoening	10
3	Achtergrond delinquenten	13
3.1	Personalia	14
3.2	Recidive 9.1.3 WVV	14
3.3	Overige recidive	16
3.4	Dwarsverbanden	18
4	Slotbeschouwing	23

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

In april 1982 verscheen een artikel van mr. H.W.J. Droesen, Officier van Justitie te Utrecht, genaamd 'Justitie en het rijden zonder rijbewijs'¹. Daarin stonden de resultaten vermeld van een inventarisatie van gevallen waarin, in het eerste kwartaal van 1980, de kantonrechter in het arrondissement Utrecht de overtreding 'rijden zonder rijbewijs' berechtte.

Extrapolatie van de Utrechtse cijfers naar heel Nederland zou volgens de auteur neerkomen op 30.000 dagen opgelegde onvoorwaardelijke hechtenisstraf per jaar, hetgeen een beslag zou leggen op gemiddeld 81 plaatsen in huizen van bewaring wegens dit delict, hetgeen zo'n 3% uitmaakt van de gehele capaciteit van huizen van bewaring. Nadere analyse van het materiaal leert dat er een harde kern van recidivisten blijkt te bestaan welke herhaaldelijk voor de kantonrechter verschijnt. De auteur vraagt zich dan ook af of ander dan strafrechtelijk ingrijpen bij de groep van recidivisten niet de voorkeur zou verdienen.

Naar aanleiding van deze resultaten is, na consultatie van de Procureurs-Generaal, besloten tot het verrichten van een onderzoek om een beter beeld te krijgen van de omvang van de problematiek en de achtergrond van het delict, zodat op meer gefundeerde wijze over beleidsmaatregelen kan worden gedacht.

Dit onderzoek² is begeleid door een commissie, bestaande uit:

- drs. W.J.A. Boudewijns, Directie Verkeersveiligheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

¹ Proces, april 1982, no. 4, p. 111-116.

² Bij de totstandkoming en uitvoering van het onderzoek werd een belangrijke bijdrage geleverd door E.M.J. Flapper. Ook verdient de assistentie vermelding, die door de administraties van de in het onderzoek betrokken kantons werd gegeven.

-
- dhr. C. van Ginkel, Verkeersschout te Utrecht;
 - mr. J. Reinders, later mr. P.A.O. Josephus Jitta, Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht, Ministerie van Justitie;
 - dr. O.W. Steenhuis, toenmalig hoofd WODC.

Het doel van het onderzoek, dat een beperkte opzet kreeg, is tweeledig.

Ten eerste is het de bedoeling gegevens te verkrijgen over de frequentie waarmee het delict 'rijden zonder rijbewijs' (art. 9.1 onder 3 WVW) voorkomt, en tot welk beslag dit leidt op de capaciteit van het gevangeniswezen.

Ten tweede is het doel nadere gegevens te verzamelen over kenmerken van de delinquenten, in verband met de mogelijkheden en wenselijkheden van andere dan de strafrechtelijke afdoening.

1.2 Methode

In de opzet van het onderzoek zijn een aantal keuzen gemaakt en beperkingen aangebracht betreffende de onderzochte zaken, de in de studie betrokken kantons, de periode van onderzoek, en de aard van de verzamelde gegevens.

a) de onderzochte zaken

"Het is verboden met een motorrijtuig over een weg te rijden, tenzij ... een rijbewijs voor het besturen van een motorrijtuig, als waarmee over de weg wordt gereden, is afgegeven, zodanig ingericht als ..(is).. voorgeschreven ..(en).. dit bewijs zijn geldigheid niet heeft verloren of ..is ingevorderd.. en behoorlijk leesbaar is", zo luidt vereenvoudigd het artikel 9, lid 1 onder 3 Wegenverkeerswet (af te korten met 9.1.3 WVW).

Zeer verschillende soorten gevallen kunnen onder dit artikel vallen, bv. verlopen rijbewijs, rijden op een motor terwijl men wel een rijbewijs heeft voor een auto, het rijden op een bromfiets waarvan door ombouw de cilinderinhoud meer dan 50 cc is, het rijden op een motor met geldige oefenvergunning doch zonder L-plaat, etc. In dit onderzoek zijn niet alle soorten van rijden zonder rijbewijs betrokken.

Buiten beschouwing bleven de overtredingen begaan door personen jonger dan 18 jaar, het rijden op omgebouwde bromfietsen, gevallen waarin er sprake was van een nog niet lang verlopen rijbewijs (minder dan een jaar) en het rijden op een motor buiten het toegestane oefengebied. Door deze beperkingen wordt het onderzoek sterker geconcentreerd op de gevallen

waarin men rijdt zonder (geldig) rijbewijs in of op een voertuig waar evident een rijbewijs voor nodig is, terwijl men wel de leeftijd heeft waarop men zulk een bewijs kan verkrijgen.

b) kantons

Om een volledig beeld te verkrijgen zou bij alle kantons informatie moeten worden verzameld. Dit zou echter een grote hoeveelheid werk betekenen, die niet in verhouding staat tot het belang van het onderzoek. Voor het verkrijgen van een redelijk betrouwbaar beeld is het voldoende om met een steekproef te werken. Uit alle vijf ressorten zijn drie kantons gekozen: een klein, middelgroot en groot kanton. In tabel 1 staan de gekozen kantons vermeld, met daarbij de aantallen schuldigverklaringen in 1981 betreffende delicten van de Wegenverkeerswet en het Wegenverkeersreglement (CBS-gegevens).

Tabel 1: De geselecteerde kantons en de aantallen door de kantonrechter uitgesproken schuldigverklaringen betreffende delicten van de WWV en het WVR, 1981.

Eindhoven	1886	groot	
Zevenbergen	265	klein	ressort Den Bosch
Venlo	646	middelgroot	
Wageningen	610	middelgroot	
Groenlo	153	klein	ressort Arnhem
Enschede	985	groot	
Dordrecht	850	middelgroot	
Oud-Beijerland	178	klein	ressort Den Haag
Middelburg	1045	groot	
Alkmaar	618	middelgroot	
Den Helder	182	klein	ressort Amsterdam
Utrecht	2348	groot	
Sneek	217	middelgroot	
Groningen	1442	groot	ressort Leeuwarden
Meppel	146	klein	
Totaal	11571		

Het landelijk totaal aan schuldigverklaringen betreffende WWV en WVR in 1981 lag op bijna 57.000, zodat in de gekozen 15 kantons 20% van alle zaken viel.

c) keuze periode

Het materiaal is eind 1982 verzameld, betreffende zaken die in 1981 zijn afgedaan.

Het bleek al snel dat het vinden van de gevallen in de administratie van de kantons een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid was. De opbouw van de administraties liet niet toe dat op eenvoudige wijze de zaken betreffende 9.1.3 WVW te selecteren en te vinden waren. Om die reden is besloten alleen zaken te bekijken die in de tweede helft van 1981 zijn afgedaan.

Zelfs na gecompliceerde zoekacties bleken 94 dossiers betreffende 9.1.3 WVW onvindbaar: dat vormde 6,3% van het totaal.

Van 88 van deze gevallen waren alleen summiere gegevens bekend (strafsoort en -maat), bij 6 ontbrak ieder gegeven: deze zijn dan ook in het geheel niet meegenomen in het onderzoek. Het in dit onderzoek gehanteerde formulier is bij dit verslag opgenomen.

d) aard van de verzamelde gegevens

Gezien de doelstelling van het onderzoek zijn twee soorten van gegevens van belang. Gegevens over aantallen zaken en hun afdoening geven inzicht in de omvang van de problematiek en de belasting van het justitieel apparaat. Alle gegevens over het delict en de afdoeningsmodaliteit zijn te vinden in het zaakdossier.

Daarnaast is het de bedoeling informatie te verzamelen over de achtergrond van de delinquenten. Hierover is al het een en ander te vinden in het zaakdossier. Daarin ontbreekt echter veelvuldig informatie over het strafrechtelijk verleden voor zover die betrekking heeft op zaken die niet door de kantonrechter maar op het niveau van de arrondissementsrechtbank zijn afgedaan. Omdat informatie hierover (zie het aangehaalde artikel van mr. Drosen) wel van gewicht is, zijn hierover bij het Algemeen Documentatieregister extra gegevens opgevraagd. Dit is niet voor allen gedaan, maar terwille van de efficiency bij een willekeurige steekproef van 290 personen³. Het zou, voor verder inzicht in de achtergrond van de delinquenten, mogelijk zijn na te gaan of de delinquent eerder pogingen deed het rijbewijs te halen (zo die inderdaad in het geheel geen rijbewijs heeft ten tijde van de overtreding), en of de delinquent naderhand wellicht weer rijexamen deed. Uit contacten met de Stichting Centraal

³ Dat betekent een steekproef van 1 op 3. Naderhand is gebleken dat deze steekproef op allerlei kenmerken niet afwijkt van de totale groep.

Bureau Rijvaardigheidsbewijzen bleek echter dat alleen partiele informatie verkregen zou kunnen worden en slechts via complexe wegen. Daarom is besloten dergelijke gegevens in eerste instantie niet te verzamelen. Dit is altijd nog mogelijk als dat aan de hand van het wel verzamelde materiaal nodig mocht blijken te zijn.

2.1 Aantallen zaken betreffende 9.1.3 WVW

Tabel 2 toont de aantallen aangetroffen zaken per kanton. Daarnaast is aangegeven welk percentage dit aantal vormt van alle in 1981 door de kantonrechter uitgesproken schuldigverklaringen betreffende WVW en WVR (zie tabel 1). (Daarbij zijn die aantallen door 2 gedeeld, aangezien voor 9.1.3 WVW immers slechts over een half jaar cijfers werden verzameld).

Eveneens opgenomen in tabel 2 zijn die gevallen welke om diverse redenen niet werden opgenomen in het onderzoek (zie 1.2a). Dit betreft in totaal 453 zaken waarin het ging om omgebouwde bromfietsen, nog niet lang verlopen rijbewijzen etc. Deze blijven verder buiten beschouwing.

Tabel 2: Aantal door de kantonrechter afgedane zaken rijden zonder rijbewijs absoluut en gerelateerd aan het totaal aantal schuldigverklaringen WVW en WVR.

	aantal door de kantonrechter afgedane zaken 9.1.3 WVW 2e helft 1981	percentage afgedane zaken 9.1.3 van aantal schuldigverklaringen WVW en WVR	aantal niet geselecteerde gevallen van 9.1.3 WVW
Eindhoven	215	23	77
Zevenbergen	28	21	15
Venlo	52	16	19
Wageningen	78	26	38
Groenlo	27	29	2
Enschede	180	37	41
Dordrecht	98	23	36
Oud-Beijerland	33	37	17
Middelburg	89	17	10
Alkmaar	48	16	3
Den Helder	24	26	11
Utrecht	448	38	98
Sneek	20	18	8
Groningen	82	11	4
Meppel	15	21	9
totaal	1487	26	453

In totaal zijn 1487 zaken betreffende 9.1.3 WVV in de 15 kantons aangetroffen. Extrapolatie naar heel 1981 en naar het hele land levert de schatting op dat er per jaar 15.000 zaken betreffende 9.1.3 WVV worden afgedaan⁴. Het is natuurlijk de vraag of extrapolatie vanuit juist deze 15 kantons wel een betrouwbaar beeld geeft van de landelijke aantallen. Deze vraag klemt des te sterker, nu blijkt dat het percentage 9.1.3 WVV-zaken op het totaal aantal schuldigverklaringen per kanton zeer uiteenloopt, van 11 tot 38%. Het zou denkbaar zijn, dat dit percentage in grotere kantons anders ligt dan in kleinere. Inderdaad blijkt dat in de kantons met een inwoneraantal boven de 300.000 (Utrecht, Eindhoven, Groningen, Enschede) het percentage 9.1.3 WVV-zaken hoger (28%) ligt dan in kleinere (23%). Wordt echter een berekening gemaakt waarin deze percentages toegepast worden op het totaal aantal schuldigverklaringen betreffende WVV en WVR voor grote kantons respectievelijk kleine, dan komt de totaalschatting ook uit tegen de 15.000⁵. Een andere hypothese zou kunnen zijn, dat de situatie in de zeer grote steden (waaronder Utrecht ook te rekenen valt) anders ligt dan elders. Wordt een berekening gemaakt apart voor de vier grote steden, met toepassing van het hoge Utrechtse percentage, en voor de overige kantons, dan komt de schatting op ruim 15.000⁶. Door al deze benaderingen lijkt het zeer aannemelijk, dat het landelijk aantal zaken betreffende 9.1.3 WVV zo rond de 15.000 ligt⁷. Dit ligt toch beduidend lager dan hetgeen op basis van de inventarisatie in Utrecht verwacht mocht worden, nl. zo'n 5.000 lager. Kennelijk komt dit delict juist in Utrecht vaak voor. Zo ligt het aandeel van afdoeningen ex. art. 9.1.3 WVV op het totaal aan

⁴ In het hele jaar is dit $1487 \times 2 = 2974$. Voor het hele land wordt dit $2974 : 0,20 = 14.870$ (de 15 kantons omvatten immers 20% van het landelijk totaal).

⁵ Er zijn 10 kantons met een inwoneraantal boven de 300.000: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlem, Eindhoven, Groningen, Tilburg, Nijmegen en Enschede. Gezamenlijk vallen hier 25.987 van het totaal aantal schuldigverklaringen WVV en WVR (46%). Naar schatting betreft dit $(25.987 \times 28\%) 7276$ 9.1.3 WVV-zaken. In de overige kantons vallen totaal 30.925 schuldigverklaringen, hetgeen naar schatting 7.113 9.1.3 WVV-zaken levert. Samen: 14.389.

⁶ In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn naar schatting 17.537 (aantal schuldigverklaringen WVV en WVR) $\times 38\% = 6.664$ 9.1.3 WVV-zaken. Elders: $39375 \times 22\% = 8663$. Samen: 15.327.

⁷ Omdat al deze benaderingen zo ongeveer op hetzelfde uitkomen, wordt bij verdere extrapolaties de eerstvermelde meest eenvoudige methode gehanteerd.

schuldigverklaringen WVV en WVR juist in Utrecht zeer hoog (38%). Als bij extrapolatie wordt uitgegaan van de Utrechtse situatie, dan komt men dus op een aanzienlijk hoger aantal uit dan dat aannemelijk is als gekeken wordt naar de andere in het onderzoek betrokken kantons. Waarom Utrecht en ook Enschede (en Oud-Beijerland) zo ver boven alle andere kantons liggen, is niet onmiddellijk begrijpelijk. Zouden daar meer controles worden uitgevoerd wellicht? Dan zou dit tot uiting moeten komen in een verhoudingsgewijs groot aandeel van zaken die uit controles voortkomen, minder uit herkenning, ongeval of overtreding (zie 2.2).

Dit gaat zeker voor Utrecht niet op: daar komt ongeveer eenzelfde percentage 9.1.3-zaken voort uit controles als dat het geval is bij het totaal van de kantons (65% voor het totaal en 61% voor Utrecht). Voor wat betreft Enschede zou dit wel een verklaring kunnen vormen: controles bij de grens zouden extra veel zaken kunnen opleveren (77% van de 9.1.3-zaken komt uit controles, waar dat voor het totaal ligt op 65%).

2.2 Aard delict, omstandigheden constatering

De meeste overtredingen betreffen het zonder (juist, geldig) rijbewijs rijden in een personenauto (87% van de zaken). Soms (12%) gaat het om een motor, zelden om een vrachtauto (1%).

Doorgaans heeft men geheel geen rijbewijs (90%) of wel een rijbewijs maar dat is niet uitgegeven voor het voertuig waarin men is aangetroffen (2%). Daarnaast zijn er nog personen met een buitenlands rijbewijs (4%) en personen met een verlopen rijbewijs (4%). Bij het laatste dient wel te worden aangetekend dat door de in dit onderzoek gemaakte keuze het rijbewijs al langer dan een jaar is verlopen.

Het delict 'rijden zonder rijbewijs' betreft dus veelal het rijden in een auto zonder dat men een rijbewijs bezit.

De omstandigheden waaronder de overtreding van 9.1.3 WVV wordt geconstateerd variëren:

- veelal (65% van de gevallen) wordt dit geconstateerd bij een controle; dit kan een algemene verkeerscontrole zijn, maar veelal gaat het om specifieke controles van (oude, slecht uitziende) voertuigen.
- soms blijkt dit bij een ander soort van overtreding (13%) of bij een aanrijding, ongeval (11%);
- een enkele keer (11%) herkent de politie een persoon, waarvan men weet dat die geen (geldig, juist) rijbewijs heeft.

Deze verdeling ligt in grote kantons gelijk aan die in middelgrote kantons. De kleine kantons geven een ander beeld te zien: veel 9.1.3-zaken komen door herkenning door de politie (20%), en door ongevallen en overtredingen (35%). Controle (levert 45% van de zaken) neemt duidelijk een minder belangrijke plaats in dan dat dat het geval is bij de grote en middelgrote kantons.

Het verbaast niet, dat veelvuldig niet alleen art. 9.1.3 WWV ten laste wordt gelegd, maar ook andere delicten. Immers, ten dele komt pas naar voren dat men geen rijbewijs heeft, als men wordt gecontroleerd omdat men in een slechte of oude auto rijdt. Anderszins geschiedt dit bij een overtreding of aanrijding. Het blijkt dat in de helft van de zaken een of meer andere delicten ten laste wordt gelegd. Uit de praktijk wordt het geluid gehoord dat dit niet een compleet beeld zou geven, daar lang niet altijd alle geconstateerde feiten ten laste worden gelegd. Tabel 3 geeft een overzicht van de andere delicten.

Tabel 3: Andere ten laste gelegde delicten, naast 9.1.3 WWV

	aantal	percentage
art. 30 WAM betr.verzekering voertuig	339	33%
art. 9.1.1 WWV betr. kenteken voertuig	44	4
art. 9.1.2 WWV betr. kentekenbewijs	11	1
overig WWV	21	2
art. 435 Sr. opgeven valse naam	53	5
art. 13 WVR gebreken aan voertuig	140	14
overig WVR	7	1
delicten RVV	118	11

Opmerkelijk vaak komt voor dat men ook rijdt in of op een onverzekerd voertuig: in 1 op de 3 gevallen. Daarnaast wil het voertuig nogal eens gebreken vertonen (14% van de gevallen), of er klopt iets niet met het kenteken of het kentekenbewijs (5%).

In 1 op de 20 gevallen geeft de overtreder een valse naam op. De 118 zaken waarbij ook een overtreding van het RVV is geconstateerd, moet zo begrepen worden, dat bv. een snelheidsovertreding is geconstateerd waarna blijkt dat de overtreder zich ook schuldig maakt aan 9.1.3 WWV.

2.3 Afdoening

Droesen zegt in zijn artikel dat kantonrechters nogal eens geneigd zijn om een bevel tot medebrenging te geven, omdat ze de verdachte persoonlijk willen wijzen op de ernst van de overtreding van 9.1.3 WWV. Uit het

verzamelde materiaal blijkt dat in 63% van de gevallen de verdachte bij verstek is veroordeeld; dus bij 37%, niet onaanzienlijk, is de verdachte aanwezig. Zo hieraan inderdaad een bevel tot medebrenging aan vooraf is gegaan, zou dit veel werk voor de politie impliceren. De genoemde 37% ligt duidelijk hoger dan normaal is bij kantongerechtszaken. Gemiddeld ligt dit onder de 20% (gegevens HDORR).

Ook zouden verdachten veelvuldig in hoger beroep gaan. Uit de dossiers wordt niet steeds duidelijk of men in hoger beroep ging. Het blijkt dat zeker in 7% van de zaken hoger beroep is aangetekend. (Landelijk betekent dat tenminste 350 beroepszaken).

Het verzamelde materiaal laat ook toe na te gaan hoe lang het tijdverloop is tussen het moment waarop het delict is geconstateerd en de inschrijving als zaak op het kantongerecht, en de duur van die inschrijving tot de afdoening door de kantonrechter. Bij de helft van de zaken ligt er meer dan 2 maanden tussen delict en inschrijving. Eveneens bij de helft duurt het langer dan 5 a 6 maanden tot, na de inschrijving, de zaak ter zitting komt.

Tabel 4 toont de wijze van afdoening door de kantonrechter.

Tabel 4: Afdoeningsmodaliteiten

	aantal	percentage
vrijspraak	19	2
schuldigverklaring zonder straf	10	1
veroordeling tot:		
- onvoorw. boete	807	78
- voorw. boete	13	1
- onvoorw. principale hechtenis	186	18
- voorw. principale hechtenis	220	21
- verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer	48	5

Uit het feit dat de percentages niet tot 100 optellen blijkt reeds dat nogal eens een combinatie van sancties is opgelegd. Doorgaans wordt verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer met een hoofdstraf gecombineerd. Daarnaast wordt nogal eens de boete met een voorwaardelijke hechtenisstraf gecombineerd. Meestal wordt een onvoorwaardelijke boete opgelegd, variërend van f 20,- tot f 1000,-. Gemiddeld ligt dit op ongeveer f 200,-. Daarbij wordt een subsidiaire hechtenisstraf van gemiddeld bijna 5 dagen opgelegd.

Voorts wordt in ongeveer 1 op de 6 gevallen een onvoorwaardelijke hechtenisstraf opgelegd van gemiddeld 10-11 dagen. Een voorwaardelijke hechtenisstraf volgt in 21% van de gevallen, met een gemiddelde duur van 9 dagen. In deze gevallen geldt een proeftijd van doorgaans 2 jaar.

Zoals gezegd is in 186 gevallen een onvoorwaardelijke hechtenisstraf uitgesproken. In totaal zijn daarbij 1993 dagen vrijheidsstraf opgelegd, hetgeen overeenkomt met 5,5 manjaren. Geextrapoleerd naar een heel jaar en naar heel Nederland komt het beslag op de capaciteit in HvB's uit op 55 plaatsen (5,5x2:0,20).

Daarnaast is er het beslag dat op de capaciteit wordt gelegd door degenen die de opgelegde boete niet betalen en hun subsidiaire hechtenisstraf uitzitten. In potentie gaat dat om 102 plaatsen (807x4,6x2:0,20:365). Dit komt echter niet vaak voor. Het WODC verrichte eerder een inventarisatie in het arrondissement Den Haag naar de mate waarin boetes niet betaald werden en de vervangende hechtenis ten uitvoer moest worden gelegd. Dit kwam slechts in enkele procenten van de gevallen voor. Het beslag op de capaciteit vanwege gerealiseerde subsidiaire hechtenis kan daarom op slechts een paar plaatsen worden geraamd.

In totaal kan het beslag dat vanwege rijden zonder rijbewijs op de capaciteit van het gevangeniswezen wordt gelegd op zo'n 55-60 plaatsen geraamd worden. Dat betekent dat gemiddeld 1 op de 40 a 50 plaatsen in HvB's wordt ingenomen door overtreders van art. 9.1.3 WvW. Deze schattingen liggen onder die op basis van de Utrechtse inventarisatie werden gemaakt. Daar kwam men op 81 plaatsen.

De gegevens in het vorige hoofdstuk betreffen de zaken die zijn afgedaan. Het blijkt dat deze 1034 zaken door 872 personen zijn gepleegd.

- van 747 personen werd in de tweede helft van 1981 een overtreding art. 9.1.3 WvW afgedaan;
- van 102 personen betrof dit twee overtredingen;
- van 19 personen drie overtredingen;
- van 4 personen meer dan drie overtredingen (resp. 4, 5, 6 en 11).

Om dubbeltellingen te vermijden wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van personen.

In de paragrafen 3.1 t/m 3.3 zullen enige aspecten afzonderlijk de aandacht krijgen, waarna in 3.4 dwarsverbanden worden gelegd.

3.1 Personalia

In het volgende overzicht zijn een aantal achtergrondgegevens van de overtreeders samengebracht.

Tabel 5: Enige personalia

	aantal	percentage
<u>geslacht (onbekend: 42)</u>		
man	763	92
vrouw	67	8
<u>leeftijd (onbekend: 36)</u>		
18 tot 20 jaar	125	15
20 tot 30 jaar	515	62
30 tot 40 jaar	122	14
40 tot 50 jaar	44	5
50 jaar en ouder	30	4
<u>nationaliteit, geboorteland (onb.: 35)</u>		
Nederlands	675	81
Suriname, geboren in Suriname	62	7
Antillen, geboren op Antillen	23	3
Middellandse Zee gebied	39	5
Overig buitenland	32	4
<u>beroep (onbekend: 170)</u>		
heeft beroep	401	57
zonder beroep, uitkering	275	39
scholier	26	4

De overtreeders zijn veelal Nederlandse mannen van jonger dan 30 jaar. Het percentage zonder beroep is opvallend hoog. Dit gegeven is niet altijd nauwkeurig omschreven in de dossiers. Veelal zal het 'gaen werk' betreffen. Het aandeel van allochtonen is beperkt.

3.2 Recidive 9.1.3 MVW

Bij 344 van de 872 (39%) overtreeders van art. 9.1.3 MVW was het de eerste keer dat man daarvoor met justitie in aanraking kwam. De meerderheid vaker:

- bij 166 werd een keer eerder een feit ingeschreven;
- bij 122 twee keer eerder;
- bij 155 3-5 keer eerder;
- bij 59 6-10 keer eerder;
- bij 26 meer dan 10 keer eerder (maximum is 47).

Er bestaat dus een vrij grote groep van 240 (28%) die vaak (drie keer of vaker) recidiveerde; in totaal werd ten aanzien van deze groep reeds 1743 keer proces-verbaal ingeschreven.

Niet ieder ingeschreven feit leidt tot een veroordeling. Soms ook worden verscheidene feiten samengevoegd en in een keer ter zitting gebracht. Het aantal veroordelingen ligt om deze redenen dan ook lager dan het aantal ingeschreven feiten.

Tabel 6 geeft weer hoeveel eerdere veroordelingen zijn aangetroffen (excl. transacties).

Tabel 6: Aantal eerdere veroordelingen
wegens 9.1.3 WvW

	aantal	percentage
geen	460	53
1	151	17
2	91	10
3-5	120	14
6-10	34	4
11 en meer	16	2

Bijna de helft is al eens of meermalen eerder veroordeeld wegens art. 9.1.3 WvW. 117 personen kregen eens of meermalen een onvoorwaardelijke hechtenisstraf met een gemiddelde duur van 41 dagen per persoon.

Net als voor andere delicten bestaan ook voor art. 9.1.3 WvW richtlijnen, welke gespecificeerd voor diverse gevallen aangeven welke eis is geïndiceerd (Staatscourant, 18 maart 1981)⁸. Nu bevat het verzamelde materiaal geen informatie over de eis door de Officier van Justitie, alleen over de strafsoort en -maat. Vergelijking van de richtlijnen met de opgelegde straffen geeft daarom alleen een idee hoe de richtlijnen zich verhouden tot de praktijk van de straftoemeting. Daartoe eerst een tabel waarin de strafsoort en de recidive voor 9.1.3 WvW met elkaar in verband worden gebracht⁹.

⁸ Inmiddels zijn de richtlijnen veranderd (Staatscourant, 29 juni 1982 en 28 april 1983). Uiteraard dienen in dit verslag de richtlijnen bekeken te worden die golden in de periode waarin de onderzochte zaken zijn behandeld.

⁹ Exclusief de gevallen met vrijspraak of schuldigverklaring zonder strafoplegging, en de gevallen van 'buitenlands rijbewijs'.

Tabel 7: Straf en recidive voor 9.1.3 WvW.

	eerdere veroordeling voor 9.1.3 WvW		
	geen	een	twee of meer
noch onvoorw. boete, noch onvoorw. hechtenis	3 (1%)	1 (1%)	2 (1%)
onvoorw. boete	336 (97%)	170 (96%)	159 (56%)
onvoorw. hechtenis (evt. met boete)	9 (3%)	7 (4%)	124 (44%)
	348	178	285

Vrijwel steeds wordt, als de overtreder niet of slechts een keer eerder bestraft was voor 9.1.3 WvW, een boete opgelegd. Dit komt overeen met de richtlijnen. De richtlijnen geven aan een eis van f 180,- als het de eerste keer is dat men voor 9.1.3 voor de rechter komt. In de praktijk wordt gemiddeld een bedrag van f 161,- opgelegd. Er dicht bij dus. Als men reeds een keer eerder is bestraft indiceren de richtlijnen een eis van f 275,- tot f 300,-. Opgelegd wordt gemiddeld f 220,-. Voor wat betreft degenen die niet eerder of slechts een keer eerder voor dit delict veroordeeld zijn staat de straftoemettingspraktijk dus dicht bij de indicaties van de richtlijnen.

Als men vaker dan eenmaal in de laatste 4 jaar voor dit delict is veroordeeld geven de richtlijnen onvoorwaardelijke hechtenis aan. In de praktijk wordt dit echter in minder dan de helft van de gevallen ook opgelegd. (Dit zou onder andere kunnen voortkomen uit de omstandigheid dat de verdachte inmiddels een rijbewijs kan tonen. Dan zal doorgaans geen vrijheidsstraf meer worden opgelegd).

3.3 Overige recidive

a) 30 WAM, RVV en WVR

Van alle in het onderzoek betrokken gevallen is bekend of, en zo ja, wat voor feiten en veroordelingen er voorkomen betreffende overtredingen die door de kantonrechter zijn afgedaan.

Tabel 8: Eerdere feiten en veroordelingen betreffende art. 30 WAM, RVV en WVR

	aantal	percentage
<u>eerdere feiten betr. 30 WAM</u>		
geen	663	76
een	117	13
meerdere	92	11
<u>eerdere veroordeling betr. 30 WAM</u>		
geen	673	77
een	113	13
meerdere	86	10
<u>eerdere feiten RVV, WVR</u>		
geen	725	83
een	88	10
meerdere	59	7
<u>eerdere veroordelingen RVV, WVR</u>		
geen	748	86
een	77	9
meerdere	47	5

Een op de vier personen die nu voor 9.1.3 WVW is be-recht, is al eerder voor onverzekerd rijden veroordeeld. Ook hier geldt de opmerking dat deze cijfers eerder te laag dan te hoog zijn, omdat niet steeds alles in een proces-verbaal wordt opgenomen of ten laste gelegd wordt.

Ongeveer 1 op de 7 is eerder veroordeeld voor een overtreding van het RVV en/of WVR. Daarbij de op-merking dat lang niet alle verkeersovertredingen ook gedocumenteerd worden.

b) andere feiten: WVW, Sr, etc.

Het bestaan van eerdere strafbare feiten hoeft niet steeds naar voren te komen uit de dossiers op het kantongerecht. Daarom is aanvulling gezocht in het Algemeen Documentatieregister, voor wat betreft mis-drijven van de Wegenverkeerswet, delicten uit het Wetboek van Strafrecht en bijzondere wetten (o.a. Opiumwet). Hierbij is niet voor alle 872 personen informatie verzameld, maar voor een willekeurige steekproef van 290.

Label 9: Eerdere feiten en veroordelingen betr. WVV en andere wetten, steekproef

	aantal	percentage
<u>eerdere misdrijven WVV</u>		
geen	210	72
een	35	12
meerdere	45	14
<u>eerdere veroordelingen misdrijven WVV</u>		
geen	232	80
een	31	11
meerdere	27	9
<u>eerdere feiten Sr, etc.</u>		
geen	133	46
een	23	8
meerdere	134	46
<u>eerdere veroordelingen Sr, etc.</u>		
geen	162	56
een	26	9
meerdere	102	35

Een op de vijf werd eerder veroordeeld wegens een misdrijf uit de Wegenverkeerswet. Opmerkelijk hoog ligt het aantal feiten en veroordelingen wegens andere feiten: bijna de helft is reeds eerder veroordeeld.

3.4 Dwarsverbanden

Voor het verkrijgen van een nader inzicht in de achtergronden van degenen die zich schuldig maken aan het rijden zonder rijbewijs worden in deze paragraaf een aantal gegevens met elkaar in verband gebracht. Uitgangspunt daarbij is de mate waarin men zich ook in het verleden al schuldig maakte aan dit feit, althans de mate waarin men daarvoor is veroordeeld. Welke kenmerken kleven aan degenen die herhaald zijn veroordeeld voor 9.1.3 WVV?

Omdat volledige informatie alleen bestaat bij de steekproef van 290 gevallen waarvoor het strafrechtelijk verleden compleet is opgevraagd betreffen de analyses ook alleen deze groep.

Ten behoeve van de analyse zijn twee groepen onderscheiden:

- degenen die eerder nog niet of slechts een keer zijn gestraft voor art. 9.1.3 WVV (veroordelingen plus transacties): dit betreft 185 gevallen (64%);

- degenen die tenminste twee keer eerder zijn gestraft: 105 gevallen (36%).

In tabel 10 is voor deze twee groepen apart weergegeven de mate waarin andere kenmerken voorkomen.

Tabel 10: Kenmerken van degenen die niet, of slechts een keer eerder voor art. 9.1.3 WVW zijn bestraft en van degenen die meermalen zijn bestraft¹⁰.

	eerder gestraft voor 9.1.3 WVW		
	niet of een keer	meermalen	
<u>geslacht</u>			
man	91%	96%	niet sign.
vrouw	9%	4%	
<u>leeftijd</u>			
jonger dan 20 jaar	32%	19%	
20 tot 30 jaar	53%	61%	p<.05
30 jaar en ouder	15%	20%	
<u>nationaliteit/geboorteland</u>			
Nederland(s)	76%	90%	p<.05
niet-Nederland(s)	24%	10%	
<u>beroep</u>			
ja (incl. scholier)	62%	57%	niet sign.
nee, uitkering	38%	43%	
<u>eerdere veroordeling art. 30 WAM</u>			
0, 1 keer	99%	63%	p<.001
meermalen	1%	37%	
<u>eerdere veroordeling RVV, WVR</u>			
0, 1 keer	96%	88%	p<.02
meermalen	4%	12%	
<u>eerdere veroordeling misd. WVW</u>			
0, 1 keer	97%	80%	p<.001
meermalen	3%	20%	
<u>eerdere veroordeling Sr, etc.</u>			
0, 1 keer	78%	41%	p<.001
meermalen	22%	59%	
<u>constatering overtreding 9.1.3. WVW</u>			
door herkenning	4%	18%	p<.001
anders	96%	82%	

Voor wat betreft de personalia blijkt er wel enig maar geen opvallend verschil tussen degenen die niet vaak en hen die meermalen zijn veroordeeld voor rijden onder invloed. Het geconstateerde leeftijdsverschil is voor de hand liggend: jongeren van beneden de 20 jaar hebben nog niet veel gele-

¹⁰Toetsing middels de Chi-kwadraat methode, significantieniveau 5%.

genheid gehad voor dit delict te worden gepakt (het bestand bestaat immers alleen uit degenen die 18 jaar of ouder zijn). De informatie over nationaliteit en geboorteland leert dat het herhaald rijden zonder rijbewijs vooral moet worden gezocht onder de autochtone Nederlanders.

Wel opmerkelijk groot zijn de verbanden met het veroordeeld zijn voor andere delicten. Over de gehele linie blijkt dat degenen die herhaald zonder rijbewijs reden ook relatief veelvuldig voor misdrijven en overtredingen zijn veroordeeld. Hierop is een nadere analyse toegepast, waarvan de resultaten in tabel 11 zijn weergegeven. Daarbij zijn de eerdere veroordelingen voor de RVV en WVR buiten beschouwing gelaten.

Tabel 11: Delictachtergrond van degenen die eerder al herhaald zijn veroordeeld voor art. 9.1.3 WVV

	aantal	percentage
- geen meerdere veroordelingen	33	31
- wel meerdere veroordelingen, voor een delictstype (30 WAM, misdr. WVV, misdr. Sr, etc)	31	30
- meerdere veroordelingen voor verschillende delictstypen	41	39
	105	100%

Het blijkt, dat een grote groep een breed spectrum aan eerdere veroordelingen heeft, dat niet beperkt blijft tot een delicttype (bv. onverzekerd rijden) maar zich uitstrekt tot verscheidene delictstypen.

Met behulp van deze gegevens is te berekenen hoe omvangrijk landelijk de diverse categorieën overtreders van art. 9.1.3 WVV zijn. Daarbij dient wel bedacht te worden, dat alleen een schatting te maken valt van de omvang zoals die zich in een half jaar aandient.

Per half jaar dient zich aan verdachten betreffende 9.1.3. naar schatting het volgende aan¹¹:

¹¹ Per half jaar zijn er landelijk $15.000:2=7.500$ zaken betreffende 9.1.3 WVV geschat (zie 2.1). Daarvan is een deel ($1034:1478=70\%$, zie tabel 2) als 'echte' 9.1.3-zaken te beschouwen: zo'n 5250. Deze zaken betreffen $5250 \times 872:1034=4425$ personen (zie inleiding hoofdstuk 3). Daarvan is (zie tabel 6) 70% niet of slechts een keer eer-

-
- zo'n 3100 personen die nooit of slechts een keer eerder zijn veroordeeld voor art. 9.1.3 WVW;
 - zo'n 800 personen die tenminste twee keer al eerder voor 9.1.3. WVW zijn veroordeeld, maar die niet een diversiteit aan veroordelingen op andere terreinen te zien geeft;
 - ruim 500 personen die niet alleen voor 9.1.3 WVW al meermalen zijn veroordeeld, maar ook op verscheidene andere terreinen.

Dit dient zich in een half jaar aan. Omdat onbekend is hoe de recidivesnelheid ligt, valt niet te schatten hoe omvangrijk de groepen in het algemeen zijn. Door de gekozen onderzoeksmethode en de lage pakkans kunnen we aannemen dat de groep recidivisten groter is dan de in dit onderzoek gevonden 1300.

der voor 9.1.3. veroordeeld. Voor de verdeling van de overige 30%, zie tabel 11.

Geluiden uit het arrondissement Utrecht wezen er op dat het delict rijden zonder rijbewijs tot veel zaken voor de kantonrechter leidt, en tot een niet onaanzienlijk beslag op de inrichtingscapaciteit van het gevangeniswezen. Bovendien waren er indicaties dat het herhaald rijden zonder rijbewijs, gezien de daderpopulatie, wellicht minder met een strafrechtelijke aanpak gediend zou zijn, maar dat andere afdoeningen mogelijk de voorkeur zouden verdienen.

Dit was reden om een studie te doen naar de kwantitatieve omvang van de problematiek van rijden zonder rijbewijs (art. 9 lid 1 onder 3 WvW) en naar de kenmerken van de daderpopulatie.

Het onderzoek, dat zich uitstrekke tot 15 kantons, leverde als resultaat dat de schattingen voor de landelijke situatie op grond van het Utrechtse materiaal te hoog waren. Per jaar gaat het om zo'n 15.000 zaken, waardoor een beslag wordt gelegd op ongeveer 55-60 plaatsen in HvB's wegens te executeren hechtenisstraf (op grond van het Utrechtse materiaal werd dit op 81 geschat). De geluiden over de kwantiteit van zaken en mate van beslag op capaciteit moeten worden gerelativeerd. Dat neemt niet weg dat de plaatsen die vanwege dit delict in HvB's bezet worden een niet te verwaarlozen aantal vormt, zeker in deze tijd van grote druk op de capaciteit van penitentiaire inrichtingen.

Overeenkomstig de Utrechtse inventarisatie bleek een aanzienlijk deel van de veroordeelden al meermalen te hebben gerecidiveerd: maar liefst 36% was reeds 2 keer of vaker eerder veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs. Hierbij dient wel bedacht te worden dat er sprake is van een vicieuze cirkel: recidivisten worden, met name in kleinere kantons, door de politie 'herkend' als ze achter het stuur zitten, waarna nieuwe veroordelingen volgen. Juist deze recidivisten komen dan terecht in een opeenvolging van bestraffing en opnieuw plegen, waarbij de bestraffing er niet voor zorgt dat men niet meer achter het stuur plaatsneemt. Uit preventief oogpunt is de strafrechtelijke aanpak dan niet effectief.

Het materiaal maakt het mogelijk een profiel te schetsen van degenen die herhaald met justitie in aanraking komen wegens rijden zonder rijbewijs. Doorgaans betreft het mannen tussen de 20 en 30 jaar, nogal eens zonder beroep, een uitkering ontvangend (43%). Het merendeel (90%) is Nederlander, 1 op de 10 heeft niet de Nederlandse nationaliteit of is niet in Nederland geboren. De meesten (65%) zijn eerder ook al meermalen veroordeeld wegens andere delicten: overtreding van art. 30 WAM (onverzekerde rijden), misdrijf van het Wetboek van Strafrecht, WVV, etc. De groep die eerder al meermalen veroordeeld voor art. 9.1.3 WVV bestaat naar schatting landelijk uit ruim 1300 personen. Dit is het aantal dat zich in een half jaar aandient. Hoe omvangrijk deze groep in het algemeen is valt, vanwege de gekozen onderzoeksmethode, moeilijk te zeggen, maar ook gezien de lage pakkans is het aannemelijk dat het aantal duidelijk ligt boven de genoemde 1300.

Deze groep recidivisten valt in twee groepen uiteen. De eerste groep bestaat uit degenen die (vrijwel) uitsluitend voor het rijden zonder rijbewijs met justitie in aanraking komt. Dit betreft meer dan de helft van de recidivisten. Daarnaast is er een minderheid die ook voor andere strafbare feiten regelmatig met justitie in aanraking komt. Bij deze groep lijkt het er daarom op dat het rijden zonder rijbewijs niet een geïsoleerd verschijnsel is maar deel uitmaakt van een meeromvattend patroon van regelovertreding.

Het zal duidelijk zijn dat bij het zoeken naar alternatieven voor de strafrechtelijke reactie op dit delict de uiteenlopende kenmerken van de recidivisten van belang zijn, zowel voor de mogelijkheid dergelijke alternatieven te realiseren als voor de effectiviteit daarvan. Voorzover het gaat om recidivisten van wie het niet kunnen halen van het rijbewijs een geïsoleerd probleem is zou gezocht kunnen worden in de richting van een andere wijze van examineren. Het zou immers wel kunnen zijn dat men zich redelijk in het verkeer kan bewegen, doch alleen het papiertje kan men niet halen. Als het gaat om recidivisten die ook op (vele) andere terreinen normovertredend gedrag vertonen (zie ook het door Drogen in zijn artikel geschetste profiel) ligt een oplossing minder voor de hand. Zo de motivatie daartoe aanwezig is zou, met behulp van de reclassering, in individuele gevallen een oplossing gezocht kunnen worden die voorkomt dat een uit speciaal preventief oogpunt deprimerend patroon van herhaalde 'insluiting' wegens dit delict blijft voortbestaan.