

Vergaderjaar 1995–1996

24 055

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de functie van verkeersschout

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 november 1995

I. ALGEMEEN

Het verkeersrecht binnen het OM

Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van de PvdA zich kunnen vinden in het wetsvoorstel.

De vraag van deze leden of niet het gevaar bestaat dat de nog bestaande expertise op het gebied van het verkeersstrafrecht verloren zal gaan, kan ik ontkennend beantwoorden. Ingevolge artikel VI van het voorstel worden immers de nog in functie zijnde verkeersschouten van rechtswege tot substituut-officier van justitie met beperkte bevoegdheid benoemd en het is de bedoeling dat die bevoegdheid beperkt zal zijn tot verkeerszaken.

In dit verband is voorts van belang de vraag van deze leden of gewaarborgd is, dat speciaal aangewezen officieren van justitie de benodigde kennis op verkeersterrein kunnen verkrijgen en behouden en dat de raio's voldoende worden opgeleid op dit terrein. Daarover merk ik het volgende op. Officieren van justitie worden, behalve voor een aantal landelijke taken, niet structureel aangewezen voor bepaalde deelterreinen. Uiteraard wordt doorgaans binnen een parket, naast een territoriale taakverdeling, wel een inhoudelijke taakverdeling gemaakt, waardoor een officier van justitie gedurende zekere tijd bepaalde categorieën zaken behandelt. Op ieder parket is steeds een verkeersschout of een officier van justitie belast met de aandacht voor het verkeersrecht. Voor het op peil houden van zijn kennis kan betrokkene de voor zijn takenpakket relevante cursussen van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging volgen.

Op het gebied van het verkeersrecht worden diverse cursussen gegeven, veelal door op dit terrein ervaren officieren van justitie en verkeersschouten, die zo hun kennis en ervaring overdragen. De raio-opleiding heeft sinds 1 april 1991 een nieuwe structuur (koninklijk besluit van 22 december 1992, houdende wijziging van het Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren (Stb. 1993, 17)). De stage bij het parket is toen in verband met de toevoeging aan de raio-opleiding van een stage bij de sector bestuursrecht van de rechtbank – die noodzakelijk was met

het oog op de integratie van de bestuursrechtspraak in de rechtbanken – in het basisgedeelte van de opleiding teruggebracht van twee jaar tot tien maanden. Dit bracht uiteraard beperkingen met zich mee ten aanzien van de inhoud van de parketstage. Voorts is als gevolg van de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) het aantal verkeerszaken dat voor de rechter komt aanmerkelijk gedaald. Door een en ander verminderden de mogelijkheden om een raio tijdens de parketstage verkeerszaken te laten behandelen aanzienlijk. Daarom is ervoor gekozen een stage bij de verkeersunit van het parket als zodanig geen deel meer te laten uitmaken van de raio-opleiding. Dat wil echter niet zeggen dat in de concrete invulling van de parketstage de verkeerszaken buiten beeld zouden (moeten) blijven. Het tegendeel is het geval.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of bij de recrutering en opleiding van leden van het openbaar ministerie (OM) geen rekening moet worden gehouden met het feit dat sinds de invoering van de WAHV het accent binnen het verkeersrecht verschuift van het strafrecht naar het bestuursrecht. Die noodzaak is naar mijn mening stellig aanwezig. Zoals uit het antwoord op de vorige vraag blijkt, wordt er in de raio-opleiding dan ook reeds sinds 1991 meer aandacht besteed aan het bestuursrecht. Verder worden in toenemende mate officieren van justitie geworven die afkomstig zijn uit het ambtelijk apparaat binnen het openbaar bestuur, terwijl voorts ook in de opleiding van aspirant-officieren van justitie en in de cursussen van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging meer en meer aandacht aan het bestuursrecht wordt besteed.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden, ten slotte, of het niet wenselijk is dat parketsecretarissen, al of niet tot plaatsvervangend officier van justitie benoemd, de bevoegdheid krijgen om verkeerszaken bij de kantonrechter te behandelen, merk ik het volgende op. Het optreden ter terechtzitting door het OM is – en blijft ook na de reorganisatie van het OM – voorbehouden aan de rechterlijke ambtenaren van het OM. Het is derhalve niet mijn voornemen te bevorderen dat parketsecretarissen als zodanig het OM ter terechtzitting kunnen vertegenwoordigen. Wel is het mogelijk – en het is de bedoeling in de toekomst van die mogelijkheid vaker gebruik te maken – parketsecretarissen die aan de daarvoor geldende formele en inhoudelijke (kwalitatieve) vereisten voldoen, te benoemen tot plaatsvervangend officier van justitie. Daarbij zou denkbaar zijn, hen – althans gedurende een bepaalde periode – in te zetten in een gespecialiseerde sector, bijvoorbeeld de verkeersunit.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere verklaring voor het feit dat het instituut van verkeersschout niet beter is aangeslagen. Er is echter in zoverre geen sprake van het niet goed aanslaan van het instituut, dat, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting (§ 1.3), de bij de verkeersschouten aanwezige kennis en ervaring op verkeersgebied in het algemeen juist als zeer waardevol worden ervaren. De veronderstelling van deze leden dat de verkeersschouten zeer goed in staat zijn om verkeerszaken snel en adequaat te behandelen, is juist. Om deze kennis en ervaring voor het OM te behouden worden de fungerende verkeersschouten in het voorstel daarom van rechtswege benoemd tot substituo-officier van justitie (met beperkte bevoegdheid). De redenen voor de voorgestelde afschaffing van het instituut liggen dan ook op een ander vlak. Die redenen zijn uiteengezet in de memorie van toelichting (§ 2) en luiden, samengevat, dat de regelgeving in overeenstemming dient te worden gebracht met de feitelijke toestand die is ontstaan door de in 1983 gemaakte beleidskeuze om geen nieuwe verkeersschouten meer op te leiden. De achtergronden van die keuze waren in hoofdzaak dat het

aanbod aan verkeerszaken niet meer te groot was in verhouding tot het aanbod aan officieren van justitie.

Voorts wilden de leden van de fractie van de VVD vernemen door wie de verkeerszaken bij het OM thans worden behandeld. Bij de beantwoording zal ik betrekken de vraag van deze leden naar de wijze waarop het niveau van kennis en ervaring op verkeersgebied binnen het OM behouden blijft indien het zo zou zijn dat de vervolging van verkeerszaken niet langer als specialisme wordt ervaren.

Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, worden de verkeerszaken thans behandeld door officieren van justitie en verkeersschouten. Voor de vrees dat het verkeersrecht door minder ervaren krachten wordt behandeld is derhalve geen plaats. De regering deelt op zichzelf het standpunt dat verkeerszaken een snelle en gespecialiseerde aanpak vergen, hetgeen overigens niet alleen voor deze zaken geldt. In dat verband wijst zij erop, dat in sommige arrondissementen waar geen verkeersschout (meer) in functie is, in de regel een speciale verkeers-officier van justitie en verkeers-parketsecretaris zijn aangesteld.

In samenhang hiermee vroegen de leden van de VVD-fractie of het wenselijk zou zijn dat het openbaar ministerie in de toekomst substituut-officieren van justitie zal gaan werven voor de behandeling van verkeerszaken in uitgebreide zin. Dat is naar mijn oordeel niet het geval. Substituut-officier van justitie is een rang binnen het OM (die normaliter om opleidings- en loopbaantechnische redenen gebruikt wordt als tussenstap naar een benoeming in de rang van arrondissementsofficier van justitie) en niet een bepaalde functie. De in het onderhavige wetsvoorstel gemaakte keuze is een incidentele, die geen afbreuk beoogt te doen aan het voorgaande.

Cijfers

Vervolgens vroegen de leden van de VVD-fractie naar de groei van het aantal verkeerszaken tussen 1972 en 1995.

Het aantal door OM en kantonrechter in eerste aanleg afgedane verkeersovertradingen heeft zich tussen 1972 en 1994 als volgt ontwikkeld:

1972	1 216 885
1980	1 437 803
1981	1 396 929 ¹
1990	802 179
1993	301 603
1994	189 819

¹ Van dit jaar is alleen het aantal door de kantonrechter onherroepelijk afgedane zaken bekend.

De daling na 1981 is te verklaren door de uitbreiding van de transactie-bevoegdheid van de politie in 1983. De daling na 1990 is het gevolg van de invoering van de WAHV (in 1992 in het hele land).

Het aantal door OM en rechtbank afgedane verkeersmisdrijven heeft zich tussen 1981 (van de jaren ervoor zijn geen gegevens beschikbaar) en 1994 als volgt ontwikkeld:

1981	50 449
1990	51 898
1993	41 109
1994	42 897

Het aantal beschikkingen op grond van de WAHV bedraagt vanaf het jaar van landelijke invoering van die wet:

1992	2 097 600
1993	2 459 399
1994	2 539 104

Deze leden vroegen ook hoeveel van de aangebrachte zaken worden vervolgd. Van de 1 183 000 in 1990, respectievelijk 507 200 in 1993 door de politie bij het OM aangebrachte verkeersovertredingen werden er 615 734, respectievelijk 231 524 vervolgd. Onder vervolging worden hier wel de OM-transacties, maar niet de beleidssepots gerekend.

Voorts informeerden de leden van de VVD-fractie naar de omloop-snelheid van de afdoening van vervolgte verkeerszaken. Daarover zijn de volgende cijfers beschikbaar.

De gemiddelde duur, in dagen, van de afdoening van verkeersmis-drijven door het OM vanaf het moment van inschrijving tot en met het moment van afdoening door bij voorbeeld een transactie bedroeg in:

1981	84
1990	102
1993	80
1994	105

De gemiddelde duur, in dagen, van de afdoening door de rechter in eerste aanleg (d.w.z. kinderrechter, politierechter of meervoudige kamer) van verkeersmisdrijven bedroeg in:

1981	199
1990	268
1993	222
1994	212

Over de omloopsnelheid van de afdoening van verkeersovertredingen zijn helaas geen gegevens beschikbaar.

Wat betreft de omloopsnelheid van zaken op grond van de WAHV is van belang dat de meeste betalingen plaatsvinden op de eerste beschikking (84%). 5% betaalt op de eerste aanmaning. Op de tweede aanmaning betaalt nog eens 2,5%.

Ten slotte kan ik op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de VVD antwoorden dat, blijkens bovenstaande gegevens, de WAHV het aanbod van verkeerszaken bij het OM drastisch heeft doen dalen.

Redenen keuze voor opheffing instituut verkeersschout

De hoge kosten van de – in 1983 gestaakte – opleiding tot verkeersschout, waarvoor de leden van de VVD-fractie een verklaring vroegen, werden in overwegende mate veroorzaakt doordat de kandidaat-verkeersschouten gedurende de opleiding volledig bezoldigd werden. De salariskosten bedroegen over de gehele opleidingsperiode van tenminste drie jaar gemiddeld circa f 300 000,- per kandidaat. De resterende circa f 200 000,- bestond uit, enerzijds, de kosten van de opleidingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en de toenmalige Verkeersacademie in Tilburg en de daarmee samenhangende reis- en verblijfkosten en, anderzijds, uit de kosten van de parketstage van een dag per week.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de stelling in de memorie van toelichting dat het aantal verkeerszaken en

het aantal officieren van justitie thans geen probleem meer vormen. Zij vroegen of dit te maken heeft met de mogelijkheid tot het administratief afdoen van bepaalde verkeersovertredingen. Het aantal officieren van justitie is inderdaad zodanig toegenomen, dat van een algemeen structureel tekort thans niet meer kan worden gesproken. Tegelijkertijd is door diverse ontwikkelingen, zoals de uitbreiding van de transactie-bevoegdheid van de politie, de fiscalisering van de parkeerboetes en de invoering van de WAHV, het aantal door de politie bij het OM aangebrachte zaken gedaald. Hier zij ook verwezen naar bovenstaand antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie naar de groei van het aantal verkeerszaken en dergelijke.

De reden dat in 1987 nog een wetsvoorstel tot uitbreiding van de bevoegdheden van de verkeersschout (wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie met betrekking tot de bevoegdheid van de verkeersschout (Kamerstukken II, 1987/88, 20 300)) is ingediend, lag niet vooral, zoals de leden van de D66-fractie veronderstellen, in de wens om de officieren van justitie verder te ontlasten, maar veeleer in het streven naar een optimale benutting van de specialistische kennis en ervaring van de verkeersschouten.

De leden van de D66-fractie stemmen in met het feit dat met dit wetsvoorstel de regelgeving in overeenstemming wordt gebracht met de feitelijke situatie dat door het staken van de opleiding het einde van het instituut verkeersschout reeds is ingeluid. Zij vroegen wel waarom het oude wetsvoorstel (20 300) is ingetrokken en een nieuw voorstel (het onderhavige) is ingediend, terwijl de praktische uitwerking van beide wetsvoorstellen naar hun oordeel hetzelfde is.

De redenen voor de intrekking van wetsvoorstel 20 300 zijn uiteengezet in de brief van mijn ambtsvoorganger aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 juli 1994, (Kamerstukken II, 1993/94, 20 300, nr. 5). Inderdaad had de bevoegdheidsuitbreiding op zichzelf ook bereikt kunnen worden door voort te gaan op de weg van wetsvoorstel 20 300. Aan dit alternatief is echter niet de voorkeur gegeven, omdat het, zoals gezegd, juist werd geacht duidelijkheid te scheppen door de regelgeving in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie. Ook zou het merkwaardig zijn om voor een kleine – thans reeds minder dan tien personen tellende en door natuurlijk verloop nog slinkende – groep structureel de wet te wijzigen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de bevoegdheidsuitbreiding voor dezelfde groep neergelegd in het naar zijn aard tijdelijke artikel VI.

Deze leden wilden voorts weten of de regering met de in het onderhavige wetsvoorstel gekozen systematiek vooruitloopt op de aanbevelingen van de Commissie Openbaar Ministerie (commissie-Donner). Zoals hiervoor al aan de orde kwam, is dat geenszins het geval. De in het voorliggende wetsvoorstel gemaakte keuze ten aanzien van de benoeming van niet-juristen tot substituut-officier van justitie is een louter pragmatische, bepaald door de bijzondere omstandigheden van het geval.

De inbedding van het verkeersrecht in de nieuwe OM-organisatie, waarnaar de leden van de fractie van D66 informeerden, is een van de aandachtspunten binnen de reorganisatie van het OM. Onder meer daaraan zal aandacht worden besteed in het project Ontwikkeling van het ideaaltypische parket (zie § 5.8 van het Plan van aanpak reorganisatie OM).

II. Artikelen

Artikel VI, tweede lid

De leden van zowel de PvdA- als de D66-fractie vroegen naar de inhoud van de algemene maatregel van bestuur ex artikel VI, tweede lid, van het wetsvoorstel, die de zaken zal aanwijzen waarin de van rechtswege tot substituut-officier van justitie benoemde verkeersschouten bevoegd zijn.

In aanvulling op hetgeen daarover reeds in de memorie van toelichting (p. 3) is vermeld, merk ik op dat ik voornemens ben in de ontwerp- algemene maatregel van bestuur op te nemen, dat het gaat om zaken die uitsluitend betreffen feiten die bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, artikel 20 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting – voor zover het in gemeentelijke verordeningen strafbaar gesteld gebruik door motorrijtuigen van een weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 betreft – , de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993, artikel 92 van de Wet Personenvervoer, of de WAHV zijn strafbaar gesteld, en andere zaken betreffende de WAHV. Beoogd is dus een beperking van de bevoegdheid tot verkeerszaken. Dit was – in tegenstelling tot hetgeen de leden van de PvdA-fractie lijken te veronderstellen – eveneens het geval in het oude wetsvoorstel 20 300. Een dergelijke beperking heeft de voorkeur – ook van de Verkeerscommissie van het OM (waarin ook verkeersschouten zitting hebben) – omdat een verbreding tot bij voorbeeld alle kantongerechts-overtredingen, waarvoor de leden van de PvdA-fractie pleiten, de zo waardevol bevonden specialistische aanpak van verkeerszaken in gevaar zou brengen.

Met betrekking tot de voorgenomen uitbreiding van de bevoegdheid tot verkeersmisdrijven vroegen de leden van de fractie van D66 of ook ernstige verkeersmisdrijven als rijden onder invloed, doorrijden na aanrijding en dood door schuld in het verkeer door de voormalige verkeersschouten zullen worden behandeld. Dit is blijkens het bovenstaande inderdaad de bedoeling. Voor de reserves die de leden van de D66-fractie hebben tegenover het behandelen van verkeersmisdrijven door verkeersschouten op de grond dat bij misdrijven de schuldvraag centraal zou staan, terwijl deze bij overtredingen geen rol zou spelen, is naar mijn mening geen reden.

Nog afgezien van de juistheid over de hele linie van de bedoelde aanname, ben ik van oordeel dat – zoals ook de leden van de D66-fractie lijken aan te geven – de huidige verkeersschouten voldoende kwaliteit hebben om ook de zwaardere verkeersdelicten af te doen. De academische opleiding van de verkeersschouten bestond behalve uit een specifiek verkeersrechtelijk gedeelte ook uit een algemeen strafrechtelijk gedeelte op einddoctoraal niveau. Daarnaast hebben zij door hun opleiding aan de Verkeersacademie een grondige kennis van de verkeers- en voertuigtechniek in combinatie met inzicht in de verkeerspsychologische aspecten verkregen. De zittende verkeersschouten hebben bovendien inmiddels een ervaring van tussen de veertien en twintig jaar opgebouwd op het gebied van het verkeersstrafrecht (waaronder de voorbereiding van de behandeling van verkeersmisdrijven voor zover deze niet de formele uitoefening van bevoegdheden door de officier van justitie – met name het optreden ter terechtzitting – vereist).

Ik vertrouw erop, in het voorgaande de gestelde vragen naar behoren te hebben beantwoord.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager