

2 De CVOM en de gestandaardiseerde afdoening van standaardzaken

De laatste jaren heeft het Openbaar Ministerie als organisatie grote veranderingen ondergaan. Met de herziening van de gerechtelijke kaart zijn arrondissementsparketten opgedoekt en opgegaan in grotere (regio)arrondissementsparketten en zijn de vijf ressortsparketten samengevoegd tot één onderdeel met vier vestigingsplaatsen. Voor de binnenkomst, selectie en behandeling van zaken is landelijk het 'ZSM-model' ingevoerd en wordt er verder bij de zaakstromen een onderscheid gemaakt tussen 'maatwerkzaken' en 'standaardzaken'. Dat alle veranderingen, om het maar voorzichtige te zeggen, niet vlekkeloos zijn verlopen, mag op basis van de nodige berichten in de media worden beschouwd als een feit van algemene bekendheid.

Veel werkzaamheden in 'standaardzaken' worden sinds 2005 feitelijk niet meer verricht door de eerstelijnsparquetten, maar door de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Aanvankelijk waren de werkzaamheden van de CVOM beperkt tot de behandeling van administratieve beroepen tegen de oplegging van verkeersboetes. In de loop der jaren is het takenpakket van deze organisatie steeds verder uitgebreid, met bijvoorbeeld rijden onder invloed, overtredingen van de Wet personenvervoer en van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen. Op jaarbasis gaat het om 500.000 administratieve beroepszaken en strafzaken. De komende jaren zal deze hoeveelheid verder stijgen. Het takenpakket van de CVOM maakt het begrijpelijk dat ernaar wordt gestreefd om van de CVOM meer te maken dan een dienstverlenend onderdeel. Op dit moment ligt op de burelen van de Raad van State ter advisering een wetsvoorstel dat ertoe strekt de CVOM in de Wet op de rechterlijke organisatie juridisch tot een onderdeel van het OM te maken. De wettelijke positie en taken van de CVOM worden vergelijkbaar met die van de afzonderlijke parketten.

500.000 zaken is veel werk. Zeker voor een hoeveelheid werknemers van ergens tussen de 250 en 300. Bij deze aantallen is het sowieso al een behoorlijke prestatie om zaakstromen in goede banen te leiden en doorlooptijden beperkt te houden. Dat kan ook alleen maar doordat binnen de CVOM gestandaardiseerde werkprocessen worden gebruikt en dat er maar weinig ruimte bestaat voor bijzondere aandacht voor bijzondere gevallen. De keerzijde hiervan is dat de juridische kwaliteit van de afdoening van zaken door de CVOM te lijden heeft. Dat het bij de afweging tussen kwantiteit en kwaliteit niet slechts om een denkbeeldige kwestie gaat maar om een reëel probleem, kan worden afgeleid uit diverse signalen. Zo zien regelmatig beslissingen van kantonrechters het licht waarin wordt geconstateerd dat ook na ingebrekestelling

door de officier van justitie (lees: de CVOM) is verzuimd tijdig te beslissen op een beroep tegen de oplegging van een verkeersboete en dat een dwangsom is verbeurd (regelmatig ter hoogte van € 1.260!). Van een kwaliteitsprobleem blijkt ook uit een artikel van een van de raadsheren van het Hof Leeuwarden die zich jarenlang met de rechtspleging in appel in WAHV-zaken heeft bezig gehouden.¹⁾ In dit artikel wordt onder meer ingegaan op 'het functioneren van de CVOM als beroepsinstantie en de gebreken in dat functioneren'. Die gebreken zijn volgens de schrijver het gevolg van het snel en zo goedkoop mogelijk gestandaardiseerd willen afhandelen van zaken.

Advocaten willen ook nog wel eens hun hart luchten over ergernissen waarmee zij te maken krijgen bij contacten met de CVOM. Zo beklagde een advocaat zich in een brief erover 'dat het CVOM er ... niet in is geslaagd een enigszins functionerende organisatie te worden. ... Voor zover ik mij op dit moment herinner is er geen enkele brief die ik heb verzonden in het afgelopen jaar, normaal en/of tijdig en/of adequaat beantwoord. ... het is voor uw organisatie kennelijk niet mogelijk mensen in dienst te nemen of op te leiden die in staat zijn een beller ... zinvol te woord te staan. Er is nooit iemand beschikbaar een inhoudelijke vraag te beantwoorden. ... maar ook omdat ik gedurende het bestaan van uw organisatie nog nooit een goed woord over die organisatie heb gehoord ...'.

De door een kantonrechter gebruikte woorden, nota bene opgenomen in een vonnis, zijn niet minder mals. De kantonrechter hekelt het gegeven dat vanwege het OM na aanhouding van een zaak stelselmatig niet wordt gereageerd op verzoeken om aanvullende informatie te overleggen. De kantonrechter 'betreurt dat hij ... het handelen van het openbaar ministerie aan de orde moet stellen. Dat hij dit toch doet, is omdat deze zaak ook niet op zich staat. Deze handelwijze is namelijk een indicatie hoe in Nederland wordt omgegaan met administratiefrechtelijke afdoening van Mulderfeiten. Bij deze afdoening door het openbaar ministerie (van honderdduizenden zaken op jaarbasis) komt de individuele rechtsbescherming van de betrokken burger (justitiabele) namelijk steeds meer in het gedrang. ... Deze kantonrechter signaleert al jarenlang in diverse (ook gepubliceerde) uitspraken dat deze rechtsbescherming wel in het gedrang komt. ... Het is bij kantonrechters een feit van algemene bekendheid, dat het betrokken OM niet of nauwelijks reageert op door de kantonrechter gedane verzoeken om aanvullende informatie. Kennelijk is dit teveel werk. Standaard gevolg is dan gegrondverklaring van het beroep en vernietiging van de beslissing van de OvJ, Kijkend naar het grote aantal Mulderzaken vormen deze "vernietigingen"

1. A. Dijkstra, De WAHV: kritische noten, in: 'Het roer recht. Liber amicorum aangeboden aan Wim Vellinga en Feikje Vellinga-Schootstra', Uitgeverij Paris: Zutphen 2013, p. 97 e.v.

2. Vonnis van de Kantonrechter Bergen op Zoom van 8 maart 2012, VR 2013/20, LJN BV8859.

echter “een fractie van het totaal afgedane zaken” in elk geval geen reden voor het OM om het systeem van afdoening van Mulderzaken aan te passen’.²⁾

Met deze laatste constatering slaat de kantonrechter de spijker op zijn kop. Kwaliteit kost geld. En kennelijk wegen de kosten om de kwaliteit van afdoening van standaardzaken te verhogen niet op tegen het ‘verlies’ van een aantal zaken wegens gebrek aan kwaliteit. Rechtseconomisch is deze afweging wel begrijpelijk. Maar voor het beeld van het Openbaar Ministerie bij de gemiddelde justitiebele is dat funest. Veel burgers krijgen alleen met justitie te maken in de eenvoudige zaken van de CVOM. Als daarbij persoonlijk negatieve ervaringen worden opgedaan, dan werkt dat in dezelfde negativiteit door bij de beoordeling van het totale functioneren van het Openbaar Ministerie. Dit verlies aan legitimiteit is op de lange termijn veel kostbaarder dan de korte termijnwinst die wordt behaald met het snel en zo goedkoop mogelijk afdoen van zaken. Ik hoop dan ook dat in het nieuwe jaar de leiding van de CVOM alles in het werk zal stellen om de klachten van de advocatuur en kantonrechters tot het verleden te doen behoren.

Fijnslijper