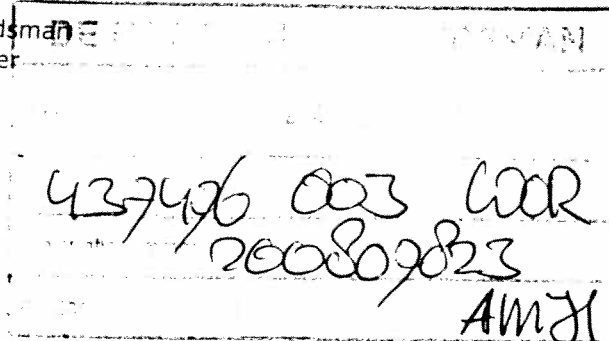




> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Nationale ombudsman
dr. A.F.M. Brenninkmeijer
Postbus 93122
2509 AC DEN HAAG



Datum 22 april 2009

Onderwerp Onderzoek overschrijding wettelijke termijn CVOM

Geachte heer Brenninkmeijer,

Bij brief van 30 september 2008, nummer 2008.07823 001, vroeg u mij te reageren op het onderzoek naar de overschrijding van de wettelijke termijn waarbinnen de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (hierna: CVOM) een beroepschrift doorstuurt naar de kantonrechter van de rechtbank.

A. Klachten

Uit de brief van 30 september 2008 kan worden afgeleid dat u sinds 1 januari 2007 diverse klachten¹ heeft ontvangen omtrent het overschrijden van de doorzendtermijn van het beroep naar de kantonrechter conform artikel 11 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv). Gelet hierop heeft u een onderzoek ingesteld naar de overschrijding van de wettelijke termijn waarbinnen de CVOM een beroepschrift doorstuurt naar de rechtbank, sector kanton (hierna: de rechtbank).

Het doel van dit onderzoek is volgens u onder meer:

- na te gaan wat de reden is van de lange doorzendtermijn;
- na te gaan in hoeverre het in artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde recht op toegang tot de rechter in het geding is;
- zo nodig te komen tot aanbevelingen voor de toekomst.

In het kader van het onderzoek heeft u verzocht om u kopieën toe te sturen van alle stukken die op deze zaak betrekken hebben. In het bijzonder ontvangt u graag kopieën van de volgende stukken:

- jaarverslagen van 2006 en 2007 dan wel andere stukken waarin cijfers over 2006, 2007 en 2008 staan vermeld;
- de van toepassing zijnde protocollen/richtlijnen dan wel andere beleidsstukken;

¹ Op verzoek van de Nationale ombudsman heeft op 28 januari j.l. een mondeling overleg plaatsgevonden bij de CVOM. Tijdens dit overleg heeft de substituut ombudsman aangegeven dat er 41 interventies met betrekking tot de doorzendtermijn hebben plaatsgevonden en dat al deze genoemde interventies zijn afgedaan.

notulen van vergaderingen/werkoverleggen waarin de doorzendtermijn naar de kantonrechter is besproken.

B. Vragen

U heeft in het kader van het onderzoek verzocht om in de reactie de volgende vragen te beantwoorden:

1. Op welke wijze en in hoeverre toetst de officier van justitie het (eerste) bij hem ingesteld administratieve beroep tegen de administratieve sanctie?
2. In hoeveel gevallen in 2006, 2007 en 2008 werd er administratief beroep ingesteld? Wat is de tendens van het aantal ingestelde beroepen in die jaren en kunt u een verklaring voor die tendens geven?
3. Op welke wijze en hoe diepgaand toetst de CVOM het beroep tegen de beslissing van de officier van justitie op het bij hem ingestelde administratieve beroep? Wat is het doel van deze herbeoordeling door de CVOM?
4. Is de CVOM om deze herbeoordeling te kunnen voltooien afhankelijk van derden en zo ja, van wie bent u afhankelijk en waaruit bestaat die afhankelijkheid?
5. Hebt u (werk)afspraken met de onder 4. bedoelde derden gemaakt? Zo ja, wat zijn die afspraken en zo nee, waarom niet?
6. In hoeveel gevallen leidt de herbeoordeling door de CVOM tot vernietiging van de initiële beschikking en wat is de reden van die vernietiging?
7. In hoeveel gevallen leidt de herbeoordeling door de CVOM niet tot vernietiging en via welke weg komen deze gevallen dan bij de kantonrechter terecht? Kunt u die procedure beschrijven?
8. Indien er sprake is van een geval waarin de officier van justitie niet heeft beslist binnen zestien weken na de instelling van het administratieve beroep en de burger om die reden direct beroep bij de kantonrechter kan instellen, binnen welke termijn worden die beroepen dan door de CVOM doorgestuurd? Op welke manier handelt de CVOM deze beroepen af?
9. Is het een optie om bij overschrijding van de doorzendtermijn naar de kantonrechter die beroepen zonder herbeoordeling door de CVOM naar de kantonrechter door te sturen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, in hoeveel gevallen is dit gebeurd en wat was daarvan het gevolg?
10. Informeert u de burger over de procedure bij de CVOM als de burger beroep bij de kantonrechter instelt en zo ja, welke informatie verschaft de CVOM aan de burger? Zo nee, waarom niet?
11. Bent u op de hoogte van de doorlooptijden bij de diverse kantongerechten van de door u doorgestuurde beroepen? Hebt u (structurele) contacten met de kantongerechten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat houden die contacten in?
12. In het gesprek met de Nationale ombudsman op 12 juni 2008 kondigde de directeur van de CVOM aan dat aan een Universiteit (in Nederland) opdracht zou worden gegeven om onderzoek te doen naar de sinds 2001 stijgende aantallen beroepen bij de kantonrechter. Is dit onderzoek al gaande? Zo ja, wat is de stand van zaken van dit onderzoek en zo nee, wanneer vangt dit onderzoek aan? Wordt in dit onderzoek ook de doorzendtermijn naar de kantonrechter onderzocht? Naar aanleiding van uw verzoek heeft het College van procureurs-generaal (hierna: het College) mij de volgende inlichtingen verstrekt. Alvorens het College de door u gestelde vragen beantwoordt, zal eerste een korte uiteenzetting over de CVOM worden gegeven. Voorts zal het College ingaan op de doelstellingen van het onderzoek, waarbij tevens antwoord wordt gegeven op de vraag of de strekking van artikel 6, eerste lid, EVRM in het geding is.

C. De CVOM

De CVOM is op 1 december 2005 in opdracht van het College gestart met de centrale verwerking van beroepen op grond van de Wahv. Daarbij zijn de zaken van de arrondissementsparketten gefaseerd overgenomen. Van belang was om hierbij een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds efficiency bij de behandeling van de grote aantallen zaken en anderzijds kwaliteit van de beslissingen. Op jaarbasis gaat het om ongeveer 380.000 beroepen die zijn ingesteld bij de officier van justitie en 40.000 beroepen die zijn ingesteld bij de kantonrechter.

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Wahv bij de totstandkoming ervan in 1990, was het terugdringen van de werklast van de instanties (te weten de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht) die bij de wijze van afdoening van lichte verkeersovertredingen waren betrokken.² Dit uitgangspunt werd ingegeven door de overweging dat deze instanties met een overstelpende hoeveelheid werk werden geconfronteerd. De tijd die gemoeid was met de afhandeling, kon beter worden besteed aan zaken die daarvoor meer in aanmerking kwamen (zwaardere zaken zoals fraudezaken). Het opvallende van deze doelstelling is de gelijkenis met de doelstelling van de CVOM.

De CVOM is binnen het openbaar ministerie de professional voor het verwerken van grote hoeveelheden standaardzaken en versterkt daarmee de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door het openbaar ministerie. Met oprichting van de CVOM is in korte tijd een aanzienlijke winst gerealiseerd binnen het openbaar ministerie. In dit verband kan worden gedacht aan besparing van kosten, vergroting van volume en verbetering van kwaliteit.

In artikel 2 van de Wahv is geregeld dat ten aanzien van overtreding van de verkeersvoorschriften een administratieve sanctie kan worden opgelegd. Deze verkeersvoorschriften zijn opgesomd in de bijlage bij de Wahv.

Opsporingsambtenaren, onder wie politieagenten, zijn bevoegd tot het opleggen van deze administratieve sanctie door middel van een beschikking (artikel 3 en 4 van de Wahv). Bij de officier van justitie kan beroep worden ingesteld tegen deze beschikking (artikel 6 van de Wahv). De hoofdofficieren van justitie van de arrondissementsparketten hebben de directeur van de CVOM, die tevens officier van justitie is, gemandateerd voor onder andere het behandelen van beroepen op grond van de Wahv.

De CVOM is een zelfstandig onderdeel van het openbaar ministerie dat rechtstreeks valt onder het College. Bij de CVOM wordt een beslissing genomen op het beroep dat kan worden ingesteld bij de officier van justitie. Tegen deze beslissing van de officier van justitie kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Het beroep wordt behandeld en beslist door de kantonrechter (artikel 9 Wahv). Het beroep bij de kantonrechter wordt overigens ingediend bij de officier van justitie. In de praktijk betekent dit dat zowel het beroepschrift gericht aan de officier van justitie, als het beroepschrift gericht aan de kantonrechter wordt ingediend bij de CVOM. Ingevolge artikel 11, derde lid, Wahv wijst de officier van justitie de indiener van het beroepschrift, na de ontvangst

² Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p. 8.

ervan, op de verplichting tot zekerheidstelling. Deze zekerheidsstelling dient te geschieden binnen twee weken na de dag van verzending van de mededeling tot zekerheidstelling door de CVOM. De CVOM brengt het beroepschrift ter kennis van de rechtbank, binnen zes weken nadat de zekerheidstelling is verkregen of de termijn daarvoor is verstreken. Tegen de beslissing van de rechtbank kan ingevolge artikel 14 Wahv, in bepaalde gevallen, hoger beroep worden ingesteld bij het Gerechtshof te Leeuwarden (hierna: Hof).



D. Beantwoording van de vragen

1. *Op welke wijze en in hoeverre toetst de officier van justitie het (eerste) bij hem ingesteld administratieve beroep tegen de administratieve sanctie?*

Bij het ontvangen van een administratief beroepschrift gericht tegen een Wahv-beschikking, wordt de beschikking in volle omvang op de rechtmatigheid getoetst. De officier van justitie beoordeelt de rechtmatigheid van de beschikking niet zelf, maar heeft de beslissingsbevoegdheid gemandateerd aan administratief juridisch medewerkers, werkzaam bij de CVOM. Met rechtmatigheid wordt in het bestuursrecht bedoeld, de toetsing aan het geschreven en ongeschreven recht. De officier van justitie dient binnen zestien weken na ontvangst van het beroepschrift te beslissen (art. 7:24 lid 1 Awb). Deze termijn kan voor ten hoogste acht weken verlengd worden (art. 7:24 lid 4 Awb). De managementinformatie van de CVOM geeft aan dat de beslissingen gemiddeld binnen negenentwintig dagen worden genomen en aan de betrokkene bekend worden gemaakt.

Doorlooptijd OvJ			
Jaar:	2006	2007	2008
Dagen	26,05	29,3	29,29

De beslissing van de officier van justitie moet helder en duidelijk gemotiveerd worden (art. 7:26 lid 1 Awb). De CVOM motiveert vrijwel alle zaken met een zogenaamde standaardmotivering. Dit zijn standaardtekstblokken.

Het feit dat de CVOM de beslissingen op een gestandaardiseerde wijze motiveert, staat niet aan de rechtsgeldigheid van de beslissing in de weg.³ Ingeval een bestuursorgaan in veel vergelijkbare zaken moet beslissen, mag het die beslissingen in beginsel voorzien van een standaardmotivering.

In eerste instantie wordt bij de beoordeling gebruik gemaakt van een door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB) aangeleverd zaaksoverzicht. Het Hof heeft - in navolging van de Hoge Raad - vastgesteld dat in Wahv-zaken de ambtsedige verklaring van de verbalisant, zoals opgenomen in het zaaksoverzicht van het CJIB, in beginsel een voldoende grondslag biedt voor de vaststelling van de schuld van de betrokkene. Dat is anders indien de betrokkene voor zijn zaak specifieke feiten en omstandigheden aanvoert, die aanleiding geven te twijfelen aan de juistheid van één of meer onderdelen van de ambtsedige verklaring in het zaaksoverzicht dan wel uit het dossier zulke feiten en omstandigheden blijken. Indien een en ander zich niet voordoet, bestaat geen noodzaak tot nader

³ Hof Leeuwarden, 8 juni 1993, VR 1995, 1.

onderzoek.⁴ Het kan dus zijn dat voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de beschikking aanvullende informatie wordt opgevraagd bij de politie, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en/of Gemeentelijke Basis Administratie en/of Kamer van Koophandel. Ingevolge de Aanwijzing administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften van het College (2007A008 / Stc 2008, 19) wordt een termijn van 4 weken gehanteerd voor het aanleveren van aanvullende informatie. Indien de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn geleverd is, wordt de beschikking normaliter vernietigd.



2. In hoeveel gevallen in 2006, 2007 en 2008 werd er administratief beroep ingesteld? Wat is de tendens van het aantal ingestelde beroepen in die jaren en kunt u een verklaring voor die tendens geven?

In 2006 zijn door het CJIB c.a. 11.950.000 Wahv-beschikkingen verstuurd. Daar de CVOM pas in december 2005 is gestart en de zaken vervolgens gefaseerd van de parketten zijn overgenomen, was 2006 een transitiejaar. De Wahv beroepen werden in 2006 gefaseerd van de arrondissementsparketten overgenomen. In 2006 ontving de CVOM c.a. 324.000 beroepschriften voor de officier van justitie en c.a. 28.000 beroepschriften voor de kantonrechter. In 2007 zijn door het CJIB c.a. 12.641.000 Wahv-beschikkingen verstuurd. De CVOM ontving in 2007 c.a. 367.000 beroepschriften voor de officier van justitie en c.a. 45.400 beroepschriften voor de kantonrechter. In 2008 zijn door het CJIB tot en met de maand oktober c.a. 8.670.000 Wahv-beschikkingen verstuurd. De CVOM ontving in 2008 tot en met de maand oktober c.a. 246.000 beroepschriften voor de officier van justitie en c.a. 25.300 beroepschriften voor de kantonrechter.

De tendens van de laatste 8 jaar (dus ook vóór de komst van de CVOM) was een stijgend aantal beroepschriften voor de kantonrechter. De verklaring van deze stijging is momenteel niet te geven, echter de laatste maanden is de tendens van het aantal beroepen bij de kantonrechter stabiel. Om deze stijging te verklaren heeft het externe adviesbureau AEF een onderzoek hiernaar uitgevoerd, genaamd "De piek verklaard"⁵. Dit onderzoek toont aan dat er diverse oorzaken zijn voor het stijgend aantal beroepen bij de kantonrechter.

Aantal beroepschriften KtG			
Jaar:	2006	2007	2008
Beroepschriften Kanton	28.026	45.391	32.751
Beroepschriften OvJ	294.126	376.418	308.271
Beroepspercentage Kanton t.o.v. OvJ	9,53%	12,06%	10,62%

⁴ Hof Leeuwarden, 5 februari 2003, LJN. AF4302.

⁵ Dit onderzoek uitgevoerd door Andersson Elffers Felix is reeds in uw bezit.

3. *Op welke wijze en hoe diepgaand toetst de CVOM het beroep tegen de beslissing van de officier van justitie op het bij hem ingestelde administratieve beroep? Wat is het doel van deze herbeoordeling door de CVOM?*

De betrokkene stuurt het beroepschrift voor de kantonrechter naar de officier van justitie. Ingevolge artikel 11, eerste lid Wvha moet de officier van justitie het beroepschrift binnen zes weken, nadat de betrokkene zekerheid heeft gesteld, doorsturen naar de rechtbank. Indien de betrokkene geen zekerheid heeft gesteld dient de officier van justitie hem nog vier weken de gelegenheid te bieden om (alsnog) zekerheid te stellen. De termijn van zes weken kan gelet op artikel 11, tweede lid Wvha met vier weken worden verlengd.

Bij de ontvangst van een beroepschrift voor de kantonrechter heeft de officier van justitie conform artikel 6:18 Awb de bevoegdheid, net als ieder bestuursorgaan, om ook hangende het beroep een beschikking in te trekken. Bij de ontvangst van een beroepschrift voor de kantonrechter wordt het eerder aangemaakte dossier (beroep op de officier van justitie) opgevraagd.

Vervolgens controleert de tweede beoordelaar, eventueel met nader verkregen informatie, in volle omvang of het beroepschrift - mogelijk door betrokkene aangevuld met nieuwe argumenten - bij de kantonrechter aanleiding geeft om de in eerste instantie genomen beslissing te herzien (de zogeheten volledige heroverweging). Als de officier van justitie de beschikking intrekt, kan dit middels een intrekkingbesluit aan betrokkene kenbaar worden gemaakt. In zo'n geval wordt aan betrokkene verzocht het beroep bij de kantonrechter in te trekken.

Trekt de betrokkene zijn beroep niet in, dan wordt het dossier alsnog doorgestuurd naar de kantonrechter. De doelstelling van deze procedure is vooral gericht om de kantonrechter, de zittende magistratuur, niet nodeloos met deze - relatief eenvoudige zaken - te belasten. Verder geeft het tevens de mogelijkheid om de betrokkene - bij het aanvoeren van nieuwe argumenten - en de officier van justitie een gang naar de rechter te besparen.

4. *Is de CVOM om deze herbeoordeling te kunnen voltooien afhankelijk van derden en zo ja, van wie bent u afhankelijk en, waaruit bestaat die afhankelijkheid?*

In sommige gevallen wordt door de betrokkene in het beroepschrift voor de kantonrechter nieuwe argumenten (gronden) aangedragen. Deze nieuwe argumenten kunnen aanleiding zijn om alsnog om een aanvullend proces-verbaal van bevindingen bij de verbaliserende instantie te vragen. Dit is in de meeste gevallen een proces-verbaal opgesteld door een opsporingsambtenaar van de zeventwintig politieregio's, maar kan ook een proces-verbaal opgesteld door een bijzondere opsporingsambtenaar van de gemeente zijn. In zo'n geval is de CVOM dus afhankelijk van derden.

Voor het aanleveren van de gevraagde informatie wordt een termijn van vier weken gehanteerd. Deze richtlijn is conform de eerdergenoemde Aanwijzing administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Indien de gevraagde informatie niet binnen de termijn van vier weken wordt geleverd, wordt de beschikking alsnog vernietigd.

Verder is de CVOM niet afhankelijk van derden om de herbeoordeling te kunnen voltooien.

	2006	2007	2008
Aantal verzuim derden en/of burgers fase OvJ			
Bij verzoek commentaar	46.384	53.031	27.069
Bij verzoek controle	46	9.185	27.319
Totaal fase ovj	46.430	62.216	54.388

Aantal verzuim derden en/of burgers fase kanton			
Bij verzoek commentaar	925	6.944	5.908
Bij verzoek controle	2	176	3.304
Totaal kanton	927	7.120	9.212
Percentage t.o.v. totaal doorgestuurde dossiers naar de rechtbank en ingetrokken beschikkingen	5,87%	15,90%	21,88%

5. Hebt u (werk)afspraken met de onder 4. bedoelde derden gemaakt? Zo ja, wat zijn die afspraken en zo nee, waarom niet?

De werkwijze is vastgelegd in de Aanwijzing administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Het College verwijst hiervoor naar de antwoorden op de voorgaande vragen.

Los van het vorenstaande merkt het College nog op dat de accountmanager van de CVOM regelmatig overleg voert met ketenpartners van de CVOM. Afspraak is dat de arrondissementsparketten, die immers belast zijn met de verwerving van de Wahv-zaken, hierbij het voortouw hebben. De CVOM is alleen verantwoordelijk voor de verwerking ervan. Deze overleggen vinden onder andere plaats met de verbaliserende instanties. De gesprekken gaan in de meeste gevallen over de kwaliteit van bijvoorbeeld de aangeleverde processen-verbaal.

6. In hoeveel gevallen leidt de herbeoordeling door de CVOM tot vernietiging van de initiële beschikking en wat is de reden van die vernietiging?

- In 2006 zijn van de 28.026 beroepschriften voor de kantonrechter 15.789 bij de CVOM herbeoordeeld. Van dit aantal herbeoordelingen is 22,79% van de beschikkingen alsnog ingetrokken.
- In 2007 zijn van de 45.391 beroepschriften voor de kantonrechter 44.781 bij de CVOM herbeoordeeld. Van dit aantal herbeoordelingen is 25,29% van de beschikkingen alsnog ingetrokken.
- In 2008 zijn van de 32.751 beroepschriften voor de kantonrechter 42.107 bij de CVOM herbeoordeeld. Het hogere aantal herbeoordelingen heeft te maken met

het aanzienlijk verminderen van de voorraad beroepschriften voor de kantonrechter.

Van dit aantal herbeoordelingen is 27,07% van de beschikkingen alsnog ingetrokken.

De herbeoordeling kan leiden tot de volgende beslissingen;

1. beslissing genomen in de administratieve fase is de juiste beslissing geweest óf
2. beslissing genomen in de administratieve fase is niet de juiste beslissing geweest.

In het eerste geval wordt het dossier doorgestuurd naar de rechtbank. In het tweede geval wordt de beschikking ingetrokken en wordt er een antwoordkaart naar betrokkene gestuurd, met het verzoek om het beroep bij de kantonrechter in te trekken (ook wel intrekingsbesluit genoemd). Stuurt betrokkene de antwoordkaart naar de CVOM retour en geeft betrokkene aan dat hij/zij het beroep intrekt, dan wordt het dossier niet naar de rechtbank gestuurd, daar er geen rechtsbelang meer is. Uitzondering hierop betreft de situatie dat verzoeker een verzoek om proceskostenvergoeding heeft gedaan. Indien betrokkene het niet eens is met de hoogte van het bedrag terzake de proceskosten dat door de CVOM vergoed wordt, dient het beroep, gericht op het vergoeden van de proceskosten, alsnog naar de rechtbank gestuurd te worden.

Als betrokkene de antwoordkaart niet retour stuurt of wel retour stuurt maar aangeeft het beroep niet in te trekken, wordt het dossier doorgestuurd naar de rechtbank.

In het algemeen zijn er drie redenen om de beschikking alsnog in te trekken:

- Ten eerste indien een betrokkene nieuwe argumenten heeft aangevoerd die aanleiding geven de beschikking alsnog te vernietigen;
- Ten tweede indien bij de verbaliserende instantie een aanvullend proces-verbaal van bevindingen is opgevraagd, maar dit aanvullend proces-verbaal van bevindingen niet binnen vier weken bij de CVOM is ontvangen. De Aanwijzing administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften geeft dan de mogelijkheid om de beschikking te vernietigen. Wegens efficiency overwegingen en om de doorzendtermijn niet al te veel op te rekken, wordt bij het merendeel van de gevallen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt;
- Ten derde als in de administratieve fase bij de beoordeling van het beroep door de beoordelaar achteraf gezien een onjuiste beoordeling is gemaakt.

Handelingen kantonfase			
Jaar:	2006	2007	2008
Dossier doorgestuurd naar de rechtbank	12.191	33.454	30.710
Beschikking vernietigd	3.598	11.327	11.397
Totaal	15.789	44.781	42.107
Percentage vernietigingen in kantonfase	22,79%	25,29%	27,07%

7. In hoeveel gevallen leidt de herbeoordeling door de CVOM niet tot vernietiging en via welke weg komen deze gevallen dan bij de kantonrechter terecht? Kunt u die procedure beschrijven?

Het overgebleven percentage beroepschriften dat bij de herbeoordeling niet is ingetrokken wordt doorgestuurd naar de kantonrechter van de betreffende rechtbank.

Dit percentage betreft onder andere beroepschriften waarbij bijvoorbeeld een betrokkene geen zekerheid heeft gesteld en beroepschriften die door de officier van justitie bij de herbeoordeling niet zijn ingetrokken.

De complete originele dossiers worden, nadat hiervan een kopie is gemaakt voor de zittingsvertegenwoordigers van de CVOM, door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DVO) van het Ministerie van Justitie naar de betreffende rechtbank gestuurd. Dit betreft een beveiligd transport. Bij ontvangst van de dossiers wordt de daarbij gevoegde geleidelijst bij de rechtbank gecontroleerd en getekend retour gestuurd. De CVOM heeft met de rechtbanken afgesproken dat de administratie van de rechtbank de zaken op een zitting appointeren en betrokkene en de CVOM informeren.

8. Indien er sprake is van een geval waarin de officier van justitie niet heeft beslist binnen zestien weken na de instelling van het administratieve beroep en de burger om die reden direct beroep bij de kantonrechter kan instellen, binnen welke termijn worden die beroepen dan door de CVOM doorgestuurd? Op welke manier handelt de CVOM deze beroepen af?

Administratieve beroepschriften worden gemiddeld binnen negenentwintig dagen beoordeeld en gemotiveerd aan de betrokkene bekend gemaakt. Momenteel is er geen situatie bekend waarbij een dergelijk beroepschrift bij de CVOM is ontvangen. Indien hier wel sprake van zou zijn wordt een dergelijk beroepschrift door de servicedesk afgehandeld, gelet op het feit dat er dan sprake is van een afwijkende brief. De servicedesk behandelt de brieven en vragen die afwijken van het normale proces.

9. Is het een optie om bij overschrijding van de doorzendtermijn naar de kantonrechter die beroepen zonder herbeoordeling door de CVOM naar de kantonrechter door te sturen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, in hoeveel gevallen is dit gebeurd en wat was daarvan het gevolg?

Bij het indienen van het wetsvoorstel van de Wahv werd voorzien dat een gevolg kon zijn dat het aantal geconstateerde overtredingen een uitbreiding zou ondergaan.

Dit kon geschieden doordat ofwel moderne technische apparatuur gebruikt zou worden ofwel door een grotere inzet van de politie op het terrein van verkeershandhaving. Door de toentertijd gehanteerde procedure werd het beroepschrift voor de kantonrechter in eerste instantie bij de griffie van het kantongerecht ingediend. Dit leidde destijds tot een zeer grote werklast bij het kantongerecht. De griffier moest namelijk de officier van justitie in kennis stellen dat er beroep bij de kantonrechter was ingesteld, om toezending van het dossier verzoeken en bij het CJIB controleren of de zekerheidstelling tijdig was ontvangen.

Kijkend naar een van de drie doelstellingen⁶ voor het invoeren van de Wahv, namelijk het in belangrijke mate terugdringen van de werklast van de politie, het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht, is de werkwijze van het eerste wetsvoorstel gewijzigd. Beroepschriften voor de kantonrechter moesten sindsdien niet bij de griffie van het kantongerecht ingediend worden, maar bij de officier van justitie. De officier van justitie werd zodoende in de gelegenheid gesteld om het beroepschrift nogmaals te controleren en te beslissen of conform artikel 6:18 Awb de beschikking alsnog ingetrokken kon worden. Deze procedure wordt tot op de dag van vandaag nog steeds gevolgd. Uit de door het openbaar ministerie gepubliceerde ervaringscijfers van 18 jaar Wahv blijkt dat ongeveer 25% van de zaken bij de heroverweging wordt vernietigd. Uit dit gedeelte wetshistorie blijkt dus dat het ontlasten van de werkdruk bij de rechtsprekende macht een van de hoofdredenen van de wetgever is geweest om beroepschriften voor de kantonrechter bij de officier van justitie in te dienen.

Bij de oprichting van de CVOM is uit het oogpunt van efficiency mede stilgestaan bij de beroepsgang in de kantonfase. Voor de CVOM is het van belang om een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds efficiency bij de behandeling van de grote aantallen zaken en anderzijds kwaliteit van de beslissingen. Een hercontrole op de kwaliteit van de beslissing die in de administratieve beroepsfase is genomen, het toetsen van nieuwe aangevoerde gronden door de betrokkene en het ontnemen van de werkdruk bij de rechtbanken vormde daarbij belangrijke uitgangspunten om de herbeoordeling te blijven handhaven.

Dit blijkt uit het gegeven dat het afgelopen jaar 27% van de beschikkingen in de kantonfase bij de herbeoordeling door de CVOM zijn vernietigd. Zonder deze herbeoordeling zou tot en met september 2008 ongeveer 9550 beroepschriften extra ter behandeling naar de rechtbanken, sector kanton, worden gestuurd.

Gelet hierop heeft de CVOM vooralsnog niet de intentie om hier wijzigingen in aan te brengen. Buiten het feit dat de doorzendtermijn de afgelopen maanden aanzienlijk is teruggelopen, is de CVOM momenteel doende met een nieuw automatiseringssysteem (te weten AMBer) voor het afhandelen van Mulderberoepen. Met dit systeem streeft de CVOM ernaar dat de termijnen beter worden bewaakt, een (juridische) kwaliteitslag wordt gemaakt en de kans op het maken van fouten geringer wordt. Bovendien geeft AMBer de mogelijkheid op de middellange termijn ook digitaal beroep in te stellen en andere vormen van serviceverlening aan de burger (flitsfoto's inzien).

Daarnaast verwacht het College niet dat het direct doorsturen van het dossier, zonder herbeoordeling, naar de rechtbank zorgt voor een snellere afhandeling van het beroep door de kantonrechter. De CVOM is weliswaar gebonden aan de wettelijke termijn van zes weken om het dossier naar de rechtbank te sturen, voor de kantonrechter geldt een dergelijke termijn niet. In de praktijk blijkt al snel dat het dossier enkele maanden bij de rechtbank ligt alvorens deze op zitting behandeld wordt.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de herbeoordeling in de kantonfase voor de CVOM (en daarvoor de arrondissementsparketten) een belangrijk onderdeel is in de beroepsprocedure. Niet alleen vanwege de kwaliteitscontrole, maar ook om nieuwe door betrokkene aangevoerde

⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20329, nr. 3, p. 8.

argumenten te beoordelen. Indien een betrokkene nieuwe argumenten aanvoert, kan de officier van justitie alsnog beslissen de beschikking in te trekken. Gezien het aantal ingetrokken beschikkingen in de kantonfase resulteert dit tot een substantiële vermindering van de werklast voor de rechtsprekende macht.

10. Informeert u de burger over de procedure bij de CVOM als de burger beroep bij de kantonrechter instelt en zo ja, welke informatie verschaft de CVOM aan de burger? Zo nee, waarom niet?

De CVOM heeft geïnvesteerd in de algemene voorlichting voor degenen die een beschikking hebben ontvangen. Naast de uitgebreide toelichting op de achterzijde van de beschikking, staat op de beschikking een informatienummer van het CJIB vermeld, dat voor de executie van de opgelegde sancties verantwoordelijk is. Daarnaast wordt verwezen naar de website van het CJIB (www.cjib.nl), waar veel informatie op staat, ook over de afhandeling van verkeersboetes. Daarnaast staat op de ontvangstbevestiging van een beroepschrift een telefoonnummer van het callcenter van de CVOM vermeld.

Bij dit callcenter zijn beoordelaars van beroepschriften op roulatiebasis werkzaam. Zij kunnen inhoudelijke vragen beantwoorden, zoals een vraag over de beroepsprocedure bij de kantonrechter.

In november 2007 heeft de CVOM een servicedesk opgericht. De personen werkzaam bij deze servicedesk kunnen zaken behandelen, die in de standaardprocedures niet eenvoudig kunnen worden afgedaan, bijvoorbeeld verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en klachten.

11. Bent u op de hoogte van de doorlooptijden bij de diverse kantongerechten van de door u doorgestuurde beroepen? Hebt u (structurele) contacten met de kantongerechten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat houden die contacten in?

Na het doorsturen van het dossier is het aan de kantonrechter om de procedure daarna verder te bewaken. De CVOM beschikt niet over informatie omtrent de (gemiddelde) behandeltermijn van beroepschriften door de rechtbank. De behandeltermijn verschilt per rechtbank.

De accountmanager van de CVOM houdt ongeveer 2 maal per jaar gesprekken met sector kanton van de rechtbanken. Voorts vindt enkele malen per jaar overleg plaats met het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters (LOK). Tijdens dit overleg worden vooral onderwerpen besproken, die gericht zijn op de kwaliteit en kwantiteit.

12. In het gesprek met de Nationale ombudsman op 12 juni 2008 kondigde de directeur van de CVOM aan dat aan een Universiteit (in Nederland) opdracht zou worden gegeven om onderzoek te doen naar de sinds 2001 stijgende aantallen beroepen bij de kantonrechter. Is dit onderzoek al gaande? Zo ja, wat is de stand van zaken van dit onderzoek en zo nee, wanneer vangt dit onderzoek aan? Wordt in dit onderzoek ook de doorzendtermijn naar de kantonrechter onderzocht?

Enige tijd geleden is besloten om een onderzoek te laten verrichten naar het stijgende beroepspercentage bij de kantonrechter. Gelet op de huidige situatie, en dan met name de financiële beperkingen, is besloten het onderzoek vooralsnog niet uit te voeren.

E. Reactie op doelstellingen onderzoek

a. Geen totaal overzicht overschrijding doorzendtermijn

Vanaf het moment dat de betrokkene zekerheid heeft gesteld, dient de officier van justitie binnen zes weken het beroepschrift door te sturen naar de rechtbank. Het moment waarop de officier van justitie het beroepschrift moet doorsturen verschilt dan ook per zaak. Binnen het geautomatiseerde registratiesysteem (te weten Compas) van het openbaar ministerie kan slechts per individueel geval worden bekeken of er sprake is van overschrijding van de doorzendtermijn. Het systeem biedt geen mogelijkheid een overzicht te geven van het totaal aantal zaken waarbij de doorzendtermijn wordt overschreden.

b. reden lange doorzendtermijn

De aanloopproblemen bij het verwerken van beroepschriften voor de kantonrechter heeft ertoe geleid dat er een hoge voorraad beroepschriften ontstond (in 2006, zo'n 10.000 beroepschriften) die nog herbeoordeeld moest worden. De voorraad beroepschriften bij de herbeoordeling in de kantonfase is het afgelopen jaar teruggebracht tot 3400 beroepschriften. De CVOM hanteert als streven een werkvoorraad te beoordelen kantonberoepen van 3500 á 5000 zaken. De richtlijn die de CVOM thans hanteert betreft; instroom van het beroepschrift is uitstroom van het beroepschrift. In de administratieve beroepsfase is deze doelstelling gerealiseerd. In de kantonfase is de verwachting dat deze doelstelling, mede door de aanzienlijke afname van de voorraad in de kantonfase, begin 2009 gerealiseerd gaat worden. Hierdoor zal in de regel het beroepschrift binnen zes weken, nadat de betrokkene zekerheid heeft gesteld, naar de rechtbank worden doorgestuurd.

Op grond van het vorenstaande stelt het College vast dat de CVOM binnen 3 jaar na de start ruimschoots voldoet aan de doelstellingen ten aanzien van efficiency, kwaliteit, continuïteit en volume.

c. Artikel 6 EVRM

Het onderzoek van de Nationale ombudsman is er tevens op gericht om na te gaan in hoeverre het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op toegang tot de rechter in het geding is. Het gaat bij dit onderzoek vooral om het eerste lid van dit artikel. Het eerste lid luidt als volgt:

"Lid 1: Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere

omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden."

Op grond van het eerste lid hebben verdachten of betrokkenen die geconfronteerd worden met een strafrechtelijk optredende overheid recht op toegang tot een onpartijdige, onafhankelijke en bij de wet ingestelde rechter en een openbare behandeling en uitspraak van de zaak. Verder wordt de verdachte het recht gegeven op een behandeling binnen een redelijke termijn. Zowel in de jurisprudentie als in de literatuur wordt duidelijk gemaakt dat het eerste lid van dit artikel meerdere rechten en verplichtingen behelst. Bijvoorbeeld het recht op toegang tot een rechter of het recht op een behandeling binnen een redelijke termijn. Dit betreffen beide van elkaar losstaande rechten en deze rechten dienen ook afzonderlijk getoetst te worden.

Het recht op toegang tot een rechter is een belangrijk grondrecht. Een door een betrokkene ingediend beroepschrift tegen de beslissing van de officier van justitie in een Wahv-procedure dient dan ook te worden voorgelegd aan de kantonrechter.

De CVOM stuurt het beroepschrift - hoewel met enige vertraging - door aan de kantonrechter. Het College benadrukt dat met de procedure van heroverweging zowel de zittende als de staande magistratuur wordt ontlast. Voorts biedt het ook de burger de mogelijkheid om een gang naar de rechter te besparen.

Indien de burger op verzoek van de officier van justitie tijdens de heroverwegingsfase niet het beroepschrift intrekt, wordt dit beroepschrift te allen tijde aan de kantonrechter voorgelegd. Gelet op het vorenstaande merkt het College op dat de toegang tot de rechtbank niet in het geding is.

De vraag of er door de CVOM gehandeld wordt in strijd met het in artikel 6, eerste lid, EVRM gestelde recht op berechting binnen een redelijke termijn is evenmin niet in het geding. De strekking van het redelijke termijn-vereiste is te voorkomen dat een 'verdachte' langer dan redelijk wordt geacht onder de dreiging van een 'strafvervolging' moet leven. Die dreiging schuilt met name in de mogelijkheid dat in de strafvervolging sancties worden opgelegd die de betrokkene diep treffen in zijn maatschappelijke leven, zoals een (langdurige) vrijheidsstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid. Gelet op het punitieve karakter van de sancties geldt een en ander in beginsel eveneens voor de procedure in Wahv-zaken, maar van de beperkte financiële sancties van de Wahv gaat een dergelijke ernstige dreiging niet uit. Anderzijds kunnen zich gevallen voordoen waarin in enige fase van de procedure sprake is van een zodanig gebrek aan voortvarendheid door de behandelende bestuurlijke of rechterlijke autoriteit, dat ook al is de zaak binnen bijvoorbeeld vierentwintig maanden na staandehouding c.q. de toezending van de inleidende beschikking afgedaan, desalniettemin geoordeeld moet worden dat er sprake is van onredelijke vertraging in de procedure.

Het hof heeft - in navolging van de Hoge Raad - vastgesteld dat het opleggen van een administratieve sanctie ter zake van een gedraging omschreven in de bij de Wahv behorende bijlage, een criminal charge is als bedoeld in artikel 6 EVRM.⁷

⁷ Niet alleen het hof, maar belangrijker nog het Europees hof heeft dit bepaald; EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 938 (Oztürk).

De Wahv kenmerkt zich dus door een in vergelijking met de strafrechtelijke afdoening vereenvoudigde procedure gericht op een doelmatiger handhaving van lichte verkeersovertredingen. In deze procedure wordt van de betrokkene die een beroep wil doen op rechtsbescherming een actief optreden verwacht, gebonden aan korte en in beginsel fatale termijnen. Daartegenover mag van de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten, die in de procedure in het algemeen niet of slechts aan termijnen van orde zijn gebonden worden verwacht, dat zij met de nodige voortvarendheid de zaak behandelen.

Of en wanneer er sprake is van onredelijke vertraging in de berechting, is, naast het gebrek aan voortvarendheid bij de afhandeling van de zaak in de verschillende stadia van de procedure, afhankelijk van onder meer de ingewikkeldheid van de zaak en de invloed van de betrokkene en/of de gemachtigde op het procesverloop. Het oordeel, dat er sprake is van onredelijke vertraging in de berechting wordt bepaald door de omstandigheden van het concrete geval. Veelal zal er dan sprake zijn van perioden van inactiviteit van de bevoegde autoriteiten zonder aanwijsbare en aanvaardbare oorzaak.

Uit jurisprudentie blijkt dat afhankelijk van de omstandigheden – perioden van inactiviteit van de bevoegde autoriteiten zonder aanwijsbare en aanvaardbare oorzaak – het hof oordeelt dat er sprake kan zijn van undue delay, als een zaak niet binnen een termijn van 8 tot 19 maanden berecht is. Uit een arrest van het hof van 31 maart 2004 blijkt dat een periode van vierentwintig maanden voor berechting acceptabel *kan* zijn. De afgelopen jaren is hier echter een kentering in gekomen.

In verschillende zaken oordeelt het hof dat de behandeling vanaf de ontvangst van de initiële beschikking tot aan de berechting door het hof er bij een termijn van 8 tot 19 maanden, sprake is van undue delay.

Tevens blijkt uit de bestudeerde jurisprudentie dat de reden voor het overschrijden van de redelijke termijn niet in alle gevallen de verantwoordelijkheid is van het openbaar ministerie, maar ook van de rechtsprekende macht. Dit is iets dat door de CVOM aan den lijve ondervonden wordt. Betrokkenen verzoeken soms om helderheid te geven over hun beroepsprocedure, terwijl uit onderzoek dan blijkt dat het dossier al enige maanden geleden is doorgestuurd naar de betreffende rechtbank.

F. Conclusie

De CVOM heeft de doorzendtermijn van artikel 11 Wahv gedurende een periode van januari 2007 tot heden niet behaald. De reden hiervoor is gelegen in de olopende voorraad bij de start van de herbeoordeling in de kantonfase. Deze voorraad is de afgelopen maanden flink gedaald en thans geheel onder controle, waardoor de herbeoordeling eerder plaatsvindt en het beroepschrift dus eerder naar de rechtbank verzonden wordt. De verwachting is dat in begin 2009 het beroepschrift in de regel binnen zes weken, nadat de betrokkene zekerheid heeft gesteld, wordt doorgestuurd naar de rechtbank. Op grond van het vorenstaande stelt het College vast dat de CVOM binnen 3 jaar na de start ruimschoots voldoet aan de doelstellingen ten aanzien van efficiency, kwaliteit, continuïteit en volume.

Het overschrijden van de termijn heeft echter sporadisch geleid tot een oordeel van het hof dat de redelijke termijn van berechting (*undue delay*) als bedoeld in

artikel 6, eerste lid, EVRM is overschreden. Gezien de grote hoeveelheid aan beroepschriften die door de CVOM in behandeling wordt genomen (420.000 beroepschriften) is het aantal overschrijdingen van de redelijke termijn, vooral in de startfase van een organisatie, naar het oordeel van het College acceptabel.

De opbouw van een nieuwe organisatie met een voor het openbaar ministerie vernieuwde werkwijze vergt eerst tijd en investeringen; rendement halen uit een dergelijke centralisatie en procesoptimalisatie kost meestal 2 tot 3 jaar, zo is ook de ervaring bij andere organisaties.

Dit laat onverlet dat het overschrijden van de doorzendtermijn, ondanks dat dit een termijn van orde is, eerder uitzondering dan regel zou behoren te zijn. Naar het oordeel van het College voldoet de CVOM hieraan. Er is dan ook geen sprake van het handelen in strijd met enige verplichtingen vastgelegd in het eerste lid van artikel 6 EVRM.

Informatievoorziening aan burgers

Voorts heeft de CVOM geïnvesteerd in de informatievoorziening aan burgers. Voorbeelden hiervan zijn de verwijzing naar de website van het CJIB, waar veel informatie is te vinden over verkeersboetes en de te voeren procedures, en het vermelden van het telefoonnummer van het callcenter van de CVOM op de ontvangstbevestiging van een beroepschrift. Het is echter, vanwege technische redenen van het huidige automatiseringssysteem, op dit moment niet mogelijk de burger schriftelijk in kennis te stellen van het feit dat het beroepschrift is doorgestuurd naar de rechtbank. Met het invoeren van het nieuwe automatiseringssysteem wordt deze informatievoorziening mogelijk gemaakt. Daarnaast verwacht de CVOM met het invoeren van AMBer zowel een kwaliteits- als een kwantiteitslag te maken waardoor de overschrijdingen van de doorzendtermijn grotendeels worden teruggedrongen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,
De Minister van Justitie,
namens deze,
de secretaris-generaal,

