



Rapport

Datum: 15 november 2004
Rapportnummer: 2004/447

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zijn verzoek om een schadevergoeding inzake een onterechte arrestatie niet correct heeft afgehandeld. In dit verband klaagt hij er met name over dat het CJIB in de brief van 10 september 2002 aan verzoekers advocaat:

de indruk wekt zich niet te willen verenigen met het standpunt van de hoofdofficier van justitie te Leeuwarden over de onterechte aanhouding van verzoeker en

het verzoek om een schadevergoeding heeft afgewezen.

Beoordeling

I. Algemeen

Verzoeker is op 7 juli 1998 veroordeeld tot een gevangenisstraf. Op 24 januari 2000 is van de zijde van het Ministerie van Justitie een oproep aan adres X gestuurd, waarbij verzoeker is meegedeeld dat hij in aanmerking kwam voor de zogenaamde 'zelfmeldprocedure'.

Op 16 februari 2001 werd verzoeker gearresteerd voor de tenuitvoerlegging van de straf. Hij zat drie dagen vast in een cel op het politiebureau en heeft de rest van de straf doorgebracht in een huis van bewaring.

Nadat verzoekers advocaat een klacht had ingediend bij de hoofdofficier van justitie te Leeuwarden en om een schadeloosstelling had verzocht, bleek dat de oproep niet was verzonden naar het adres waar verzoeker bij de GBA stond ingeschreven. De hoofdofficier van justitie concludeerde in zijn brief van 27 mei 2002 dat verzoeker derhalve ten onrechte was gearresteerd.

II. Ten aanzien van de brief van het CJIB van 10 september 2002

1. Verzoekers advocaat vroeg in de eerste klachtbrief schadevergoeding voor iedere dag die verzoeker had moeten uitzitten in een inrichting die daarvoor niet was bestemd. Na bovenbedoelde brief van de hoofdofficier van justitie wendde verzoekers advocaat zich tot het Ministerie van Justitie en herhaalde, onder verwijzing naar eerdere correspondentie, het verzoek om schadeloosstelling in verband met (onder meer) de onterechte arrestatie. Het CJIB antwoordde hierop bij brief van 10 september 2002. Het CJIB stelde vast dat het verzoek om schadevergoeding in de oorspronkelijke klachtbrief was gebaseerd op het feit dat verzoeker door een omissie van het CJIB niet in de gelegenheid was geweest zich zelf te melden, aangezien hij was aangeschreven op een oud adres. Tengevolge daarvan was hij gearresteerd. Het CJIB merkte vervolgens op dat over het aanschrijven op een foutief

adres reeds excuses waren aangeboden. Vervolgens gaf het CJIB gemotiveerd aan (zie hierna onder III) waarom voor de drie dagen die verzoeker in een politiecel had doorgebracht geen sprake was van het vastzitten in een inrichting die daarvoor niet was bestemd. Het verzoek om schadevergoeding werd afgewezen.

2. Verzoeker klaagt erover dat het CJIB in de brief van 10 september 2002 de indruk wekt zich niet te willen verenigen met het standpunt van de hoofdofficier van justitie over de onterechte aanhouding van verzoeker.

3. De minister van Justitie acht dit klachtonderdeel niet gegrond. Het CJIB heeft geen afstand genomen van de opvatting van de hoofdofficier van justitie over de rechtmatigheid van de aanhouding. Het kennelijk bij verzoeker hierover ontstane misverstand dat dit wél het geval is, is niet voortgekomen uit zodanige onduidelijkheden in bedoelde brief dat deze als onbehoorlijk zou moeten worden gekwalificeerd. Wat overblijft is een (juridisch) verschil van inzicht tussen de staat en verzoeker.

4. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid impliceert dat de door een bestuursorgaan verstrekte informatie duidelijk moet zijn.

5. De Nationale ombudsman kan de minister volgen in diens standpunt dat de brief in kwestie voldoende duidelijk was. Het CJIB is ingegaan op hetgeen verzoekers advocaat in de oorspronkelijke klachtbrief ten grondslag legde aan het verzoek om schadevergoeding, namelijk het feit dat verzoeker zich niet zelf had kunnen melden en heeft aangegeven dat daarvoor al excuses waren aangeboden. Het heeft vervolgens aangegeven waarom de in de klachtbrief geponeerde stelling dat verzoeker had vastgezet in een inrichting die daarvoor niet was bestemd voor wat betreft het politiebureau niet opging. Daaruit valt redelijkerwijs niet af te leiden dat het CJIB van mening was dat de arrestatie van verzoeker op zichzelf wél door de beugel kon.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

III. Ten aanzien van de schadevergoeding.

1. Verzoeker verzocht (uiteindelijk) om schadevergoeding voor het verblijf in de politiecel volgens het forfait dat door de rechtbank wordt toegepast ad € 95 per dag. Voorts vroeg hij € 1.150 voor psychisch en lichamelijk lijden dat veroorzaakt was door de arrestatie, onder meer opschudding in de buurt, geschoktheid van verzoekers kinderen en een kneuzing aan zijn hand bij een aanval van hyperventilatie in de cel. Het CJIB wees het verzoek af. Hierover klaagt verzoeker.

2. Voor wat betreft de afwijzing van schadevergoeding voor het verblijf in de politiecel verwees het CJIB naar Richtlijnen van het College van procureurs-generaal, volgens welke personen die in verband met de tenuitvoerlegging van hun straf zijn aangehouden twee of drie nachten op het politiebureau kunnen worden vastgehouden (zie Achtergrond, onder

4.). Tevens wees het CJIB erop dat er bij verzoeker geen sprake was geweest van onterechte detentie (zoals wél het geval is bij toewijzing door de rechter van een bedrag van € 95 per dag).

De schade voor lichamelijk en psychisch lijden werd afgewezen onder verwijzing naar artikel 6:106 van het Burgerlijk Wetboek (zie Achtergrond, onder 2.) Volgens het CJIB deed geen van de in dat artikel gemelde gevallen waarin recht bestaat op immateriële schadevergoeding zich voor. Ook werd nog opgemerkt dat er geen stukken waren overgelegd waaruit bleek dat verzoeker lichamelijk letsel had opgelopen. Toen de advocaat opmerkte dat informatie over de kneuzing van de hand voor het CJIB makkelijk opvraagbaar was, antwoordde het CJIB dat het niet op de weg van het CJIB lag om zelf onderzoek te verrichten naar de geleden schade.

3. In een geval als dit, waarin een klacht over een besluit van een bestuursorgaan tot (gedeeltelijke) afwijzing van een verzoek om schadevergoeding niet kan worden onderworpen aan het oordeel van de bestuursrechter, is de Nationale ombudsman bevoegd die klacht te onderzoeken en te beoordelen, maar stelt hij zich terughoudend op. In zo'n geval is immers de burgerlijke rechter de instantie die bij uitsluiting bevoegd is om bindend te beslissen over de vraag of, op grond van bepalingen van burgerlijk recht, het betrokken bestuursorgaan is gehouden om de gestelde schade te vergoeden.

4.1. Het redelijkheidsbeginsel brengt mee dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen, of dit nu een rechtshandeling of een feitelijke handeling betreft, het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van de burger. In het licht van het realiseren van de doelstelling mag de uitkomst van die belangenafweging niet onredelijk zijn.

4.2. Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding brengt het redelijkheidsbeginsel met zich mee dat het bestuursorgaan mag weigeren om financiële aansprakelijkheid voor ontstane schade te aanvaarden indien het vragen betreffende de (on)rechtmatigheid van het handelen of betreffende overige beletselen om de schadeclaim toe te wijzen aan het oordeel van de burgerlijke rechter wenst te onderwerpen. Dit is slechts anders indien de gronden en overwegingen waarop een dergelijke betwisting berust, zo evident onjuist zijn dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Alsdan moet de afweging van het belang van het bestuursorgaan bij betwisting van zijn gehoudenheid tot schadevergoeding tegenover het belang van de burger bij schadevergoeding worden geacht in strijd met het redelijkheidsbeginsel te hebben plaatsgevonden.

5. Voor wat betreft de schade voor het verblijf in de politiecel wordt het volgende overwogen.

Tenuitvoerlegging van gevangenisstraf door opsluiting in een politiecel is in strijd met de Penitentiare beginselenwet zoals deze luidde ten tijde van de onderzochte gedraging (zie Achtergrond, onder 1). Daargelaten de vraag of richtlijnen van het Openbaar Ministerie hieraan kunnen afdoen en het recht op schadevergoeding kunnen doen vervallen (zie Achtergrond, onder 3.a. en 3.b.), het gaat in die richtlijnen om gevallen waarin sprake is van personen die in verband met de tenuitvoerlegging van hun straf worden aangehouden. De bepalingen over opsluiting in een politiecel zijn - uiteraard - juist niet bedoeld voor de zogenaamde zelfmelders. Deze personen hoeven immers juist niet te worden aangehouden door de politie, omdat zij er normaliter voor zullen kiezen om zich zelf te melden bij de aangegeven - al dan niet half open - inrichting.

Het is aannemelijk dat verzoeker, indien hij was aangeschreven op het juiste adres, in het geheel niet - ook niet voor de eerste drie dagen - in een politiecel zou zijn beland. Het kan de minister van Justitie dan ook worden aangerekend dat verzoeker bij de tenuitvoerlegging van de hem opgelegde gevangenisstraf eerst in een politiecel heeft moeten verblijven in plaats van direct te kunnen verblijven in een inrichting die daarvoor is bestemd volgens de bepalingen van de Penitentiare beginselenwet.

In dit licht bezien is het onbegrijpelijk om zich jegens verzoeker te beroepen op de Aanwijzing executie, die op 1 augustus 1999 de meerbedoelde richtlijnen heeft vervangen (zie Achtergrond, onder 4.), en onjuist de afwijzing van het verzoek om schadevergoeding daarop te baseren. Het CJIB heeft derhalve gehandeld in strijd met het vereiste van redelijkheid. Dit geeft aanleiding om in dit rapport een aanbeveling te doen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

6. Wat betreft de overige geclaimde kosten moet, gelet op de terughoudende benadering van de Nationale ombudsman in schadevergoedingszaken, worden geoordeeld dat de gronden waarop het CJIB zijn gehoudenheid tot immateriële schadevergoeding betwist niet zo evident onjuist zijn dat het CJIB niet in redelijkheid voor deze kosten tot afwijzing van de schadeclaim heeft kunnen komen. Dat verzoeker ten onrechte is gearresteerd of dat informatie (ook) voor het CJIB eenvoudig was te achterhalen, brengt in ieder geval niet mee dat het CJIB zich niet in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat verzoeker zijn claim nader diende te onderbouwen.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, is voor wat betreft de weigering schade te vergoeden voor de dagen die verzoeker ingesloten is geweest in een politiecel gegrond wegens strijd met het vereiste van redelijkheid; voor het overige is de

klacht niet gegrond.

AANBEVELING

De minister van Justitie wordt in overweging gegeven te bevorderen dat het CJIB zijn besluit tot afwijzing van verzoekers schadeclaim voor wat betreft het verblijf in een politiecel heroverweegt met inachtneming van de vaststelling van de Nationale ombudsman dat ten uitvoerlegging van gevangenisstraf in een politiecel destijds onwettig was en de Aanwijzing executie niet van toepassing is in dit geval.

De Nationale ombudsman ontving op 12 januari 2005 bericht van de minister van Justitie dat het CJIB verzoeker een schadevergoeding zal toekennen voor de drie dagen die hij in een politiecel heeft doorgebracht ten bedrage van € 15 per dag, welk bedrag is gebaseerd op de jurisprudentie van het Gerechtshof te 's-Gravenhage.

Onderzoek

Op 1 december 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Leeuwarden, ingediend door de heer mr. M.C. Mollema, advocaat te Grou, met een klacht over een gedraging van het CJIB. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen over en weer de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker is op 7 juli 1998 veroordeeld tot een gevangenisstraf. Op 24 januari 2000 is van de zijde van het Ministerie van Justitie een oproep aan adres X gestuurd, waarbij verzoeker is meegedeeld dat hij in aanmerking kwam voor de zogenaamde 'zelfmeldprocedure'. Op 16 februari 2001 werd verzoeker gearresteerd voor de tenuitvoerlegging van de straf. Hij zat drie dagen vast in een cel op het politiebureau en heeft de rest van de straf doorgebracht in een huis van bewaring.

2. Op 27 februari 2001 wendde verzoekers advocaat zich tot de hoofdofficier van justitie te Leeuwarden. Hij klaagde, voor zover thans van belang, dat verzoeker geen oproep had ontvangen om zichzelf te melden voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Na zelfmelding zou hij in een inrichting met een zeer beperkte beveiliging zijn gekomen. In plaats daarvan was verzoeker gearresteerd en had drie dagen in een politiecel moeten doorbrengen, waar hij tijdens een aanval van hyperventilatie zijn hand ernstig had gekneusd. In verband hiermee vorderde verzoeker een schadevergoeding van f 175 voor iedere dag dat hij vanaf 16 februari 2001 had moeten uitzitten in een inrichting die daarvoor niet was bestemd.

3. Bij brief van 26 april 2001 berichtte de officier van justitie te Leeuwarden aan verzoekers advocaat dat de oproep om zich vrijwillig te melden was verzonden naar adres X, maar dat verzoeker zich niet had gemeld bij de desbetreffende inrichting. Hij vond dat zowel de aanhouding als de insluiting op juiste wijze waren geschied. Verzoeker kwam daarom niet in aanmerking voor schadevergoeding.

4. Bij brief van 22 juni 2001 deelde verzoekers advocaat aan de officier van justitie mee dat de oproep van 24 januari 2000 niet was verzonden naar het GBA-adres van verzoeker. Hij persisteerde daarom in zijn vordering tot schadevergoeding.

5. De hoofdofficier van justitie schreef op 27 mei 2002 dat uit historische gegevens van de GBA was gebleken dat verzoeker sedert 1 april 1999 op een ander adres woonde dan het adres waar de uitnodiging om zichzelf te melden naar toe was gezonden. Verzoeker was, aldus de hoofdofficier, ten onrechte gearresteerd. Hiervoor waren verzoeker van de zijde van het Ministerie van Justitie reeds excuses aangeboden.

6. Verzoekers advocaat wendde zich vervolgens op 18 juli 2002 tot het Ministerie van Justitie en herhaalde het verzoek om schadevergoeding onder verwijzing naar de tot dan toe gevoerde correspondentie.

7. Het CJIB antwoordde daarop bij brief van 10 september 2002. Die brief houdt onder meer in:

"Aangezien uw brief van 18 juli 2002 geen nieuwe punten bevat, zal hierna worden ingegaan op uw brief van 27 februari 2001.

Naar aanleiding van uw verzoek tot schadevergoeding d.d. 27 februari 2001 kan ik het volgende opmerken.

U baseert uw verzoek tot schadevergoeding op het feit dat uw cliënt door een omissie van de zijde van de afdeling (...) niet in de gelegenheid is geweest zich zelf te melden aangezien hij aangeschreven is op een oud adres. Dientengevolge is de heer M. gearresteerd en heeft hij zijn straf uitgezeten in een gesloten inrichting in plaats van een half open inrichting. (...) Over het feit dat uw cliënt op een foutief adres is aangeschreven

is op 13 maart 2001 door (...) het Ministerie van Justitie al excuses gemaakt. (...)

Uw cliënt heeft drie dagen vastgezet op het politiebureau alvorens hij werd overgebracht naar De Blokhuispoort.

Ik merk op dat het op basis van de Richtlijn landelijke coördinatie arrestatiebevelen parketten, politie en penitentiaire inrichtingen en de Richtlijn tenuitvoerlegging vervangende hechtenis in politiecel (zie Achtergrond, onder 4.; N.o.), mogelijk is dat de politie een arrestant twee nachten vasthoudt op het politiebureau. Indien de aanhouding plaatsvindt op een vrijdag of voorafgaand aan een feestdag dan wordt de arrestant vastgehouden op het politiebureau tot en met de eerstvolgende werkdag. Voor deze drie dagen geldt derhalve dat uw cliënt niet heeft vastgezet in een inrichting welke daarvoor niet is bestemd.

(...)

Om bovenstaande reden kan ik niet positief reageren op uw verzoek om tot schadevergoeding over te gaan."

8. Op 17 oktober 2002 reageerde verzoekers advocaat op de zojuist genoemde brief van het CJIB. Hij schreef onder meer:

"De eerste grond van het verzoek tot schadevergoeding, het niet uitvoeren van een adresverificatie (...), wordt in uw brief afgedaan met een omissie die met een excuusbrief van het Ministerie voldoende is afgehandeld, waarmee u overigens erkent dat er een fout is begaan. (...)

Dat er een Richtlijn arrestatiebevelen is op basis waarvan een arrestant twee nachten in een politiecel kan worden vastgehouden, neemt niet weg dat tegen cliënt geen arrestatiebevel uitgevaardigd had mogen worden en dat hij helemaal niet op het politiebureau had mogen worden vastgehouden.

(...) De al in de brief d.d. 27 februari 2001 (...) genoemde gevolgen (van de onterechte arrestatie; N.o.) vul ik aan met het volgende. Ik neem aan dat het u bekend is dat na instemming van het ondergaan van de straf in een halfopen gevangenis de oproep daartoe zo'n vier maanden later plaatsvindt, zodat iemand de nodige regelingen kan treffen met betrekking tot woning, werk, financiën en voorts anderen van de tijdelijke afwezigheid in kennis kan stellen. Cliënt heeft dergelijke maatregelen niet kunnen treffen. Zijn dochtertje is er helemaal overstuur van geweest dat hij is gearresteerd.

De moeder van cliënt, al jaren weduwe, heeft haar weinige spaargeld moeten aanspreken om de woonlasten voor cliënt te betalen, zodat hij in juni 2001 niet dakloos op straat kwam te staan. Cliënt heeft na zijn invrijheidsstelling veel moeite moeten doen om een aanvraag bijzondere bijstand toegewezen te krijgen om zijn moeder terug te kunnen betalen."

9. Het CJIB vroeg verzoekers advocaat bij brief van 28 oktober 2002 om een nadere onderbouwing en specificatie van de gestelde schade, voor zover het verzoek tot schadevergoeding zag op de schade die verzoeker had geleden in verband met zijn arrestatie. Voor zover het verzoek tot schadevergoeding betrekking had op het verkeerde regime werd verwezen naar de brief van 10 september 2002 (zie hiervoor, onder 7.).

10. Verzoekers advocaat stuurde op 5 februari 2002 een begroting van de door verzoeker geleden schade.

Hij stelde deze voor wat betreft het verblijf in de politiecel op € 95 per dag (volgens het forfait dat door de rechtbank wordt toegepast). Voor psychisch en lichamelijk lijden stelde hij de schade op € 1.150.

Het psychisch lijden was teweeggebracht door opschudding in de buurt, de geschoktheid van verzoekers kinderen; het plotseling vast komen te zitten; slaapstoornissen, paniekaanvallen en ongerustheid over de betaling van woonlasten. Tevens had zich bij verzoeker na de detentie een karakterverandering voorgedaan die zo'n drie maanden had geduurd en die neerkwam op het erg kortaangebonden en snel agressief zijn.

Het lichamelijk lijden was veroorzaakt door het ernstig kneuzen van de rechterhand bij een aanval van hyperventilatie in de politiecel en het gedurende de detentie missen van fysiotherapeutische behandeling van zijn knie.

11. Het CJIB berichtte op 14 april 2003 onder meer het volgende aan verzoekers advocaat:

"Alvorens uw cliënt kon worden geplaatst in de gesloten inrichting De Blokhuispoort te Leeuwarden heeft uw cliënt drie dagen in een politiecel verbleven. Deze dagen zijn in mindering gebracht op het totaal aantal dagen vrijheidsstraf die uw cliënt diende te ondergaan. Slechts indien uw cliënt ten onrechte in de politiecel had verbleven, zou hij in aanmerking zijn gekomen voor een schadevergoeding. In dat geval bedraagt de schadevergoeding € 95 per dag. In het geval van uw cliënt is echter geen sprake geweest van onterechte detentie, zodat ik de door u verzochte schadevergoeding (...) wegens verblijf in een politiecel niet in behandeling kan nemen.

Tevens verzoekt u in uw brief van 5 februari 2003 om een schadevergoeding van € 1150 wegens psychisch en lichamelijk lijden van uw cliënt. Ten aanzien van deze door u gevorderde schadevergoeding merk ik het volgende op.

Artikel 6:106 van het Burgerlijk Wetboek (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) definieert de gevallen waarin een benadeelde recht heeft op een naar billijkheid vast te stellen vergoeding voor nadeel dat niet in vermogensschade bestaat (immateriële schadevergoeding). Geen van die gevallen doet zich in deze zaak voor. Niet gesteld kan worden dat het Openbaar Ministerie het oogmerk heeft gehad om aan eiser immateriële

schade toe te brengen (lid 1 onder a).

Voorts ben ik van mening dat niet gesteld kan worden dat de onterechte aanhouding gedefinieerd kan worden als een aantasting van de eer en de goede naam van eiser dan wel anderszins als een aantasting in zijn persoon (lid 1 onder b). Tevens werden door u geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat uw cliënt lichamelijk letsel heeft opgelopen. Uw verzoek om immateriële schadevergoeding kan derhalve door mij evenmin in behandeling worden genomen."

12. Bij brief van 28 april 2003 merkte verzoekers advocaat onder meer het volgende op:

"Bij brief d.d. 5 februari jl. heb ik aangegeven welke psychische schade (aantasting in de persoon) cliënt heeft geleden. Indien noodzakelijk, zal ik familieleden van cliënt verzoeken een verklaring op te stellen en te ondertekenen.

(...) informatie (over de kneuzing van de hand; N.o.) is voor het CJIB als justitiële instantie gemakkelijk opvraagbaar, zodat ik u verzoek de betreffende inlichtingen in te winnen.

Overige materiële kosten heeft cliënt achteraf niet gemaakt, maar hij heeft na zijn vrijlating wel veel moeite moeten doen om alsnog via Sociale Zaken de woonlasten doorbetaald te krijgen om vervolgens zijn moeder terug te kunnen betalen. Cliënt heeft dus zélf de schade, afsluitingen nutsvoorzieningen en ontbinding/ontruiming met betrekking tot de woning, beperkt en dat mag naar mijn mening ook wel eens in aanmerking worden genomen. (...)

Al met al acht ik € 1.150 als schadevergoeding voor psychische en materiële schade een bescheiden bedrag."

13. Bij brief van 24 juni 2003 deelde, voor zover hier van belang, het CJIB mee dat dat de door verzoeker gelden psychische en materiële schade op geen enkele wijze was aangetoond en dat het niet op de weg van het CJIB lag om zelf onderzoek te gaan verrichten naar de geleden schade.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister van justitie

1. Bij het voorleggen van de klacht aan de minister van Justitie stelde de Nationale ombudsman tevens de volgende vragen aan de minister van Justitie:

"In zijn brief van 27 mei 2002 aan verzoeker geeft de hoofdofficier van justitie te Leeuwarden te kennen dat de aanhouding van verzoeker op 16 februari 2001 ten onrechte heeft plaatsgevonden.

Acht u in dat licht bezien de opstelling van het CJIB dat verzoeker geen recht heeft op schadevergoeding juist?

Indien u deze opstelling niet juist acht, ziet u dan aanleiding voor heroverweging van de afwijzing van verzoekers schadeclaim door de directeur van het CJIB?"

2. In reactie op de klacht deelde de minister van Justitie bij brief van 3 mei 2004 onder meer het volgende mee:

"De zelfmeldprocedure

Ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de zelfmeldprocedure acht ik het volgende van belang.

Bij de tenuitvoerlegging van veroordelende vonnissen en arresten komt het Openbaar Ministerie een grote mate van vrijheid toe. Kort- en middellang gestraften worden voor de executie van hun straf aangemerkt als 'zelfmelders'. Zij worden daartoe op last van de officier van justitie opgeroepen en kunnen dan in aanmerking komen voor plaatsing in een halfopen inrichting. Er bestaat geen recht op plaatsing in een zelfmeld-inrichting.

Beoordeling van de klacht

Om de klacht van verzoeker te beoordelen, dient de schriftelijke afhandeling van het verzoek om schadevergoeding door het CJIB te worden getoetst aan behoorlijkheidsnormen die aan de correspondentie gesteld mogen worden.

Indien ik de brief van de directeur van het CJIB van 10 september 2002 bezie in het licht van de eisen die de Correspondentiewijzer aan brieven van de overheid stelt, kom ik tot de conclusie dat aan de aldaar uiteengezette normen wordt voldaan.

Weliswaar is gebleken dat betrokkene de indruk heeft gekregen dat het CJIB afstand nam van de opvatting van de hoofdofficier van justitie te Leeuwarden over de rechtmatigheid van de aanhouding, terwijl dat niet het geval was. Naar mijn oordeel is dat misverstand niet voortgekomen uit zodanige onduidelijkheden in de brief van 10 september, dat deze als onbehoorlijk zou dienen te worden gekwalificeerd. Wat overblijft is een (juridisch) verschil van inzicht tussen de staat en de betrokkene. Er bestaat in ieder geval géén verschil van inzicht tussen het Openbaar Ministerie, het CJIB en mij over de beoordeling van de rechtmatigheid van de aanhouding en de detentie.

Op het tweede element van de klacht van betrokkene, alsmede op de door u gestelde vragen, zal ik niet nader ingaan. Ik licht dit toe.

In het onderhavige geval is er sprake van een buitengerechtigde behandeling van een verzoek om schadevergoeding. Op het verzoek van betrokkene heeft het CJIB

gemotiveerd gereageerd en is tot de conclusie gekomen dat het verzoek van betrokkene zich niet voor inwilliging leent. Het staat daarop aan betrokkene vrij om gespecificeerd en onderbouwd aan te geven waarom hij zich niet kan vinden in de stellingname van het bestuursorgaan. Daartoe is in het onderhavige geval betrokkene ook uitdrukkelijk uitgenodigd (bij brief van 28 oktober 2003). Van die mogelijkheid heeft betrokkene géén gebruik gemaakt.

Indien betrokkene dat wél had gedaan, zou wellicht de stellingname van het CJIB kunnen worden herzien indien betrokkene ter zake doende argumenten naar voren zou brengen, die nog niet bij de initiële beoordeling van het verzoek zijn meegenomen of die wellicht anders gewogen hadden moeten worden. Indien betrokkene niet verwacht tot een, in zijn ogen, redelijke schikking te kunnen komen, omdat het CJIB geen aanleiding ziet schade te vergoeden, kan de zaak middels het dagvaarden van de Staat ter toetsing aan de civiele rechter worden voorgelegd. Aldaar zal op basis van het aangeleverde bewijs worden beoordeeld of de eis voldoende is onderbouwd om tot veroordeling van de Staat in betaling van het gevorderde bedrag te komen. Het is aan betrokkene om te bewijzen dat, en ten welke bedrage, schade is geleden en daarbij aan te tonen op basis van welke wettelijk bepaling die schade voor vergoeding in aanmerking komt. Het CJIB heeft gemotiveerd aangegeven, na beoordeling van de uit de stukken blijkende feiten en omstandigheden, dat het geen (rechts)norm aanwezig acht op basis waarvan betaling zou dienen te geschieden.

Gelet op het bovenstaande acht ik een terughoudende opstelling van de Nationale ombudsman in deze geboden.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande, acht ik het eerste deel van de klacht (...) ongegrond. Ten aanzien van het tweede deel geef ik u in overweging daarover geen standpunt in te nemen.

Aangezien de onterechte opname in de arrestantenprocedure van betrokkene naar mijn mening een betreurenswaardig incident betreft waarvoor verzoeker in 2001 al - terecht - excuses zijn aangeboden, zie ik geen aanleiding tot het treffen van enigerlei nadere maatregel of actie in de richting van verzoeker noch in meer algemene zin."

D. Reactie verzoeker

In reactie op de door de minister verstrekte inlichtingen merkte verzoekers advocaat in zijn brief van 9 juni 2004, voor zover hier van belang, op dat met de onrechtmatigheid van de arrestatie vaststaat dat verzoeker was aangetast in zijn persoon en dus ten onrechte drie dagen in een politiecel had moeten verblijven

Achtergrond

1. Penitentiaire beginselenwet

Artikel 2, eerste lid

"1. De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel vindt, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald, plaats door onderbrenging van de persoon aan wie deze is opgelegd in een penitentiaire inrichting dan wel door diens deelname aan een penitentiair programma."

Artikel 9, eerste en tweede lid, onder b en c

"1. Inrichtingen zijn te onderscheiden in huizen van bewaring, gevangnissen en inrichtingen voor de opvang van verslaafden. In bijzondere gevallen kan Onze Minister een inrichting aanwijzen tot zowel huis van bewaring als gevangenis.

2. In huizen van bewaring kunnen worden opgenomen:

(...)

b. personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaatsvindt voor zover hun strafrestant bij het onherroepelijk worden van de veroordeling niet meer bedraagt dan drie maanden;

c. personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaatsvindt en die in afwachting zijn van plaatsing in een gevangenis of deelname aan een penitentiair programma;"

Artikel 10, eerste lid

"1. Gevangnissen zijn bestemd voor de opname van personen die tot vrijheidsstraf zijn veroordeeld. Tot gevangenisstraf veroordeelden aan wie tevens de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege is opgelegd, kunnen na het einde van de vrijheidsstraf in een gevangenis verblijven, zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is."

Artikel 15, eerste lid

"1. De personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast worden geplaatst in een inrichting of afdeling dan wel overgeplaatst naar een inrichting of afdeling overeenkomstig de bestemming daarvan ingevolge hoofdstuk III. Van het bepaalde omtrent de bestemming kan worden afgeweken op gronden gelegen in de persoon van de betrokkene. Indien een persoon voor

plaatsing in meer dan één inrichting of afdeling in aanmerking komt, geschiedt deze met inachtneming van artikel 2, tweede, derde en vierde lid."

2. Burgerlijk Wetboek

Artikel 6:162

"1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.

2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.

3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt."

Artikel 6:168, eerste lid

"1. De rechter kan een vordering, strekkende tot verbod van een onrechtmatige gedraging, afwijzen op de grond dat deze gedraging op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen behoort te worden geduld. De benadeelde behoudt zijn recht op vergoeding van de schade overeenkomstig de onderhavige titel."

3.a. HR 20 november 1987; NJ 1988, 211

"3.1 X vordert in dit geding van de Staat schadevergoeding omdat de Staat hem, ondanks zijn protest, vervangende hechtenis heeft doen ondergaan door eenzame opsluiting in een cel van het politiebureau te Venray. De Staat heeft de onrechtmatigheid van deze wijze van tenuitvoerleggen bestreden en subsidiair beroep gedaan op overmacht. De Rb. heeft de vordering toegewezen en het hof heeft haar vonnis bekrachtigd.

3.2 In het eerste onderdeel van zijn middel bestrijdt de Staat 's hofs oordeel dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door X ter uitvoering van vervangende hechtenis tegen zijn wil in afzondering op te sluiten in een politiecel. Tevergeefs evenwel, want gezien de art. 19 Sr en 9 eerste lid onder a Beginselenwet gevangeniswezen is dit oordeel juist. 3.3 Het cellentekort en de overige door de Staat ter ondersteuning van zijn beroep op overmacht aangevoerde omstandigheden kunnen de onrechtmatige wijze van tenuitvoerlegging van de aan X opgelegde straf niet rechtvaardigen, zodat het hof terecht dat beroep heeft verworpen."

3.b. Hof Den Haag 5 juni 1997; NJ 1998, 121

"5.2. Het hof is (...) van oordeel dat de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf door opsluiting in een politiecel in strijd is met de Beginselenwet gevangeniswezen en daarom onrechtmatig. De Staat heeft niet bestreden dat (ook) de politiecellen op het hoofdbureau in Den Haag voor gedetineerden minder faciliteiten bieden dan een cel in een huis van bewaring of gevangenis. Het cellentekort kan de onrechtmatige wijze van tenuitvoerlegging niet rechtvaardigen, omdat dit tekort - en de omstandigheden die tot dat tekort hebben geleid - naar de in het maatschappelijke verkeer geldende opvattingen in de verhouding van de Staat tegenover X in de risicosfeer van de Staat liggen.

5.3. Het hof (is van) oordeel dat het maatschappelijk belang dat een veroordeelde, die rechtmatig op verdenking van een nieuw feit is gearresteerd, in aansluiting op de voorlopige hechtenis zijn onherroepelijke straf ondergaat, zo zwaarwegend is dat het aanvankelijk doorbrengen van de gevangenisstraf in een politiecel in afwachting van de plaatsing in een gevangenis of huis van bewaring, moet worden geduld, maar niet langer dan twee dagen en onverminderd het recht van de veroordeelde op schadevergoeding.

(...)

7. (...) De door X geleden schade bestaat hierin dat hij zijn detentie onder slechtere omstandigheden moest ondergaan dan indien hij in een gevangenis of huis van bewaring was geplaatst. De maatstaven die gebruikelijk bij de vaststelling van vergoedingen voor immateriële schade op de voet van art. 89 Wetboek van Strafvordering worden gevolgd (*f* 150 per dag in een huis van bewaring en *f* 200 per dag in een politiecel), (...), acht het hof niet toepasselijk, omdat daarbij uitgangspunt is het verschil tussen leven in vrijheid enerzijds en leven in verschillende regimes van detentie anderzijds, terwijl het in het onderhavige geval alleen gaat om schade door verschil in regime. Uit de jurisprudentie over penitentiair recht volgt dat in gevangnissen en huizen van bewaring voor het, achteraf gezien ten onrechte, ondergaan van een streng regime gedurende de detentie veel lagere bewaring voor het, achteraf gezien ten onrechte, ondergaan van een streng regime gedurende de detentie veel lagere vergoedingen per dag plegen te worden toegekend. Het hof stelt, het een en ander afwegende, de schade voor het verschil in regime in een politiecel en in een gevangenis of huis van bewaring vast op *f* 25 per dag."

4. Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen, boeten en maatregelen, registratienummer 1999A015, inwerkingtreding: 1 augustus 1999; vervallen: 1 augustus 2003. Bij de inwerkingtreding van deze aanwijzing vervielen de 'richtlijn landelijke coördinatie arrestatiebevelen, parketten, politie en penitentiaire inrichtingen', alsmede de 'richtlijn tenuitvoerlegging vervangende hechtenis in politiecellen'. In deze richtlijnen staan soortgelijke bepalingen als de hierna genoemde.

"4. Uitgangspunten en definities

4.2. Tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en taakstraffen

(...)

- In geval van geplande arrestaties vindt in beginsel geen heen-zending plaats. Vindt heen-zending toch plaats dan volgt melding onder opgave van redenen door DJI aan het CJIB.
- In geval van niet geplande arrestaties meldt het CJIB aan de politie wanneer er celruimte ter beschikking komt. Plaatsing in een Huis van Bewaring (HvB) dient uiterlijk na twee nachten, of wanneer aanhouding op vrijdag heeft plaatsgevonden of voorafgaande aan (een) feestdag(en) uiterlijk drie nachten, te zijn gerealiseerd. Komt binnen een periode van drie werkdagen geen celruimte beschikbaar, dan volgt heen-zending.

(...)

8. Tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis

(...)

Gelet op de Penitentiaire beginselenwet, artt 9, 10 juncto 15 dient tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis in beginsel plaats te vinden in een HvB. Niet altijd echter kan plaatsing in een HvB en overbrenging daar naar toe onmiddellijk na de aanhouding van een veroordeelde geschieden. Wanneer onmiddellijke plaatsing in een HvB niet mogelijk is, is het redelijk dat de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis wordt aangevangen op een politiebureau, in afwachting van (zo spoedig mogelijke) plaatsing in een HvB. Het CJIB dient ervoor zorg te dragen dat, wanneer iemand ter executie van een vervangende hechtenis is aangehouden, zo spoedig mogelijk plaatsing in en overbrenging van de aangehouden persoon naar een HvB plaats heeft. Plaatsing dient uiterlijk na twee nachten, of wanneer aanhouding op vrijdag heeft plaatsgevonden uiterlijk na drie nachten, te zijn gerealiseerd."