
Els de Steenhuijsen Piters

Max Kommer

W
wetenschap

C
onderzoek en

D
documentatie

C
centrum

**STRAFTOEMETING BIJ
RIJDEN ONDER INVLOED**

Ministerie van Justitie

1987

6522

INHOUDSOPGAVE

1	Achtergrond en opzet	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Probleemstelling	3
1.3	Methoden van onderzoek	5
2	Resultaten	7
2.1	Minder rijders onder invloed?	7
2.2	Lagere bloed alcohol gehalten	8
2.3	Invloeden van de richtlijn	11
2.3.1	Verschuiving naar andere sancties	17
2.4	Voortzetting van een trend	22
2.5	Gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	23
3	Samenvatting en conclusie	25

1 ACHTERGROND EN OPZET

1.1 Inleiding

Te Grave wordt al enige jaren voor een deel van de aldaar verblijvende gedetineerden die veroordeeld zijn op grond van art. 26 of 33a WvW een speciaal "alcohol verkeersproject" (AVP) verzorgd⁰¹. Dit project maakt deel uit van het regiem en betreft een voorlichtingsprogramma over alcoholgebruik en verkeer.

Door directie en personeel van de gevangenis wordt de inhoud van het programma positief beoordeeld, en uit onderzoek blijkt dat het programma ook als effectief beschouwd mag worden; de gedetineerden zeggen er baat bij te vinden. Het lijkt dan ook aantrekkelijk de frequentie van het programma uit te breiden en het aan te bieden aan allen die terzake van deze delicten tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld. Vraag daarbij is wel of de ontwikkeling van het aanbod van gedetineerde rijders onder invloed zo'n frequentieverhoging rechtvaardigt.

Uit een onderzoek van het Stafbureau Wetenschappelijke Adviezen van de Directie Gevangeniswezen (SWA/DGW) naar de ontwikkeling van dit aantal blijkt namelijk een afname van het aantal te executeren vonnissen⁰². Deze blijkt niet te worden veroorzaakt door een stijging van de werkvoorraad van het Penitentiaire Selectie Centrum (PSC). Evenmin is er sprake van van een vertraging van de procedure voor aanmelding van deze vonnissen bij het PSC door de parketten. Veeleer lijkt het er op dat het aantal voor ROI opgelegde OVV's afneemt. De vraag is nu of het hier gaat om een eenmalige daling (met name als gevolg van de richtlijnwijziging

⁰¹ Bovens, R., AVP tijdens detentie, een evaluatiestudie van een voorlichtingsprogramma voor dronken rijders in de gevangenis de Raam, WODC 1983.

⁰² Van der Linden, B., De ontwikkeling van het aantal gedetineerde rijders onder invloed. Een analyse in cijfers en grafieken, Stafbureau Wetenschappelijke Adviezen Directie Gevangeniswezen, november 1984.

per 1 mei 1983), of dat er sprake is van een voortzetting van een al jaren bestaande ontwikkeling. Zoals reeds werd opgemerkt bestaat echter de indruk dat er zich een afname voordoet in het aantal op grond van art. 26 WVV te executeren vrijheidsstraffen en daarmee ook het aantal potentiële deelnemers. Uit het SWA/DGW-onderzoek blijkt dat het hier gaat om een reële afname en niet om een administratief artefact. Alvorens nu een beslissing genomen kan worden over het al dan niet verhogen van de frequentie van het AVP-project, zal inzicht verkregen moeten worden in de achtergrond van deze afname, met andere woorden zal een antwoord moeten worden gegeven op de vraag of deze incidenteel of structureel is.

Wellicht nog belangrijker is het antwoord op deze vraag in het licht van de in het "Structuurplan Penitentiaire Capaciteit" gedane voorspellingen ten aanzien van de in de toekomst benodigde capaciteit voor kortgestrafte zelfmolders. In het verslag van het reeds genoemde onderzoek van het SWA/DGW wordt hierover opgemerkt: "Het is de vraag of het verminderde aantal vrijheidsstraffen wegens ROI uitsluitend wordt veroorzaakt door de wijziging van de strafvorderingsrichtlijnen in 1983. Is er sprake van een meer algemene tendens om minder vrijheidsstraf op te leggen, dan zal het aanbod gedetineerde ridders onder invloed nog verder kunnen dalen. Is alleen de richtlijnwijziging verantwoordelijk voor de daling, dan mag een hernieuwde toename van het aanbod worden verwacht". Aangezien men zich in de, in het Structuurplan berekende, prognose van de benodigde celcapaciteit baseert op trend-extrapolatie, zal duidelijkheid omtrent de vraag welke van beide mogelijkheden zich heeft voorgedaan zeer gewenst zijn. Om beter inzicht te krijgen in de geconstateerde afname werd het WDDC verzocht na te gaan wat de mogelijke oorzaken hiervan kunnen zijn. In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek, waarin op basis van verschillende gegevensbronnen is geprobeerd het gevraagde inzicht te verschaffen.

1.2 Probleemstelling

Doel van dit onderzoek is dus, na te gaan waar de geconstateerde terugloop in OVV's voor ROI het gevolg van is. Er zijn verschillende niveau's waarop factoren een rol kunnen spelen die het aantal opgelegde OVV's beïnvloeden. Factoren die op het niveau van de politie van belang zijn, zijn de omvang en de samenstelling naar BAG (bloedalcoholgehalte) van het zaakaanbod, alsmede het opsporingsbeleid. Op het niveau van de strafvordering- en straftoemeting betreft het met name de strafvorderingsrichtlijn van mei 1983 en de samenstelling van het zaakaanbod bij de rechter. Tenslotte is het nog mogelijk dat er niet zo zeer sprake is van een trendbreuk, zoals de geconstateerde terugloop bij eerste beschouwing doet vermoeden, maar veeleer van de versterkte werking van een trend. Al met al kunnen de volgende mogelijke verklaringen geformuleerd worden:

- Ten eerste is er -hoewel niet erg waarschijnlijk- de mogelijkheid dat er minder dronken gereden wordt. De mogelijkheid dat er minder zaken ter kennis van de politie komen, bv. doordat er minder nadruk op de opsporing wordt gelegd, is meer realistisch.
- Het totaal aantal ter kennis gekomen zaken is gelijk gebleven althans niet afgenomen, maar er doen zich meer zaken met lagere BAG's voor. Ook dit zal het gevolg kunnen zijn van een wijziging in het opsporingsbeleid. Uit onderzoek is bekend dat er een relatie bestaat tussen de omstandigheid bij constatering (bv. na ongeval, bij een alcohol-controle etc.) en het geconstateerde niveau van het BAG. Het is dus denkbaar dat wanneer er wijzigingen in de opsporing plaatsvinden er een andere BAG-samenstelling van de ter kennis van de politie gekomen zaken, en daarmee van het zaakaanbod bij het OM, zal ontstaan.
- In mei 1983 werd een nieuwe richtlijn van kracht inzake de strafvordering bij rijden onder invloed. Het verschijnen van deze richtlijn hing samen met de invoering van de bevoegdheid van het OM (Openbaar Ministerie) tot transactie in misdrijven. Hiermee beoogde men de beperking van het zaakaanbod bij de rechter. Het te verwachten effect van de richtlijnen op de OVV is tweeledig en wel via het zaakaanbod en via de straftoemeting. Transactie bij ROI werd geïndiceerd voor first-offenders in de laagste drie BAG categorieën (t/m 1,3 promille) (pm.: mg. alcohol per ml. bloed). We mogen dus aannemen dat de zaken in deze BAG-categorieën niet meer voor de rechter zullen komen, omdat zij door het OM worden afgedaan. Deze daling in het zaakaanbod bij de

rechter kan echter geen gevolgen hebben voor de daling in OVV's, omdat voor deze gevallen toch al bijna nooit een OVV werd gevorderd. Immers krachtens de oude richtlijn lag de grens voor het vorderen van een OVV bij first-offenders al op 2,0 pm.

Een ander aspect aangaande de richtlijn van mei 1983 is dat de grens voor het vorderen van een OVV voor first offenders van 2,0 naar 2,5 pm werd verlegd, en voor de recidivisten van 1,5 naar 2,0 pm. Vraag is nu of dit via de straffoemeting nog gevolgen zal kunnen hebben voor het aantal OVV's. Men kan er immers van uitgaan dat de straffoemeting de lijn van de strafvordering op gepaste afstand zal volgen. Een daling van het aantal OVV's is hier aannemelijk, gezien het feit dat bij opvolgen van de richtlijn de zaken met een promillage tussen de 2,0 en 2,5 niet meer afgedaan zullen worden met een OVV, waar dat voor mei 1983 veelal nog wel het geval was.

- Tenslotte is het zeer goed mogelijk dat het hier toch voornamelijk de gevolgen betreft van een zich al jaren voortzettende trend. Er zijn indicaties dat de richtlijnen niet zozeer de trend zetten, als wel hem slechts volgen⁰³. Het feit dat deze wegeverkeerswetdelicten bij de rechterlijke macht niet lijken te leven als grond voor een OVV speelt hierbij een belangrijke rol.

Voor elk van de hierbovengenoemde mogelijke oorzaken zal getracht worden na te gaan of en in hoeverre ze een rol spelen bij de afname van het aantal OVV's.

Hoewel niet direkt van belang voor de voortgang van het AVP in Grave, zal ook nog gekeken worden naar de gemiddelde duur in mandagen van de OVV's. Een eventuele toe- of afname hiervan is namelijk wel interessant met het oog op de bepaling van de benodigde penitentiaire capaciteit voor art. 26-igers.

Tot slot besteden we nog aandacht aan de vraag of er tengevolge van de daling van het aantal OVV's verschuivingen hebben plaatsgevonden naar andere sancties.

Alvorens in hoofdstuk 2 de resultaten te bespreken, wordt in de volgende paragraaf nog ingegaan op de toegepaste methode en het gebruikte materiaal.

⁰³ Kommer, M.M., Straffoemeting bij rijden onder invloed en weigering van de bloedproef, D&D 14, blz. 333, april 1984.

1.3 Methoden van onderzoek

Zoals hierboven blijkt valt de onderzoeksvraag in verschillende delen uiteen. Gevolg hiervan is dat ook meerdere bronnen geraadpleegd moesten worden.

Indien er veranderingen hebben plaatsgevonden in het aantal ter kennis van de politie gekomen of ten parkette ingeschreven zaken kan dat afgelezen worden uit de CBS maandstatistieken voor politie, justitie en brandweer. Om de invloeden van de richtlijnen te bestuderen is gebruik gemaakt van gegevens verzameld ten behoeve van een door het WODC gedaan onderzoek naar de transactie in misdrijven.⁰⁴ Ten behoeve van dit onderzoek zijn in 10 arrondissementen gegevens verzameld over o.a. (vrijwel) alle zaken die ter zake van art. 26 WvW lid 2 tussen 1 oktober en 21 december 1983 werden ingeschreven, en in 5 arrondissementen ook over dergelijke zaken die in dezelfde periode in 1982 werden ingeschreven. Dit materiaal werd aangevuld met bij het CBS opgevraagde gegevens omtrent de straftoemeting in de betreffende zaken. Met behulp van deze gegevens kon de strafvordering en -toemeting van ROI-zaken uit 1983 globaal vergeleken worden met die uit 1982. Van laatstgenoemd WODC en CBS materiaal werd eveneens gebruik gemaakt om de samenstelling naar BAG van de zaken te bekijken. Met het oog op invloeden van de strafvorderingsrichtlijnen werden tevens geraadpleegd de WODC-onderzoeken "Eis en vonnis bij rijden onder invloed", Werff, v.d. C., 1978 en "Rijden onder invloed in het ressort Arnhem", Essers, J.J.A en M.M. Kommer (1982). Tot slot maakten we gebruik van gegevens die door het WODC bij het CBS werden opgevraagd ten behoeve van het beleidsplan "Samenleving en criminaliteit". Het betrof hier informatie omtrent onder andere art. 26 WvW-zaken in 1980, '82 en '83 door rechtbank en OM afgedaan.

⁰⁴ Essers, J.J.A., M.M. Kommer, W.A.F. Damen, De transactie in misdrijven: een beleidsevaluatie: WODC, 1986

2 RESULTATEN

2.1 Minder rijders onder invloed?

Zoals in paragraaf 1.2 reeds werd opgemerkt, is het mogelijk dat de afname in OVV's wordt veroorzaakt doordat er minder ROI-zaken ter kennis van de politie komen. Dat kan dan het gevolg zijn van het feit dat er inderdaad minder dronken gereden wordt maar ook bestaat de mogelijkheid dat het ROI alleen maar minder geconstateerd wordt. Tabel 1 geeft een beeld van de recente ontwikkelingen van de ter kennis van de politie gekomen art. 26 WVW-zaken.

Tabel 1: Ter kennis van de politie gekomen art. 26 WVW (voorlopige cijfers)

jaar	1981	1982	1983	1984
aantal zaken	35.705	36.698	37.810	36.571

Bron: CBS maandstatistiek politie, justitie en brandweer mei 1985, blz. 13.

We zien dat de ter kennis van de politie gekomen ROI-zaken min of meer constant blijft. De afname van het aantal ovv's kan hierdoor dus niet volledig verklaard worden. Omdat niet alle zaken die ter kennis van de politie komen ook bij het OM terecht komen, kijken we nog naar de ten parkette ingeschreven zaken.

Het blijkt dan (zie tabel 2) dat het aantal hiervan door de jaren toe neemt, zodat de afname van het aantal opgelegde OVV's in elk geval niet een gevolg kan zijn van een lager aantal ten parkette ingeschreven ROI-zaken.

Tabel 2: Ingeschreven, art. 26 WVV zaken (voorlopige cijfers)

jaar	1981	1982	1983	1984
aantal zaken	30.796	32.689	32.851	33.649

Bron: CBS maandstatistiek politie, justitie en brandweer juni 1982 blz. 39, mei 1983 blz 33, mei 1984 blz. 47 en juni 1985 blz. 45.

Het feit dat de beide tabellen een enigszins verschillende trend laten zien is overigens minder verbazingwekkend dan het op het eerste gezicht lijkt: zowel aan de politiestatistiek (waaraan de gegevens over de aantallen ter kennis gekomen zaken ontleend zijn) als aan de justitiële/criminele statistiek (gegevens over ingeschreven zaken) kleven een aantal fouten die ertoe leiden dat de gegevens eruit zeer slecht vergelijkbaar zijn.⁰¹

2.2 Lagere bloed alcohol gehalten

We vroegen ons af of de afname in OVV's misschien veroorzaakt wordt, doordat er bij een gelijkblijvend totaal aantal ROI-zaken zich relatief meer zaken met lagere BAG's voordoen, of geconstateerd worden. Zoals ook in de volgende paragraaf zal blijken wordt bij een laag BAG niet vaak een OVV opgelegd. Constatering van in verhouding veel zaken met lage BAG's zal dus tot gevolg hebben dat er ook relatief weinig OVV's opgelegd worden.

Van de zaken afkomstig uit het 'transactie'-materiaal is het BAG bekend. Op grond van deze gegevens kan nu de verdeling van de ROI-zaken over de BAG-categorieën voor de jaren 1982 en 1983 in tabel 3 met elkaar vergeleken worden.

Tabel 3 is beperkt tot de gegevens van 1982 en 1983 omdat in de voorgaande jaren, zowel in de richtlijnen als bij onderzoek, geheel afwijkende categorie indelingen werden gehanteerd, waardoor vergelijking niet goed mogelijk was.

⁰¹ Zie Jaarverslag Openbaar Ministerie over 1980, statistische paragraaf.

Tabel 3: Verdeling over de BAG-categorieën van de in oktober t/m december 1982 respectievelijk 1983 ingeschreven ROI-zaken

BAG pm.	okt/dec 1982	okt/dec 1983
≤ 0,50	1,3	1,0
0,51 - 0,80	14,0	13,2
0,81 - 1,00	12,7	12,5
1,01 - 1,30	19,3	20,7
1,31 - 1,80	31,4	30,4
1,81 - 2,00	8,6	9,1
2,01 - 2,50	9,7	10,5
≥ 2,51	2,8	3,3
totaal	100 (n=1109)	100 (n=2277)

$X^2 = 0,21$

Bron: WODC 1986.

Uit tabel 3 blijkt dat er tussen 1982 en 1983 geen verschuiving naar lagere bag's heeft plaatsgevonden. Er kan zelfs een lichte toename van de bag's boven de 2,0 pm geconstateerd worden. Het betreft hier evenwel geen significant verschil ($p > 0,05$). Dat beide jaren qua samenstelling niet veel uiteenlopen, maakte het vergelijken van deze zaken voor wat betreft de straf-toemeting later in het onderzoek zeer goed mogelijk. Vergelijking van onderzoeken van Van der Werff en van Essers en Kommer⁰², leert echter dat wanneer de BAG-verdeling op de langere termijn bekeken wordt er zich wel degelijk een toename van de lagere en een afname van de hogere BAG's (>2 pm.) voordoet. Deze verschuiving in BAG-samenstelling speelt dus waarschijnlijk wel een rol in de afname van het aantal OVV's maar kan die niet geheel verklaren, want zoals Van der Werff al opmerkte is de daling van het aantal OVV's sterker dan de afname van het percentage hogere BAG's.

Daarnaast is het verstandig dat er met betrekking tot de samenstelling van de zaken nog gekeken wordt naar de overige ernstgegevens (tabel 4). Indien er zich bv. minder verzwarende omstandigheden voordoen, kan dat een daling van het aantal OVV's tot gevolg hebben. Van de verzwarende omstandigheden worden hier alleen speciale

⁰² Werff, C. van der, Straftoemeting ROI 1978 (I) D&D nr4, maart 1979, blz. 159, tabel 2.

Essers, J.J.A en M.M. Kommer, Rijden onder invloed in het ressort Arnhem, WODC 1982, blz. 3, tabel 3.

recidive en lichamelijk letsel vermeld, omdat gebleken is dat de gegevens omtrent roekeloos rijden niet op betrouwbare wijze konden worden vastgesteld. Interpretatie verschillen tijdens de dataverzameling zijn hier debet aan; de overige gegevens konden objectief worden vastgesteld.

Tabel 4: Verdeling van het aantal ingescheven ROI-zaken (okt. t/m dec. 1982 respectievelijk 1983) over de eventuele verzwarende omstandigheden

verzwarende omstandigheden	1982 (n=1109)	1983 (n=2277)
-speciale recidive	14,2%	15,3%
-lichamelijk letsel	0,4%	0,6%

Bron: Kommer, M.M., J.J.A. Essers, W.A.F. Damen De transactie in misdrijfzaken, WODC 1986.

Ook tabel 4 laat geen groot verschil zien tussen de ernstgegevens uit 1982 en 1983; dus ook op dit vlak is het zaakaanbod niet noemenswaardig gewijzigd.

Als mogelijke oorzaak van een gewijzigd zaakaanbod werd ook een eventueel veranderd opsporingsbeleid genoemd. Uit onderzoek⁰³ is namelijk bekend dat er een verband bestaat tussen de manier van opsporen en de hoogte van de geconstateerde BAG's. Zo blijken bij de zg. 'alcohol-acties' vooral lagere BAG's en na 'roekeloos rijden' meer hogere BAG's geconstateerd te worden. Wanneer de nadruk op een andere wijze van opsporen komt te liggen, zal dit dus veelal ook een andere samenstelling (naar ernstgegevens) van het zaakaanbod bij het OM opleveren. Nu er zich echter in 1983 ten opzichte van 1982 in het zaakaanbod geen opvallende wijzigingen lijken te hebben voorgedaan, is het niet meer nodig het opsporingsbeleid op eventuele veranderingen te bekijken. Het nagaan van een mogelijke samenhang tussen het op de lange termijn gemiddeld lager worden van de BAG's en de eventuele wijzigingen door de jaren heen van het opsporingsbeleid, voert buiten het bestak van dit onderzoek.

⁰³ Essers, J.J.A., M.M. Kommer, Rijden onder invloed in het ressort Arnhem, WODC, 1982.

2.3 Invloeden van de richtlijn

Om de eventuele invloed van de richtlijn te kunnen vaststellen werden per BAG categorie de in 1982 respectievelijk 1983 op grond van art. 26 WVW gevoerde en opgelegde straffen met elkaar vergeleken. De zaken uit 1983 dateren van na het in werking treden van de richtlijn. Hierbij moet nog worden opgemerkt, dat het feit, dat wij hebben gebruik gemaakt van de ten behoeve van het transactiebeleid-onderzoek verzamelde cijfers, een gevolg heeft voor de gevonden aantallen OVV's. Bij de gegevensverzameling voor dat onderzoek zijn namelijk bepaalde zaken buiten de selectie gevallen, waarvan te verwachten is dat daarin wel een OVV zou zijn opgelegd⁰⁴. Bij de rechtbank in Den Haag werd nagegaan wat voor soort zaken er ten gevolge van deze criteria buiten de selectie zijn gevallen. Dit bleken veelal gevoegde zaken te zijn waarin ook relatief vaak een OVV werd opgelegd. Omdat in het extract vonnis van gevoegde zaken niet wordt vermeld voor welk delict welke straf opgelegd wordt, kan niet worden nagegaan of een OVV ook

⁰⁴ De selectiecriteria zoals die vermeld worden in het interimrapport zijn als volgt: "Om te beginnen zijn slechts zaken in het onderzoek betrokken waarin sprake was van een (meerderjarige) verdachte, en een soort zaak (dat wil zeggen dat geen zaken werden geselecteerd waarin in een proces-verbaal verschillende delicten voorkwamen, doch wel waarin een soort delict meermalen was gepleegd). De reden voor deze beperking was dat hierdoor de vergelijkbaarheid van de zaken vergroot werd.

Om dezelfde reden werden geen zaken in het onderzoek betrokken waarbij sprake was van tegelijkertijd gepleegde kantongerechtsvertrredingen, die ad info of ter berechting bij de misdrijfzaak werden gevoegd. Hierdoor zijn met name vrij veel misdrijven van de WVW buiten de selectie gebleven.

Tenslotte zijn die zaken buiten het onderzoek gebleven waar in de loop van de tijd die -dat wil zeggen tot het moment waarop een registratieformulier aan het WODC werd verzonden- een zaak ad info of ter berechting bij werd gevoegd.

Hierbij moet er dan nog op worden gewezen dat het percentage van om deze reden afgevallen zaken tussen de arrondissementen sterk uiteenloopt; het al dan niet bijvoegen van kantongerechtsvertrredingen is een per parket wisselende administratieve praktijk." (Essers, J.J.A., M.M. Kommer en W.A.F. Damen De transactie in misdrijfzaken; een beleidsevaluatie, WODC 1986, blz. 16.)

wel voor het ROI werd opgelegd. Het blijkt nu dat betrekking van deze zaken niet zal leiden tot meer duidelijkheid over het aantal opgelegde OVV's. Wel moet hieruit worden afgeleid dat de hierna genoemde cijfers omtrent de aantallen OVV's een ondergrens vormen. In onderstaande tabel wordt per BAG-categorie het aantal ingeschreven zaken waarin een OVV werd gevorderd in percentages weergegeven.

Tabel 5: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde OVV's (incl. ten dele OVV, ten dele VV) per BAG-categorie betreffende de ROI-zaken ingeschreven in de periodes oktober t/m december 1982 resp. 1983

BAG-categorie pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	x	N=	x	N=	x	N=	x	N=
0,51 - 0,80	-	141	3,6	55	-	141	3,6	55
0,81 - 1,00	0,7	135	1,5	68	0,7	135	1,5	68
1,01 - 1,30	1,9	212	4,3	163	1,4	212	4,9	163
1,31 - 1,80	6,0	338	4,3	608	4,5	338	3,8	608
1,81 - 2,00	13,7	88	20,0	185	9,1	88	14,1	185
2,01 - 2,50	44,3	106	23,1	204	28,3	106	15,7	204
≥ 2,51	55,5	27	62,1	66	44,4	27	43,9	66

Een opvallend verschijnsel is dat tabel 5 niet alleen laat zien dat in de BAG-categorieën beneden de 2,0 pm. OVV's worden gevorderd en ook opgelegd (wat gezien de richtlijn niet direct verwacht mag worden), maar tevens, dat het percentage OVV's (beneden 1,3 pm.) in 1983 gestegen is ten opzichte van 1982. Een verklaring voor dit op het eerste gezicht bevreemdende, kennelijke gevolg van de nieuwe richtlijn is evenwel niet moeilijk te geven. De richtlijn heeft immers twee aspecten: enerzijds een vermindering van de aan de rechter voor te leggen zaken door beneden de 1,3 pm. aan first-offenders een transactie aan te bieden, anderzijds een verhoging van de drempel waarboven een OVV geïndiceerd is. De hogere percentages OVV in de categorieën beneden de 1,3 pm. zijn dan ook het gevolg van het feit dat hier geparcentageerd wordt op veel lagere aantallen door de rechter afgedane zaken: 34% van de zaken die in 1982 nog door de rechter afgedaan werden, werd in 1983 getransigeerd. Het op zich geringe aantal zaken waarvoor in deze BAG-categorieën een OVV werd opgelegd (waarschijnlijk alleen bij ernstige verzwarende omstandigheden), maakt dan ook in 1983 een groter deel uit van de door de rechter afgedane zaken dan in 1982.

Alvorens verder in te gaan op deze tabel, die betrekking heeft op de totale groep van voor ROI-vervolgden, is het raadzaam de gegevens van de first-offenders er naast te leggen. De richtlijn is immers in eerste instantie gericht op deze groep. Daarom zullen de invloeden van de richtlijnen steeds het duidelijkst zichtbare zijn in de tabellen die alleen hen betreffen.

Tabel 6: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde OVV's (incl. ten dele OVV, ten dele VV) per BAG-categorie, betreffende ROI-zaken tegen first-offenders automobillisten ingeschreven in de periode oktober t/m december 1982 resp. 1983

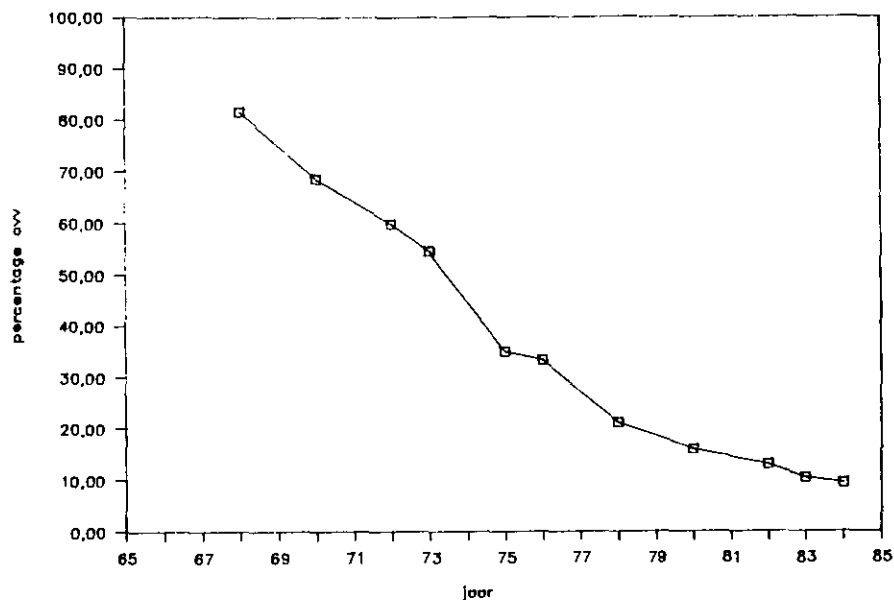
BAG-categorie pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	%	N=	%	N=	%	N=	%	N=
0,51 - 0,80	-	126	-	38	-	126	-	38
0,81 - 1,00	-	118	-	42	-	118	-	42
1,01 - 1,30	1,7	176	2,9	102	1,7	176	3,0	102
1,31 - 1,80	4,6	227	3,6	509	2,8	277	2,8	509
1,81 - 2,00	9,5	74	12,6	135	8,2	74	8,1	135
2,01 - 2,50	47,5	80	15,8	146	32,5	80	9,0	146
≥ 2,51	55,0	20	53,3	48	50,0	20	39,7	48

Vergelijking van tabel 6 met tabel 5 bevestigt de hierboven gegeven verklaring. Bij de first-offenders wordt in de twee laagste categorieën helemaal geen OVV gevorderd of opgelegd en ook in de categorie 1-1,3 pm. zien we minder OVV's. In tabel 6 is, net als in tabel 5, ook een daling van de opgelegde OVV's in de BAG-categorie 2-2,5 pm zichtbaar. Deze daling is zeer wel verklaarbaar als een gevolg van de richtlijn van mei 1983: deze indiceert immers in de categorie 1,8 - 2,5 pm. slechts een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

De afname van het totaal aantal opgelegde OVV's is echter niet slechts tussen de twee hierboven beschouwde jaren zichtbaar. Grafiek 1 laat zien dat er sinds 1968 reeds sprake is van een voortdurende daling van het aandeel van de ovv in de terzake van ROI opgelegde straffen (vgl. tabel 14), met een duidelijke sprongsgewijze daling in 1977 toen een richtlijn voor de strafvordering bij ROI werd opgesteld, die de grens voor het eisen van een OVV voor first-offenders op 2,0 p.m.

vaststelde⁹⁵. Een dergelijke forse plotselinge daling is in 1983 niet zichtbaar.

Grafiek 1: aandeel van de OVV in de terzake van ROI opgelegde straffen.



Dit "richtlijn-effect" is ook zichtbaar in tabel 7 die afkomstig is uit een in 1978 door Van der Werff gedaan onderzoek naar de strafvordering en -toemeting voor en na het verschijnen van de richtlijn. In deze tabel valt een duidelijke overeenkomst met tabel 6 op. Nadat de grens voor het vorderen van een OVV op 2,0 pm. is gesteld dalen in 1978 ten opzichte van 1976 de percentages gevorderde respectievelijk opgelegde OVV's in de categorie 1,5-2,0 pm. zeer drastisch.

⁹⁵ Zie Werff, C. van der, *Straftoemeting bij rijden onder invloed, 1978 (I)*. D&D nr. 4, maart 1979, blz. 158, tabel 1.

Tabel 7: Eis en vonnis terzake van art. 26 WVV, mannelijke motorvoertuigbestuurders die voor de eerste maal werden veroordeeld, zonder dat er schade of letsel was veroorzaakt; gevoerde en opgelegde gevangenisstraf naar hoogte van het BAG; in 1976 en 1978

BAG pm.	(gedeeltelijk) OVV in %			
	eis		vonnis	
	1976	1978	1976	1978
0,51 - 1,0	2,5	0,3	1,7	0,2
1,0 - 1,5	8,4	2,0	5,9	1,4
1,5 - 2,0	47,8	9,8	37,0	7,1
≥ 2,0	57,7	74,4	52,5	51,5

Bron: Werff, C. van der, Eis en vonnis bij rijden onder invloed, WODC 1978, blz. 46-50.

Bezien we nu tabel 6 nader, dan blijkt de in paragraaf 1.2 uitgesproken verwachting dat er zich in de categorie 2-2,5 pm. een daling van het aantal OVV's zou voordoen met de werkelijkheid overeen te komen. De richtlijn van 1983 indiceert voor deze categorie geen OVV meer en klaarblijkelijk gaat men niet aan die richtlijn voorbij: het percentage gevorderde OVV's daalde in 1983 (ten opzichte van 1982) van 47,6 naar 15,8.

De invloed van de richtlijn is vooral duidelijk bij de eis. Dat is ook niet verwonderlijk: hij heeft slechts daarop betrekking en de rechter blijft vrij in de straftoemeting. Voor het onderhavige onderzoek is echter nu juist deze straftoemeting van belang. Hiervan is bekend dat deze meestal milder uitvalt dan de eis, zodat het aantal gevallen waarvoor uiteindelijk een OVV opgelegd wordt toch nog aanzienlijk lager is, dan men op grond van de richtlijn zou verwachten. Zo zien we dat in 1978 in slechts 51,5% van de first offenders met een pm. boven de 2,0 er een OVV werd opgelegd.

In de categorie waar volgens de nieuwe richtlijn altijd een OVV gevorderd moet worden (>2,5 pm.) blijkt uit tabel 6 dat er in 1983 slechts in 53,3% van de gevallen daadwerkelijk een OVV geeist wordt en dat uiteindelijk slechts in 39,7% een OVV opgelegd wordt. Terwijl het aantal zaken waarvoor een OVV geindiceerd is, door de nieuwe richtlijn al belangrijk afneemt blijkt dus ook nog eens het percentage waarin deze daadwerkelijk wordt opgelegd met 10 afgenomen te zijn. Opgemerkt moet worden dat dit effect zich alleen voordoet bij de first-offenders. Voor de gehele onderzochte groep is de daling bij een promillage groter dan 2,5 slechts zeer gering.

Het feit dat, zoals te zien is in tabel 6, in de hoogste BAG-categorie eveneens een afname van de fractie opgelegde OVV's plaatsvond is niet direkt verklaarbaar als een gevolg van de richtlijn; bij de eis is die afname dan ook niet zichtbaar. Wellicht is er sprake van nog een indirecte invloed van de OM-richtlijn op de zittende magistratuur, veroorzaakt door het psychologische effect dat uitgaat van het stellen van een grens. Dit is als volgt voor te stellen. Een promillage van 2,6 pm viel in 1982 ruim boven de OVV-grens: een rechter zal toen sneller geneigd zijn geweest een OVV op te leggen dan na de richtlijnen van 1983, waarmee dit zelfde promillage maar net boven de OVV-grens kwam te liggen. Een dergelijke gang van zaken zou consistent zijn met de bevinding uit vrijwel alle straftoemetingsonderzoek dat de rechter in het algemeen het OM volgt, en wel in die zin dat de opgelegde straf meestal consequent op tweederde van de eis uitkomt. In dit geval, waarbij de richtlijn bij 2,5 promille een grens legt voor de zeer straf, zou dit mechanisme zich kunnen vertalen in het hanteren van een hogere grenswaarde door de rechter in plaats van in het opleggen van een gevangenisstraf van -zeg- 10 dagen waar er 14 gevorderd worden.

Recidivisten

Kijken we naar de recidivisten, dan komt het beeld slechts gedeeltelijk met het bovengeschetste overeen. In tabel 8 zijn weer de percentages OVV weergegeven^{o*}.

^{o*} Dat de aantallen in de tabellen 6 en 8 niet sommeren tot de aantallen in tabel 5 komt doordat in de laatste ook zaken zijn opgenomen waarvan over eventuele recidive niets bekend is.

Tabel 8: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde OVV's (incl. ten dele OVV, ten dele VV) per bag-categorie, betreffende ROI-taken tegen recidivisten, ingeschreven in de periode oktober t/m december 1982 respectievelijk 1983.

BAG-categorie pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	%	N=	%	N=	%	N=	%	N=
0,51 - 0,80	-	15	13	15	-	15	13	15
0,81 - 1,00	8	13	-	24	8	13	-	24
1,01 - 1,30	3	29	8	50	-	29	10	50
1,31 - 1,80	14	49	10	72	14	49	11	72
1,81 - 2,00	42	12	51	37	17	12	38	37
2,01 - 2,50	50	18	62	34	22	18	44	34
≥ 2,51	67	6	74	19	33	6	47	19

Wederom zien we in de categorie die door de wijziging van de richtlijn beïnvloed wordt (1,31 - 1,8 pm.) een -kleine- daling van de percentages gevorderde respectievelijk opgelegde OVV's, maar de percentages in de hogere BAG-categorieën geven een heel ander beeld te zien dan bij de first-offenders. In plaats van een daling is er nu, bij de eis zowel als bij vonnis, een stijging. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat de absolute aantallen -vooral in 1982- erg klein zijn, waardoor een enkele zaak een grote invloed heeft op het percentage.

Waar het aantal recidivisten aanzienlijk minder is dan het aantal first-offenders, is het netto-resultaat toch een -geringe- daling van het aantal opgelegde OVV's, zoals tabel 5 reeds liet zien.

De nieuwe richtlijn blijkt dus wel degelijk een effect te hebben op het aantal opgelegde OVV's. Niet alleen is er sprake van een directe invloed, in die zin dat de grens waarboven een OVV überhaupt wordt gevorderd is opgetrokken, maar ook kan -(althans) bij first-offenders- een indirecte invloed geconstateerd worden in de categorie die nog steeds boven deze grens ligt. Zoals later nog zal blijken mag hieruit echter niet geconcludeerd worden dat de richtlijn een volstrekte breuk in de bestaande praktijk heeft veroorzaakt.

2.3.1 Verschuiving naar andere sancties

Het is aannemelijk dat tegenover de daling van het aantal OVV's een toename van andere sancties staat. Im-

mers zoals we reeds zagen is het aantal ten parkette ingeschreven zaken niet gedaald.

Wanneer we de in het kader van het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' opgevraagde cijfers bekijken, (tabel 9) biedt dat weinig ophaldering.

Tabel 9: Door de rechtbank voor art. 26.2 WVV-zaken opgelegde straffen in absolute aantallen (percentage op het aantal schuldigverklaringen)

	1980	1982	1983
-OVV	4005 (15,9%)	3472 (13,0%)	2394 (10,4%)
-VV	295 (1,2%)	451 (1,7%)	474 (2,1%)
-onvoorn. geldboete	16404 (65,2%)	18006 (67,5%)	15280 (66,4%)
-schuldigverklaring	25156 (100 %)	26682 (100 %)	23022 (100 %)

Bron: gegevens ontleend aan het materiaal dat in het kader van het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' door het WDDC bij het CBS werd opgevraagd.

Voor de voorwaardelijke vrijheidsstraffen (VV's) blijkt hier slechts een zeer lichte stijging waarneembaar. Evenmin is een tendens in de richting van meer opgelegde geldboetes aanwezig. Er worden in 1983 zelfs minder geldboetes opgelegd. Mogelijk werd dit veroorzaakt door de ingevoerde transactie bevoegdheid en vertelt het ons weinig over een eventuele verschuiving van OVV's naar geldboetes.

Een duidelijker beeld geven wellicht de tabellen 10 t/m 13. Allereerst worden hierin de gevorderde en opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraffen bekeken. Ook hier zijn weer voor de hele groep en voor de first-offenders aparte tabellen opgesteld.

Tabel 10: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde VV per BAG-categorie betreffende de ROI-zaken die in 5 arrondissementen werden ingeschreven in de periodes oktober t/m december 1982 respectievelijk 1983

BAG-categorie in pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)
0,51 - 0,80	1,4	141	3,6	155	1,4	141	3,6	55
0,81 - 1,00	-	135	2,9	68	-	135	2,9	68
1,01 - 1,30	4,7	212	6,7	163	4,7	212	8,6	163
1,31 - 1,80	24,6	338	15,5	608	21,9	338	15,2	608
1,81 - 2,00	47,7	88	49,7	185	52,2	88	54,1	185
2,01 - 2,50	40,6	106	56,3	204	49,1	106	60,8	204
≥ 2,51	44,4	27	25,7	66	44,4	27	45,5	66

Opvallend in tabel 10 is dat er meer VV's opgelegd dan gevorderd worden. In de 'richtlijn-gevoelige' BAG-categorie (2,0-2,5 pm.) werden in 1983 aanzienlijk meer VV's gevorderd en opgelegd. Alvorens hier conclusies uit te trekken volgt eerst nog tabel 11 voor de first-offenders.

Tabel 11: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde VV per BAG-categorie, betreffende ROI-zaken first-offenders automobilisten, die in 5 arrondissementen werden ingeschreven in de periodes oktober t/m december 1982 resp. 1983

BAG-categorie in pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)
0,51 - 0,80	1,6	126	-	38	1,6	126	5,3	38
0,81 - 1,00	-	118	-	42	-	118	2,4	42
1,01 - 1,30	3,4	176	4,9	102	2,8	176	5,9	102
1,31 - 1,80	20,2	277	12,0	509	18,1	277	11,8	509
1,81 - 2,00	52,8	74	56,3	135	54,1	74	60,0	135
2,01 - 2,50	45,1	80	67,8	146	50,5	80	71,2	146
≥ 2,51	45,0	20	31,3	48	35,0	20	47,9	48

In vergelijking tot de gehele groep worden er voor de first-offenders meer VV's gevorderd en opgelegd. Met een uitzondering worden in alle categorieën in 1983 meer VV's opgelegd dan in 1982.

In de percentages van de gevorderde VV's kan zowel in tabel 10 als 11 weer duidelijk de richtlijn worden af-

gelezen. Voor de categorie 2,0-2,5 pm. werd in 1982 nog een OVV geïndiceerd, in 1983 was dat niet meer het geval, met als gevolg een toename bij de VV's van 45,1 naar 67,8% (tabel 11). Immers in plaats van een OVV zal het OM veelal een VV eisen.

Ook voor de first-offenders worden meer VV's opgelegd dan gevorderd. Dit is het gevolg van het feit dat, zoals reeds eerder werd opgemerkt, de rechter geneigd is minder straf op te leggen dan werd geeist. In dit geval zal dat betekenen dat, wanneer een OVV (of ten dele OVV - ten dele VV) wordt gevorderd er uiteindelijk een VV wordt opgelegd. Bekijken we nu de opgelegde VV's (tabel 11) dan blijkt de toename in de twee hoogste BAG-categorieën op opmerkelijke wijze complementair te zijn aan de daling van de OVV's in die zelfde categorieën (tabel 6). Op grond hiervan en omdat in plaats van een OVV niet zo snel uitsluitend een geldboete, maar wel een VV opgelegd zal worden is het aannemelijk dat er inderdaad een verschuiving heeft plaatsgevonden van OVV's naar VV's. Men kan zich afvragen of hier in de toekomst nog gevolgen aan verbonden zijn voor het aantal te executeren vrijheidstraffen. Het is immers mogelijk, dat we met een soort uitstel effect te maken hebben. De VV's kunnen na een recidive alsnog ten uitvoer gelegd worden, met als gevolg dat er na enige tijd weer een toename verwacht kan worden in het aantal te executeren vrijheidstraffen, of in het totaal aantal te executeren detentiedagen als gevolg van het tijdens de detentie binnenkomen van zg. vervolgvonnissen. Op grond van het onderzoeksrapport "De tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf"⁶⁷ kan de verwachting worden uitgesproken dat dit effect niet erg groot zal zijn. Slechts bij circa 10% van de WVV recidive gevallen binnen de proeftijd vindt alsnog tenuitvoerlegging plaats.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het hier tamelijk oude gegevens betreft en dat de mogelijkheid niet mag worden uitgesloten dat er veranderingen zijn opgetreden.

Hoewel het niet waarschijnlijk is dat er in plaats van OVV's geldboetes worden opgelegd, zullen er toch ook voor deze sanctie ten gevolge van de afname van OVV's veranderingen kunnen optreden. Of dit het geval is zal uit de tabellen 12 en 13 moeten blijken.

⁶⁷ Kaaden, mr. J.J. van der, De tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf, WDOC, 1979, blz. 60-61.

Label 12: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde onvoorwaardelijke geldboetes per BAG-categorie, betreffende ROI-zaken die in 5 arrondissementen werden ingeschreven in de periodes oktober t/m december 1982 resp. 1983

BAG-categorie in pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)
0,51 - 0,8	100	141	96,4	55	100	141	96,3	55
0,81 - 1,00	99,3	135	100	68	100	135	100	68
1,01 - 1,30	98,1	212	95,1	163	98,1	212	93,9	163
1,31 - 1,80	95,0	338	95,2	608	94,1	338	94,9	608
1,81 - 2,00	87,5	88	81	185	93,2	88	84,8	185
2,01 - 2,50	59,4	106	77	204	73,6	106	81,4	204
≥ 2,51	44,4	27	33,3	66	63,0	27	48,5	66

Label 13: Vergelijking van de percentages gevorderde en opgelegde onvoorwaardelijke geldboetes per BAG-categorie; betreffende ROI-zaken, first-offenders automobilisten die in 5 arrondissementen werden ingeschreven in oktober t/m december 1982 resp. 1983

BAG-categorie in pm.	eis				vonnis			
	1982		1983		1982		1983	
	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)	%	(N=)
0,51 - 0,80	100	126	96,4	38	100	126	96,3	38
0,81 - 1,00	100	118	100	42	100	118	100	42
1,01 - 1,30	98,3	176	96,1	102	98,3	176	95,1	102
1,31 - 1,80	96,8	277	96,5	509	96,4	277	96,1	509
1,81 - 2,00	91,9	74	88,1	135	94,6	74	90,3	135
2,01 - 2,50	57,9	80	84,9	146	71,3	80	88,4	146
≥ 2,51	45,0	20	39,6	48	60,0	20	48,8	48

Na beschouwing van deze tabellen blijkt dat ook voor de geldboetes de grootste veranderingen hebben plaatsgevonden in de twee hoogste BAG-categorieën. In de categorie 2,0-2,5 pm. is ten opzichte van de OVV's van een zelfde afspiegelingseffect sprake zoals dat werd aangetroffen bij de VV's. Deze overeenkomst is niet verwonderlijk, immers naast een VV, wordt veelal ook nog een geldboete gevorderd respectievelijk opgelegd.

Minder logisch is de aanzienlijke daling van de opgelegde geldboetes in de categorie hoger dan 2,5 pm. Op grond van het voorgaande zou men hier toch juist een

toename verwachten (vgl. tabel 10 en 11). Een bevredigende verklaring hiervoor kon niet gevonden worden. Wel kan hierbij worden aangetekend dat het hier gaat om een zeer kleine N, waardoor geringe veranderingen al een grote invloed op het percentage zullen hebben.

Tenslotte werd er nog naar de dienstverlening gekeken. Deze alternatieve sanctie lijkt vooralsnog geen rol van betekenis te spelen. In de gegevens afkomstig van het transactie onderzoek troffen wij in 1983 slechts 2 gevallen van -volbrachte- dienstverlening aan, tegen 0 in 1982. Deze gegevens zijn echter niet de meest geeigende om een juist beeld van het aantal toegepaste dienstverleningen te krijgen. Uit andere bronnen⁰⁰ ontstaat de indruk dat dienstverlening ook bij het ROI wel degelijk van invloed is op het aantal OVV's. Voor dit onderzoek bruikbare cijfers waren echter nog niet beschikbaar.

2.4 Voortzetting van een trend

In paragraaf 1.2 werd reeds melding gemaakt van het vermoeden dat de daling van het aantal OVV's geen nieuw verschijnsel is. Tabel 14⁰⁰ laat zien dat er al sinds 1968 sprake is van een trendmatige daling. Deze tabel werd aangevuld voor de jaren 1980, 1982 en 1983 met cijfers afkomstig uit het ten bate van 'Samenleving en criminaliteit' opgevraagde CBS-materiaal.

De in vorige paragrafen geconstateerde daling van het aantal opgelegde OVV's is als zodanig dus niet uitsluitend door de richtlijnen veroorzaakt. Het lijkt er meer op dat de richtlijn slechts versnellend werkt op een proces dat al jaren gaande is. De daling van de OVV's in de categorie ≥ 2.5 pm. wijst in de richting van een rechterlijke macht die, ook bij de zwaardere gevallen, steeds minder geneigd is OVV's op te leggen aan dronken rijders en dus kennelijk een grens hanteert die boven de richtlijn ligt. Gezien deze ontwikkelingen is het -voor zover dat van de straf vordering en -toemeting afhangt- niet aannemelijk, dat na de eenmalige terugdringing van de OVV door de richtlijn er weer een toename zal komen in het aantal te executeren OVV's terzake van ROI.

⁰⁰ Zie o.a. Bol, M.W. en J.J. Overwater, Dienstverlening eindrapport, WOOO, 1984.

⁰⁰ Ontleend aan: Van Bergeijk en Vianen, O&D april 1977; aangevuld door Van der Werff, D&D no. 4, maart 1979, blz. 158.

Tabel 14: Opgelegde (gedeeltelijk) OVV terzake van art. 26 WVV, motorrijtuigenbestuurders, in Nederland in de jaren 1968 t/m 1983, in procenten van het aantal schuldigverklaringen

jaar	(gedeeltelijk) OVV in %
1968	81,6
1970	68,5
1972	59,9
1973	54,5
1975	35,0
1976 (WODC)	33,3
1978 (eerste half jaar WODC)	21,1
1980	15,9*
1982	13,0*
1983	10,4*
1984	9,4

* Percentages betreffen alleen OVV's ter zake van art. 26.2 WVV

Bron: CBS.

2.5 Gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

Aan het 'Semenleving en criminaliteit' materiaal kon de gemiddelde duur van de voor ROI opgelegde OVV's ontleend worden. Voor de jaren 1980, 1982 en 1983 bedraagt deze respectievelijk 15,7, 16,6 en 17,5 dagen. Het blijkt dus dat sinds 1980 de duur is toegenomen. Op zich is dit niet zo verwonderlijk nu we reeds zagen dat er vrijwel alleen in de zwaardere gevallen een OVV opgelegd wordt; wanneer een rechter uiteindelijk toch tot een OVV besluit zal hij wellicht geneigd zijn de straf wat langer te laten duren.

De geconstateerde toename in de gemiddelde duur in mandagen zal niet leiden tot een groter beslag op de cel-capaciteit door wegens ROI veroordeelden, wanneer de eveneens geconstateerde afname van de opgelegde OVV's dusdanig is dat deze het effect van de langere gemiddelde duur te niet doet. Door deze gemiddelde duur te verminderen met het aantal opgelegde OVV's, wordt het totaal aantal te executeren mandagen bekend. Voor de beschouwde jaren bedraagt deze respectievelijk 62.879, 57.635 en 41.895. Uit deze cijfers blijkt dat het totaal te executeren mandagen, ondanks de stijging van de gemiddelde duur toch aanzienlijk is afgenomen. Met andere woorden; de afname van het aantal voor ROI opgelegde OVV's heeft ondanks de toename van de gemiddelde duur

wel degelijk een afname van de voor rijders onder invloed benodigde capaciteit tot gevolg.

Op basis van materiaal dat verzameld is ten behoeve van de berekeningen voor het "Structuurplan penitentiaire capaciteit" kan een zelfde conclusie getrokken worden voor het totaal van de WVV-delicten waarvan rijden onder invloed verreweg het grootste deel uitmaakt. In tabel 15 is de ontwikkeling bij de WVV-delicten over een periode van 4 jaar weergegeven; de sterke afname van het in 1983 opgelegde totaal aantal mandagen spreekt verder voor zich.

Tabel 15: Alle door rechtbank of OM afgedane zaken ter zake van een misdrijf van de WVV; totaal aantal, percentage OVV's, aantal OVV's, gemiddelde duur, totaal aantal te executeren mandagen; 1980 t/m 1983.

	1980	1981	1982	1983
aantal afdoeningen	44190	44184	46083	49133
% OVV	13,0	12,3	11,8	8,3
aantal OVV's	5745	5435	5438	4078
gemiddelde duur	16,8	16,9	17,7	18,1
totaal mandagen	96511	91845	96249	73813

3 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Binnen het gevangeniswezen bestond al enige tijd de wetenschap dat het aantal wegens art. 26 WvW, rijden onder invloed, opgelegde vrijheidsstraffen afnam. Een juiste kennis van zaken omtrent deze daling van de voor ROI opgelegde OVV's is van belang met betrekking tot de capaciteitsproblematiek, maar ook voor het Alcohol Verkeers Project in gevangenis "De Raam" in Grave.

In dit onderzoek werden een aantal mogelijke oorzaken bekeken. We zagen dat het ter kennis van de politie gekomen aantal zaken weliswaar in 1984 voor het eerst afnam, maar tevens bleek dat het aantal ten parkette ingeschreven zaken nog steeds toenam. Een afname van het zaakaanbod waardoor de daling in OVV's verklaard zou kunnen worden doet zich dus niet voor. Wat de BAG-samenstelling van het zaakaanbod betreft bleek dat er in 1983 vergeleken met 1982 geen wezenlijke veranderingen hebben plaatsgevonden. Over de langere termijn echter doet er zich een toename van het aantal lagere (< 1,5 pm.) BAG's voor. Het is waarschijnlijk dat deze ontwikkeling bijdraagt aan de afname van de OVV voor ROI. Bij lagere BAG's worden immers minder OVV's opgelegd.

Volgens de richtlijn van mei 1983 werden de zaken met een promillage tot 1,3 transigabel. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor het zaakaanbod bij de rechter, doch niet voor de OVV's, omdat voor de zaken met een promillage t/m 1,3 zelden een OVV wordt opgelegd. De richtlijn verlegt voor first-offenders de grens waarboven een OVV geeist moet worden van 2,0 naar 2,5 pm. De daling van 32,5 naar 9% opgelegde OVV's die zich in deze categorie voordoet zal dan ook zeker aan de richtlijn toegeschreven kunnen worden. Het feit dat ook in de categorie $\geq 2,51$ pm. een aanzienlijke daling heeft plaatsgevonden doet evenwel vermoeden dat er daarnaast nog andere factoren een rol spelen⁰¹. Overigens geldt dit alleen voor

⁰¹ De geschiedenis van de richtlijn voor ROI, die sinds de eerste invoering ervan in 1974 reeds een aantal malen (naar beneden) is aangepast aan het rechterlijk beleid, doet vermoeden dat hier vooral de neiging van

de first-offenders: bij de recidivisten is zeker geen sprake van een daling van het percentage opgelegde OVV's, doch juist van een stijging. Het geringe aantal recidivisten in het totale bestand van ROI-zaken maakt echter dat netto een daling resulteert.

Inherent aan de geconstateerde daling van het aantal OVV's is een verschuiving naar andere sancties. Tegenover deze daling blijkt een toename te staan van zowel het aantal VV's als ook van de geldboetes. De invloed van de dienstverlening was in 1982 en 1983, althans voorzover uit onze gegevens kan blijken, te verwaarlozen. Dit mede als gevolg van het feit dat dienstverlening nog in een experimenteel stadium verkeerde en de steekproef dan in verhouding te klein was om een juist beeld te geven.

De daling van het aantal OVV's voor ROI is geen nieuwe ontwikkeling: reeds gedurende de afgelopen 15 jaar is er een voortdurende daling van het percentage OVV's waarneembaar. De richtlijnen geven de daling steeds een extra zetje, maar het is niet waarschijnlijk dat het percentage OVV's daarna constant blijft of zelfs meer gaat toenemen. Er is tot op heden geen reden om aan te nemen dat de dalende trend zal halt houden. Zeker daarbeneden is dat de overheid door toepassing van alternatieve oplossingen, het aantal korte vrijheidsstraffen beoogt terug te brengen. Een voorbeeld van een dergelijke poging is het 'Alcohol Verkeer Project' in Drenthe (AVP), dat als doel heeft een alternatief te ontwikkelen voor vrijheidsstraffen en geldboetes. Een tegengestelde werking zou evenwel verwacht kunnen worden van de ingebruikname van nieuwe ademanalyse-apparatuur, die alcoholcontrole op aanzienlijk grotere schaal mogelijk zal maken.

Zowel het capaciteits beslag als de bezetting van het AVP in Grave worden niet slechts beïnvloed door het aantal OVV's, maar ook door de (gemiddelde) duur daarvan. Deze neemt sinds 1980 weliswaar weer toe, doch niet in zodanige mate dat hierdoor de invloed van het dalende aantal OVV's wordt teniet gedaan.

We kunnen concluderen dat voor de daling van het aantal OVV's niet een duidelijke oorzaak is aan te wijzen, maar dat het een gevolg betreft van meerdere factoren. Zowel het lager worden van de gemiddelde BAG's, alsook de invloed van de richtlijnwijziging en de voortzetting van de trend bewerkstelligen gezamenlijk de daling in OVV's voor ROI.

de rechterlijke macht een rol speelt om voor het opleggen van een OVV een grens te hanteren die ruim boven die van de richtlijn ligt.