

Vergaderjaar 2013–2014

33 850

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de wettelijke regeling van de centrale verwerking Openbaar Ministerie

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. Algemeen

1. Inleiding

De centrale verwerking openbaar ministerie

Met dit wetsvoorstel wordt aan de centrale verwerking openbaar ministerie (hierna: de CVOM) een wettelijke status als onderdeel van het openbaar ministerie toegekend. De aard van de zaken die de CVOM behandelt, gecombineerd met de ingewikkelde constructies op grond waarvan de CVOM deze zaken ten behoeve van alle arrondissementsparketten thans als dienstonderdeel van het College van procureurs-generaal behandelt, maakt dit wenselijk. De CVOM is in 2005 ontstaan als een landelijke serviceorganisatie ter ondersteuning van de arrondissementsparketten bij de verwerking van zogeheten standaardzaken. De positie en taken van de CVOM zijn thans neergelegd in de Organisatieregeling dienstonderdelen OM 2012². Daarin is bepaald dat de CVOM als landelijke dienst onder het College van procureurs-generaal ressorteert. In dezelfde organisatieregeling is bepaald welke taken de CVOM thans heeft. Deze taken behelzen:

- het voorbereiden van bepaalde beslissingen in het kader van de Wet OM-afdoening, de Wet personenvervoer 2000, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, beroepschrijven op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) en de behandeling van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid bestuur voor zover deze niet zijn gerelateerd aan een zaak die in behandeling is bij de CVOM; en
- het namens het openbaar ministerie optreden in beroepsprocedures op grond van de Wahv of beroepsprocedures met betrekking tot een verzoek om kostenvergoeding op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Stcrt. 2012, nr. 16568.

Bij de CVOM zijn ongeveer 250 mensen werkzaam, die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van circa 500.000 zaken per jaar, waarvan een deel op zitting wordt gebracht.

Geschiedenis

In de eerste periode van het bestaan van de CVOM – van 2005 tot 2008 – spitsten de werkzaamheden zich toe op de verwerking van beroepschriften in het kader van artikel 6 Wahv. Daarna is de CVOM ook ondersteuning gaan bieden bij de behandeling van het verzet tegen feitgecodeerde strafbeschikkingen met betrekking tot overtredingen van artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994. Vanaf 2010 breidde het aantal zaakstromen zich verder uit en nam de CVOM ook de verwerking op zich van het verzet tegen de strafbeschikking overlastfeiten, de fiscale strafbeschikking, de milieustrafbeschikking en alle kentekengerelateerde strafbeschikkingen. Een andere uitbreiding vormde de voorbereiding van de toegevoegde taakopdracht strafrechtelijke beslissingen op grond van de artikelen 30 en 34 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorvoertuigen. Met de uitbreiding van genoemde zaakstromen veranderde ook de aard van de instroom en verwerking.

Een nieuwe taak voor de CVOM vormt het traject Zo Snel, Slim, Selectief, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk (ZSM). Dat traject ziet onder meer op een snelle en centrale afdoening van kentekengerelateerde overtredingen en misdrijven met een door de officier van justitie op te leggen strafbeschikking. Het gaat om een stroom van standaardzaken, waarbij straffen worden opgelegd zoals de tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid. Hiervoor is nodig dat voorafgaand aan het opleggen van de strafbeschikking de officier van justitie de verdachte hoort. Thans vindt de verwerking van deze zaken nog plaats op basis van samenwerking met enkele politieregio's waarmee videoconferentie-verbindingen worden opgezet en worden de verhoren afgenomen door bij de CVOM gedetacheerde officieren van justitie. In 2012 is tussen partijen een convenant gesloten om de werkwijze landelijk uit te rollen. Thans heeft ieder arrondissementsparket ZSM als werkwijze, 7 dagen in de week en 14 uur per dag geopend.

Naast het feit dat de aard van de zaken gaandeweg is veranderd, is ook de sturing op zaakstromen de afgelopen jaren veranderd. De CVOM heeft zich geleidelijk van een ondersteunende service-eenheid omgevormd tot een organisatie die de sturing van zaakstromen op zich neemt, maar daarvoor op dit moment geen verantwoordelijkheid draagt. Operationeel en beleidsmatig is de CVOM nauw verweven met het werk van de politie en andere opsporingsinstanties, het Centraal justitieel incassobureau (hierna: het CJIB) en de rechtbanken. De CVOM stuurt richting opsporingsinstanties en met het CJIB op de kwaliteit van Wahv- en strafbeschikkingen en daarmee op de terugdringing van uitval. Voorts stuurt de CVOM op de kwaliteit van de zaken die worden aangebracht bij de rechter. De CVOM is in de praktijk gaan functioneren als een organisatieonderdeel dat specifieke, veel voorkomende standaardzaken uit heel Nederland verwerkt. Het ontlast de arrondissementsparketten, die hierdoor meer ruimte hebben zich op de andere type (soms specialistische) zaken te richten. Centrale afdoening van standaardzaken biedt de mogelijkheid om die specifieke zaaksstroom verder te ontwikkelen en daarop te specialiseren. Het openbaar ministerie als geheel kan hierdoor efficiënter en kwalitatief beter werken.

2. Van dienstonderdeel naar parket

Voor het openbaar ministerie is het van belang dat de CVOM wordt ingebed in een structuur die past bij het efficiënt en centraal afdoen van standaardzaken. De huidige positie van de CVOM brengt met zich dat de taakuitoefening plaatsvindt op basis van diverse regelingen waarin de hoofdofficieren van justitie bij de arrondissementsparketten voor specifieke, veel voorkomende zaken mandaat verlenen aan de CVOM en de CVOM vervolgens, namens de arrondissementsparketten, in die zaken optreedt. Het betreffen immers allemaal zaken waarvan de rechtbanken kennisnemen en waarin de arrondissementsparketten bevoegd zijn. Elke uitbreiding van taken en elke wijziging in hogere regelgeving brengt met zich dat nieuwe mandaatregelingen moeten worden opgesteld dan wel dat bestaande mandaatregelingen moeten worden gewijzigd. Het actueel houden van de mandaatregelingen brengt inmiddels een aanzienlijke werklast met zich mee. Door het openbaar ministerie is de wens uitgesproken de bureaucratie rondom de mandaatregelingen terug te brengen. De wettelijke verankering van de CVOM als onderdeel van het openbaar ministerie draagt bij aan heldere taakuitoefening, alsmede aan een versterking en centralisering van besluiten en efficiëntie van werkzaamheden.

Vanuit verschillende parketten zijn bij de CVOM officieren van justitie gedetacheerd ten behoeve van de centrale afdoening van kentekengerelateerde overtredingen en misdrijven als onderdeel van het ZSM-traject. Er zijn in het kader van het ZSM-traject nog meer officieren van justitie nodig voor de centrale afdoeningen onder regie van de CVOM. Gelet op deze ontwikkelingen bestaat de wens om de officieren van justitie een aanstelling bij de CVOM te bieden. Ook wil de CVOM een plek bieden aan jonge juristen, die gedurende drie jaar de kans krijgen kennis en ervaring op te doen als assistent officier van justitie. De werkwijze van de CVOM omvat mede de inzet van (assistent) officieren van justitie die zaken uit geheel Nederland op eenduidige wijze behandelen en in voorkomende gevallen op zitting brengen. Daartoe moeten officieren vanuit de CVOM standaardzaken op een kwalitatief hoogwaardige en eenduidige manier afdoen in alle arrondissementen. Het bij de CVOM kunnen aanstellen van officieren van justitie en het bieden van een werkervaringsplekken vergt een verantwoordelijk parkethoofd. Door de CVOM als afzonderlijk parket in de Wet RO te positioneren, kan de CVOM «eigen» officieren van justitie aanstellen en behoeft niet langer gebruik te worden gemaakt van detachingsconstructies. Dit biedt de CVOM ook de mogelijkheid om een actief personeelsbeleid te voeren voor de aldaar werkzame rechterlijk ambtenaren. Een bezwaar dat hiermee voorts wordt weggenomen, is dat in de bestaande detachingsconstructies de bij de CVOM gedetacheerde officieren deel blijven uitmaken van de arrondissementsparketten van waaruit zij gedetacheerd zijn. Kenmerk van detachering is dat na afloop de gedetacheerde in principe weer terugkeert naar de oude werkomgeving. Het komt echter regelmatig voor dat gedetacheerden alsnog definitief elders aan de slag gaan. De parketten van waaruit gedetacheerd wordt hebben gedurende de detachering geen zekerheid over het al dan niet terugkeren van de gedetacheerde medewerkers en zitten daardoor langere tijd in onzekerheid over de exacte invulling van de eigen formatie. Dit probleem zal nog groter worden wanneer op termijn bijvoorbeeld de ZSM-wijze wordt uitgebreid en er dus nog meer behoefte bestaat aan officieren die bij de CVOM werkzaam zijn. Vanuit de betrokken officieren heeft de bestaande situatie als nadeel dat het werk bij de CVOM alleen op detachingsbasis verricht kan worden en dat er geen enkel uitzicht is op instroom in de functie van officier van justitie bij deze organisatie. Met een eigen wettelijke status van de CVOM, en de mogelijkheid om zelf ook officieren in dienst te nemen, kan een duidelijker personeelsbeleid worden

gevoerd, dat zowel in het voordeel van de betrokken organisaties als betrokken medewerkers is.

De ontwikkeling die de CVOM in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, maakt wettelijke positionering van de CVOM wenselijk. Het gaat hierbij vooral om de verandering in de aard van de zaakstromen en de positionering van de verantwoordelijkheid voor de centrale sturing op de zaakstromen. Als gevolg van de ontwikkeling van de CVOM tot een organisatieonderdeel met een duidelijke eigen taak, die deels moet worden uitgevoerd door officieren van justitie, in alle arrondissementen, voldoet de huidige positie als dienstonderdeel van het parket-generaal niet meer. Door een afzonderlijke wettelijke positionering van de CVOM, kan de CVOM zelf de verantwoordelijkheid nemen voor het afdoen van zaakstromen, in plaats van voor de arrondissementsparketten zaakstromen af te doen. Ook het feit dat er door wettelijke positionering een vermindering van werklast in het kader van de mandaatregelingen zal zijn, het aantal detacheringen zal worden teruggedrongen en de CVOM zelf officieren van justitie en andere juristen kan aanstellen, brengt de wenselijkheid mee om de CVOM als afzonderlijk onderdeel van het openbaar ministerie in de wet te positioneren.

3. De consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan het College van procureurs-generaal (hierna ook: het College), de Raad voor de rechtspraak (hierna ook: de Raad) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (de NVvR).

Het College heeft aangegeven verheugd te zijn over de wettelijke regeling van de CVOM³. De regeling sluit volgens het College goed aan bij de wijzigingen in de organisatie en werkwijze van het openbaar ministerie, in het bijzonder waar deze zien op het treffen van effectieve maatregelen op het gebied van veiligheid, bestrijding van criminaliteit en overlast, welke nodig zijn voor een directe, snelle en consequente aanpak. Om invulling te kunnen geven aan de ambities van het openbaar ministerie is het volgens het College nodig om bepaalde specialistische zaken, zoals de zaken die worden behandeld door het landelijk parket en functioneel parket, te concentreren en om bepaalde zaakstromen centraal te verwerken. De centrale afdoening van veel voorkomende standaardzaken is daartoe ondergebracht bij de CVOM. Het College benadrukt in zijn advies dat het voor een goede taakuitoefening van het openbaar ministerie van belang is dat de CVOM wettelijk wordt ingebed in een structuur die past bij het efficiënt, kwalitatief goed en centraal afdoen van grote hoeveelheden standaardzaken. Aanvankelijk bestond het voornemen de wettelijke regeling van de CVOM te modelleren naar de regeling van het landelijk parket en het functioneel parket. Daartoe was voorzien in een wijziging van onder meer artikel 9 van het Wetboek van strafvordering, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur bepaald zou moeten worden met de vervolging van welke type strafzaken de officier van justitie bij het parket CVOM is belast. Het College geeft in zijn advies aan dat het volgen van die systematiek bij de CVOM niet noodzakelijk is, aangezien het wetsvoorstel geen wijzigingen beoogt aan te brengen in de rechtsmacht of bevoegdheden van de officier van justitie. Anders dan bij de regelingen van het landelijk parket en het functioneel parket, dienen zaken van het parket CVOM overal ten lande, conform de normale regels van de relatieve competentie, te worden aangebracht. Concentratie van zaken bij één of meer rechtbanken vindt in casu niet plaats. De regeling van de bevoegdheid tot optreden via een algemene maatregel van bestuur heeft volgens het College bovendien als nadeel dat voor iedere wijziging in de

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

taken van de CVOM een wijziging van regelgeving noodzakelijk is. Het advies van het College wordt onderschreven en heeft geleid tot dienovereenkomstige aanpassing van het wetsvoorstel. Ook overige suggesties van het College tot aanpassing van het wetsvoorstel zijn overgenomen.

Het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel heeft de Raad aanleiding gegeven tot één opmerking⁴. Aanvankelijk voorzag het wetsvoorstel erin, evenals is geregeld voor zaken van het landelijk parket en functioneel parket, beklagzaken op grond van artikel 12 van het Wetboek van strafvordering (Sv) ten aanzien van beslissingen van de CVOM te concentreren bij het gerechtshof Den Haag. De Raad wijst er terecht op dat dit tot gevolg zou hebben dat rechtstreeks belanghebbenden in CVOM-zaken vanuit geheel Nederland zich met beklagzaken voortaan uitsluitend tot dit gerechtshof kunnen richten. De Raad acht de noodzaak van deze afwijking van de regels van de relatieve competentie niet aanwezig en adviseert tot aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt. Ook het College adviseert tot aanpassing. Dit advies is overgenomen. Met name nu officieren van justitie van de CVOM in geheel Nederland, volgens de normale regels van de relatieve competentie zullen optreden, en er dus geen reden is tot concentratie van zaken, ligt het ook niet voor de hand de behandeling van beklagzaken te concentreren bij één gerechtshof. De wijziging van artikel 12 Sv is in dat licht aangepast en sluit nu als hoofdregel aan bij de woon- of verblijfplaats van klager.

De NVvR heeft instemming betuigd met het wetsvoorstel en onderstreept het belang hiervan voor de bij de CVOM werkzame officieren van justitie⁵. De NVvR benadrukt dat de ontwikkelingen binnen de taakuitoefening door de CVOM een wettelijke positionering van de CVOM wenselijk maken, waardoor dit onderdeel van het openbaar ministerie zelf verantwoordelijkheid kan dragen voor de uit te voeren taken. Volgens de NVvR legt dit wetsvoorstel een goede basis voor de ontwikkeling van een actief, helder en stevig verankerd personeelsbeleid bij de CVOM.

4. Financiële consequenties, administratieve lasten en overige effecten

Dit wetsvoorstel heeft geen noemenswaardige financiële gevolgen. Voor zover deze er zijn, worden deze opgevangen binnen de reguliere begroting van het openbaar ministerie. Het wetsvoorstel heeft evenmin gevolgen voor (administratieve lasten van) burgers of bedrijven. Zaken die door de CVOM worden afgehandeld, worden volgens de gebruikelijke regels van de relatieve competentie bij alle rechtbanken in Nederland aangebracht. Er is derhalve geen sprake van concentratie van zaken bij één of enkele rechtbanken.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De voorgestelde bepalingen wijzigen de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) in verband met de instelling van de CVOM. Artikel 1, onderdeel b, betreft een definitiebepaling van het begrip rechterlijk ambtenaar, waaraan onder 7° medewerkers van de CVOM worden toegevoegd. In het nieuwe onderdeel e van het eerste lid van artikel 134 van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat de CVOM een afzonderlijk onderdeel vormt van het openbaar ministerie. Met de wijziging van het vierde lid van artikel 135 wordt bereikt dat bepaalde

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

medewerkers van het parket-generaal, genoemd in het tweede lid van dat artikel, van rechtswege plaatsvervanger zijn bij de CVOM, zoals zij dat ook zijn bij de arrondissementsparketten, het functioneel parket en het landelijk parket. Door middel van de wijziging van het zesde lid van artikel 135 wordt bereikt dat de procureurs-generaal van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie bij de CVOM zijn. Met de wijziging van het vijfde lid van artikel 136, het vijfde lid van artikel 137 en het vijfde lid van artikel 137a zijn bepaalde medewerkers van een arrondissementsparket, het landelijk parket en het functioneel parket van rechtswege ook plaatsvervanger bij de CVOM. Op grond van het voorgestelde vijfde lid van artikel 137b geldt tevens het omgekeerde.

Het voorgestelde artikel 137b regelt de inrichting van de CVOM. Omdat de CVOM, evenals de arrondissementsparketten, het landelijk parket en het functioneel parket organisatieonderdeel van het openbaar ministerie is dat zaken behandelt waarin rechtbanken competent zijn, is deze bepaling geplaatst vóór de bepaling over het ressortsparket. Voorgesteld wordt om de CVOM op dezelfde wijze te structureren. De hoofdofficier is het hoofd van dienst van alle andere ambtenaren bij de CVOM. In die hoedanigheid is hij bevoegd om aan bij de CVOM werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Deze bevoegdheid is vastgelegd in het derde lid.

Artikel II

Dit artikel bevat een wijziging van artikel 12, eerste lid, Sv die verband houdt met de introductie van de CVOM als afzonderlijk onderdeel van het openbaar ministerie. Hierin wordt bepaald welk gerechtshof bevoegd is te oordelen in beklagzaken over het niet vervolgen van strafbare feiten. Een bijzondere bepaling is hiervoor aangewezen omdat besluiten omtrent vervolging in zaken waarin de officier bij de CVOM optreedt, in beginsel altijd genomen zullen worden in het rechtsgebied waarin de CVOM kantoor houdt (thans in de gemeente Utrecht, derhalve het ressort Arnhem-Leeuwarden). Zonder nadere regeling zou de klager in een beklagzaak zijn klacht altijd behandeld zien worden door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, ook wanneer hij zelf woonachtig is in een ander ressort. Dit sluit niet aan bij de gedachte om zaken die dicht bij de burger liggen – hetgeen bij zaken waarop de CVOM zich richt bij uitstek het geval is – ook zo dicht mogelijk bij de burger te behandelen en bij het feit dat CVOM-zaken conform de normale regels voor de relatieve competentie bij gerechten in heel Nederland aanhangig gemaakt worden. Met de toevoeging aan artikel 12, eerste lid, Sv geldt als hoofdregel dat in beklagzaken over beslissingen omtrent niet-vervolging door de officier van justitie bij de CVOM, bevoegd is te oordelen het gerechtshof in het ressort waarin de klager woonachtig is of verblijfplaats heeft. In overige gevallen is het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bevoegd te oordelen.

Artikel III

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) wordt aangepast aan de wijzigingen in de Wet RO. Dit betreft vooral vernummeringen, redactionele aanpassingen en zuiver redactionele wijzigingen. De positionering van de CVOM als afzonderlijk parket brengt mee dat de hoofdofficier van justitie van rechtswege wordt toegevoegd aan salariscategorie 4, als bedoeld in artikel 7, eerste lid, Wrra.

Artikel IV

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt aangepast in verband met de wijzigingen in de Wet RO. In de artikelen 39a, tweede lid, en artikel 39q, tweede lid, wordt de functie van hoofd van de CVOM ingevoegd in bepalingen over de verwerking van strafvorderlijke gegevens.

Artikel V

De voorgestelde inwerkingtredingsbepaling maakt het mogelijk dat de wet op een nader te bepalen tijdstip in werking treedt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten