



Rapport

Datum: 10 maart 1999

Rapportnummer: 1999/095

Klacht

Op 6 augustus 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer R. te Utrecht, ingediend door het Buro voor Rechtshulp te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het arrondissementsparket te Leeuwarden en gedragingen van het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden (CJIB). Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als gedragingen van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, die van 15 april 1997 tot en met 18 juli 1997 (naar naderhand bleek: 13 juni 1997) vervangende hechtenis in het Huis van Bewaring te Utrecht onderging in verband met geldboetevonnissen, klaagt erover dat:

het openbaar ministerie hem de vervangende hechtenis in het regime van beperkte gemeenschap heeft laten ondergaan en hij daar geen water en toilet op zijn cel ter beschikking heeft gehad; een medewerkster van het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden (CJIB) zijn intermediair in een telefoongesprek van 20 mei 1997 heeft meegedeeld dat in verzoekers geval een betalingsregeling of gespreide betaling niet meer mogelijk was; - het CJIB de brief van 23 mei 1997 waarin zijn intermediair een betalingsvoorstel deed, tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet inhoudelijk heeft beantwoord.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

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 de Minister van Justitie en verzoeker 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. Betrokkenen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Vanaf 15 april 1997 onderging verzoeker in het Huis van Bewaring te Utrecht vervangende hechtenis wegens het niet betalen van twee geldboeten, waartoe hij door de politierechter op 12 september 1994 en op 15 januari 1996 was veroordeeld.

2. Bij brief van 23 mei 1997 deelde verzoekers intermediair het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden (CJIB) onder meer het volgende mee:

"Op gezag van uw Bureau ondergaat meneer momenteel vervangende hechtenis in het Huis van Bewaring te Utrecht. Het gaat hier om zaken vallend onder parketnummers (...). Voor deze zaken dient hij een vervangende hechtenis van tenminste 94 dagen te ondergaan. Inmiddels heeft meneer al een flink gedeelte van deze dagen uitgezeten. (...) Anders dan verwacht worden meneer en zijn gezin door deze detentie onevenredig zwaar belast. Zo heeft meneer veel last van het regime waarbinnen hij de detentie dient te ondergaan. Hij heeft te maken met het (beperkte) regime zoals dat binnen het Utrechtse Huis van bewaring geldt voor zijn categorie. Verder houden de voorzieningen binnen het Huis van Bewaring niet over. Dat kan ook moeilijk anders in een inrichting die uit de eerste helft van de 18e eeuw stamt en rijp is voor de sloop. Meneer ervaart het als bijzonder bezwarend dat er geen water en toiletvoorzieningen op zijn cel zijn. Hetgeen in elke andere eigentijdse inrichting in Nederland wel het geval is. Ook heeft hij zich verkeken op de mate waarin dagelijkse activiteiten mogelijk zijn in een detentie-situatie. Anders dan hij verwacht is er slechts een activiteitenprogramma voor de helft van de dag. De andere helft van de dag en in het weekend zit meneer op zijn cel. Belangrijker is echter dat meneer qua persoon en karakter moeilijk past in een detentiesituatie. Vooraf had hij zich niet gerealiseerd dat detentie ook in psychische zin zo'n inbreuk op zijn persoonlijk functioneren zou vormen. Daarbij komt dat meneer's echtgenote en 2 kinderen erg van slag zijn door zijn afwezigheid. Zij missen hem erg. Mevrouw doet haar uiterste best om het dagelijkse gezinsleven draaiende te houden.

Naar omstandigheden lukt dat, zij het ternauwernood. Maar dat kost haar veel moeite. Meneer wil dan ook erg graag op zo kort mogelijke termijn de detentie beëindigen. Via ons bureau heeft hij afgelopen Dinsdag een voorstel tot betaling gedaan. Hij ziet kans om zijn schuld aan u af te doen in maandelijkse termijnen van f 250,-. Méér is helaas voor hem onmogelijk. Zijn uitkering bij de gemeente en zijn overige schulden laten dit niet toe. In feite is f 250,- per maand te hoog, maar familie blijkt bij nader inzien bereid om in dit geval en voor dit doel bij te springen. Telefonisch kreeg ik van uw medewerkster te horen dat een betalingsregeling niet mogelijk is. Het CJIB staat geen gespreide betaling meer toe als de zaak uit handen is gegeven aan een deurwaarder of als er een arrestatiebevel is uitgevaardigd. Namens meneer en zijn gezin verzoek ik u beleefd uw standpunt ten aanzien van deze twee zaken te herzien. Zoals beschreven heeft meneer een aanmerkelijk groot belang bij een snel einde van de detentie. Het is niet redelijk om onverkort aan een algemene beleidslijn in zijn concrete situatie vast te houden."

3. Op 13 juni 1997 werd de vervangende hechtenis beëindigd omdat een van de geldboeten was betaald.

4. Het CJIB deelde verzoeker bij brief van 12 augustus 1997 onder meer mee:

"Naar aanleiding van uw brief ontvangen op 25 mei 1997 bericht ik u het volgende. Heden heb ik uw zaak in behandeling genomen. Ik zal u zo spoedig mogelijk nader berichten. Ik vertrouw erop u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd."

5. Bij brief van 27 augustus 1997 deelde het CJIB verzoekers intermediair onder meer mee:

"Eerst heden ben ik in de gelegenheid te reageren op uw brief van 26 mei jl. Ik wil u bij deze mijn excuses aanbieden voor de opgetreden vertraging. Ik heb begrepen dat de heer R. (verzoeker: N.o.) inmiddels in vrijheid is gesteld nadat hij het restant van het door hem verschuldigde sanctiebedragen ineens heeft voldaan. Het door u

gedane voorstel om tot een betalingsregeling te komen behoeft daarom niet inhoudelijk te worden behandeld. Ware dit wel het geval geweest, dan zouden de door u aangevoerde argumenten naar het mij voorkomt echter niet voldoende zwaarwegend zijn geweest om een afwijking van het huidige beleid inzake betalingsregelingen te rechtvaardigen."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT** en onder A.2.

C. Standpunt Minister van Justitie

1. De Minister van Justitie reageerde bij brief van 18 december 1997 op verzoekers klacht. Zij verwees voor de feitelijke toedracht naar bijgevoegde ambtsberichten van respectievelijk de directeur van het CJIB en de plaatsvervangend directeur van de Penitentiaire Inrichtingen Utrecht i.o. In haar schrijven deelde de Minister van Justitie mee dat zij zich met het standpunt van het College van procureurs-generaal kon verenigen. Zij deelde onder meer mee:

"Mede op basis van deze ambtsberichten is het College (van procureurs-generaal: N.o.) van oordeel dat:

§ klachtonderdeel 1 ongegrond is nu de inrichting Huis van Bewaring Wolvenplein formeel voldoet aan de eisen als bedoeld in de Beginselenwet Gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel, alsmede in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen en de inrichting overigens bij het laatste controlebezoek van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing niet is afgekeurd; § klachtonderdeel 2 ongegrond is nu het verzoek pas werd ingediend nadat de vervaldatum van de tweede aanmaning reeds was verstreken en de omstandigheden van het onderhavige geval overigens ook geen aanleiding gaven om ten behoeve van verzoeker af te wijken van het bestaande beleid om als uitgangspunt geen betalingsregelingen toe te staan; § klachtonderdeel 3 gegrond is nu op de brief van 23 mei 1997 pas gereageerd is nadat verzoeker zich over (onder meer) het uitblijven van een antwoord bij u beklagd had."

2. Het bij de reactie van de Minister van Justitie gevoegde ambtsbericht van de directeur van het CJIB van 14 november 1997 houdt onder meer het volgende in:

"De heer R. is op 12 september 1994 en 15 januari 1996 door de politierechter te Utrecht veroordeeld tot betaling van een geldboete van respectievelijk f 2975,- bij niet-betaling te

vervangen

door 59 dagen hechtenis en f 1750,-, bij niet-betaling te vervangen door 35 dagen hechtenis. De vonnissen zijn op respectievelijk 15 november 1995 en 30 januari 1996 onherroepelijk geworden. Aan betrokkene zijn een aanschrijving, een eerste aanmaning (waarbij het boetebedrag is verhoogd met f25,-) en een tweede aanmaning (waarbij het bedrag is verhoogd met f 600,- respectievelijk f 355,-) verzonden. Vervolgens is een dwangbevel uitgevaardigd en zijn de zaken ter executie overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder. Op 24 januari 1997 schrijft de deurwaarder aan het CJIB dat het te leggen beslag in beide zaken ongeveer 70 maanden zal duren. Bij brief van 28 januari 1997 wordt de deurwaarder door het CJIB medegedeeld het dossier te retourneren aangezien de looptijd van de zaken te lang wordt. De deurwaarder heeft de zaken bij het CJIB afgemeld met de mededeling dat beslag op het inkomen niet zinvol is. Vervolgens is een arrestatiebevel tegen betrokkene uitgevaardigd om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. Op 26 mei 1997 ontvangt het CJIB een verzoek van het Bureau voor Rechtshulp om alsnog een betalingsregeling te treffen en de vervangende hechtenis te beëindigen. (...) Voordat het CJIB een verzoek om een betalingsregeling in behandeling neemt dient aan een aantal formele vereisten te worden voldaan. Eén van de vereisten is dat een verzoek moet worden ingediend voordat de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken. Zodoende heeft een veroordeelde voldoende tijd om een betalingsregeling te verzoeken. In het onderhavige geval werd het verzoek pas ingediend op het moment dat veroordeelde reeds vervangende hechtenis onderging en de vervaldatum van de tweede aanmaningen dus ruimschoots waren verstreken. De door het Bureau voor Rechtshulp aangevoerde omstandigheden waren in deze zaak niet van dien aard dat deze afwijking van het bestaande beleid rechtvaardigden. (...) De informatie die in een telefoongesprek aan veroordeelde is verstrekt is, voor zover verifieerbaar, correct geweest. Op het moment van indienen van het verzoek waren de vervaldatum van de aan betrokkene verzonden tweede aanmaningen reeds lang verstreken (respectievelijk 2 december 1996 en 1 november 1996). Betrokkene voldeed derhalve niet aan de formele vereisten waaraan een verzoek om een betalingsregeling zou moeten voldoen. Ondanks telefonisch verstrekte informatie kon betrokkene uiteraard altijd een schriftelijk verzoek aan het CJIB richten, hetgeen hij overigens ook heeft gedaan."

3. Het bij de reactie van de Minister van Justitie gevoegde ambtsbericht van de plaatsvervangend directeur van de Penitentiaire inrichtingen Utrecht i.o. van 5 november 1997 houdt onder meer het volgende in:

"(...) · Subsidiaire hechtenis kan in beginsel in ieder HvB (huis van bewaring: N.o.) ten uitvoer worden gelegd, dus ook in het HvB Wolvenplein in Utrecht. Dit gebeurt dan ook zeer regelmatig. · De heer R. verbleef op de afdeling voor het Grote Steden Beleid. Op deze afdeling verblijven gedetineerden uit de Ben C-categorie, door het O.M. als zodanig bepaald, voor met name het uitzitten van nog uitstaande (subsidiaire) hechtenissen en

t.b.v. het z.g. 'lik op stuk beleid'. In strijd met wat het Bureau voor Rechtshulp steeds weer suggereert, wordt op deze afdeling hetzelfde regime gevoerd als op de andere afdeling. Voor de categorie van de heer R. gold dus geen 'beperkt regime', wel een regime van beperkte gemeenschap, zoals in alle huizen van bewaring. · Het gebouw is oud (hoewel toch nog ruim 100 jaar jonger dan het Bureau voor Rechtshulp meent), maar voldoet formeel nog aan de eisen. In 1996 heeft de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing een controlebezoek aan het HvB gebracht en samen met de directie geconstateerd dat het gebouw 'in slechte staat van onderhoud verkeert'. Het gebouw stond vele jaren op de nominatie om gesloopt te worden en in de tussentijd is er door Rijksgebouwendienst weinig onderhoud gepleegd. Uiteindelijk is besloten het gebouw in de jaren 1999-2000 te renoveren. In de tussentijd zal al gestart worden met enkele noodzakelijke verbeteringen, zoals van de toiletgroepen. Het gebouw is echter niet afgekeurd voor het ten uitvoerleggen van detenties. · Vermeldenswaard, omdat het schijnbaar in strijd is met het bovenstaande, is dat veel gedetineerden een detentie in dit oude gebouw prefereren boven een verblijf in één van de moderne inrichtingen. De redenen zijn gelegen in de cultuur van gemoedelijkheid tussen personeel en gedetineerden en de grotere mogelijkheden om buiten de cel te zijn, juist door het ontbreken van een toilet en wasgelegenheid op cel. · Het is onjuist wanneer gesteld wordt dat er slechts een activiteitenprogramma 'voor de helft van de dag' zou zijn. Natuurlijk is er een activiteitenprogramma voor de ochtenden en middagen op alle werkdagen en is er 'om de avond' recreatie. Ook in het weekeinde is er een activiteitenprogramma, met uitzondering van de ochtenden, zoals in ieder HvB in Nederland. Het HvB Wolvenplein voldoet aan alle eisen aangaande activiteitenprogramma's en recreatie-uren. · De heer R. was feitelijk niet verplicht de gehele subsidiaire hechtenis uit te zitten. Op ieder door hem gewenst moment had hij zijn boetes (plus verhoging) dan wel het restant daarvan kunnen betalen en nog dezelfde dag in vrijheid kunnen worden gesteld. Een positie die veel gedetineerden hem zullen benijden. Uiteindelijk heeft de heer R. dan ook besloten de tweede boete te betalen. · Ik kan niet inzien dat de heer R. en zijn gezin 'onevenredig zwaar belast' zouden zijn door zijn detentie. Hij had zijn detentie nota bene kunnen voorkomen door gewoon zijn boetes te betalen. Het komt mij toe dat de heer R., zoals zoveel Nederlanders, zélf een verkeerde voorstelling van het doorbrengen van de detentie heeft gehad en dit nu afwentelt op de overheid of het HvB Wolvenplein. Overigens heeft hij mij tijdens zijn verblijf nooit bericht gegeven dat hij problemen met zijn detentie had."

D. Reactie verzoeker

Bij brief van 6 februari 1998 reageerde namens verzoeker diens intermediair. Hij deelde mee:

"...

1. Met verbazing heeft meneer kennis genomen van de richtlijnen van het CJIB inzake het aangaan van betalingsregelingen. Het CJIB gaat er van uit dat betalingsregelingen in beginsel niet worden toegestaan. Vervolgens geeft het CJIB aan onder welke omstandigheden er van geval tot geval wel een regeling wordt toegestaan. Deze uitzonderingen zijn zo strikt dat er inderdaad vrijwel nooit een betalingsregeling tot stand

zal kunnen komen. (...)

6. (...) De wet heeft het OM immers uitdrukkelijk de bevoegdheid gegeven om uitstel van betaling dan wel betaling in termijnen toe te staan. Het OM heeft deze discretionaire bevoegdheid wel bijzonder restrictief uitgelegd. Het komt er op neer dat er vrijwel nooit een betalingsregeling (hetzij bij wijze van uitstel hetzij bij wijze van betaling in termijnen) wordt toegestaan.

7. Artikel 561 Strafvordering is niet voor niets in het leven geroepen. Het is aan het OM om aan deze bepaling een zinvolle invulling te geven. Er kunnen zich immers na de rechterlijke uitspraak feiten en omstandigheden voordoen die van invloed kunnen zijn op een zinvolle wijze van executie. Dat moet van geval tot geval worden bekeken.

8. In de zaak van de heer R. kreeg het OM een verzoek om een betalingsregeling terwijl meneer al de hechtenis van zijn eerste straf uitzat. Hij verzocht het OM c.q. het CJIB om voor de tweede straf een betalingsregeling te mogen treffen. In het licht van artikel 561 Strafvordering is zo'n verzoek niet misplaatst.

9. Naar aanleiding van een dergelijk verzoek dient het OM een afweging te maken. Hetgeen is casu niet is gebeurd. Het OM c.q. het CJIB hebben immers het verzoek onmiddellijk van de hand gewezen omdat betalingsregeling (in beginsel) niet worden toegestaan. Zonder in te gaan op de persoonlijke omstandigheden van meneer. Zonder ook enigszins rekening te houden met zijn financiële omstandigheden.

10. Meneer meent daarom onverminderd te kunnen volhouden dat er hier sprake is van onbehoorlijk overheidsoptreden. In het licht van artikel 561 Strafvordering had hij recht op een behoorlijke belangenafweging die recht deed aan zijn persoonlijke situatie.

11. Ook beginselen van behoorlijk overheidsoptreden brengen met zich mee dat het OM van geval tot geval een (individuele) afweging zal dienen te maken. Met name het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel zijn hier bijzonder van belang. Deze beginselen geven aan dat een straf in redelijke verhouding tot het beoogde doel zal dienen te staan. Ook zal voor de minst bezwarende weg dienen te worden gekozen.

12. Bij een geldboete zal dit met zich meebrengen dat executie van de vervangende hechtenis zoveel mogelijk achterwege moet blijven. De vrijheidsstraf zal echt als ultimum remedium dienen te gelden. In het licht daarvan kan een verzoek om een betalingsregeling ook lopende de vervangende hechtenis zinvol zijn. Met name als zo'n verzoek betrekking heeft op de executie van een (tweede) straf die nog niet is begonnen."

E. Reactie Minister van Justitie

1. De Nationale ombudsman verzocht de Minister van Justitie in te gaan op hetgeen verzoekers intermediair naar voren had gebracht. Bij brief van 10 april 1998 reageerde de Minister. Zij verwees in haar reactie naar een bijgevoegd ambtsbericht van de plaatsvervangend directeur van het CJIB en deelde voorts onder meer het volgende mee: "In afwijking van wat bij rechterlijk vonnis is bepaald kan het Openbaar Ministerie op grond van het bepaalde in artikel 561, lid 3 Wetboek van Strafvordering betaling in termijnen toestaan. Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid van het Openbaar

Ministerie en zeker niet om een recht van een veroordeelde. Het beleid bij het toestaan van betalingsregelingen is terughoudend. Er is een aantal formele eisen gesteld om te voorkomen dat te pas en te onpas om een betalingsregeling wordt verzocht. De beleidslijn houdt echter niet in dat, zoals het Bureau voor Rechtshulp stelt, in de praktijk vrijwel nooit een betalingsregeling wordt getroffen. (...) Ondanks het feit, dat in deze zaak een betalingsregeling geen zin meer had is, achteraf, getoetst of een betalingsregeling zou zijn toegestaan indien het verzoek daartoe wel tijdig was binnengekomen. De overwegingen, die door de heer R. genoemd zijn (regime en gezinssituatie) zijn niet bijzonder en gelden voor nagenoeg alle veroordeelden. Deze overwegingen zouden dan ook niet geleid hebben tot een betalingsregeling. Ik acht deze afweging verantwoord."

2. In het bij de reactie van de Minister van Justitie gevoegde ambtsbericht van 12 maart 1998 van de plaatsvervangend directeur van het CJIB deelt deze onder meer mee:

"Een van de in de richtlijn gestelde voorwaarden is dat een verzoek om een betalingsregeling in beginsel niet wordt gehonoreerd als de vervaldatum van de tweede aanmaning is verstreken. Een betrokkene heeft vanaf het moment dat hij de eerste aanschrijving tot betaling ontvangt ruim drie maanden de tijd om een verzoek in te dienen. Deze voorwaarde is opgenomen om te voorkomen dat een veroordeelde, mede gelet op het punitieve karakter van een geldboete, ongeacht het stadium waarin een zaak verkeert een regeling kan verzoeken. Indien betaling van de sanctie uitblijft zal in de meeste gevallen een dwangbevel worden uitgevaardigd en zal de zaak aan een gerechtsdeurwaarder worden overgedragen. Eventueel kan een veroordeelde bij de deurwaarder alsnog een regeling treffen. Als de deurwaarder geen mogelijkheden tot verhaal ziet, komen de kosten die de deurwaarder heeft gemaakt voor rekening van het CJIB en zal uiteindelijk een arrestatiebevel worden uitgevaardigd op basis waarvan de vervangende hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. In onderhavige zaak heeft de heer R. als omstandigheid met name aangevoerd dat de vervangende hechtenis voor hem erg bezwarend is vanwege het regime en zijn gezinssituatie. Voor het CJIB zou dit niet een zodanig bijzondere omstandigheid zijn geweest dat dit afwijking van het bestaande beleid zou hebben gerechtvaardigd in die zin dat alsnog een betalingsregeling zou zijn toegestaan ondanks het feit dat niet aan de voorwaarden was voldaan."

F. Nadere reactie verzoeker Bij brief van 13 mei 1998 deelde verzoekers intermediair onder meer het volgende mee:

"1. De minister merkt op dat het beleid bij het toestaan van betalingsregelingen terughoudend is. Dit om te voorkomen dat te pas en te onpas om een betalingsregeling wordt verzocht. In de Executierichtlijn van 22 juni '94 (...) formuleert de minister het als volgt. 'In beginsel worden geen betalingsregelingen getroffen.'

2. Deze uitgangspunten zijn niet gebaseerd op enig wettelijk voorschrift. Naar de mening van meneer zijn ze alleen daarom al niet in overeenstemming met de vereisten van een behoorlijk overheidsoptreden. (...)

3. De wettelijke regeling waarop de Executierichtlijn is gebaseerd is aan te treffen in artikel 561 lid 3 van het Wetboek van Strafvordering. Daarin staat dat het Openbaar Ministerie

een betalingsregeling kan toestaan. De wetgever heeft hiermee aan het OM de opdracht verstrekt om terzake een zorgvuldig beleid te ontwikkelen.

4. Uit niets blijkt dat het OM bevoegd was om slechts in uitzonderingsgevallen een betalingsregeling toe te staan. De wetgever heeft hiervoor geen enkele aanwijzing gegeven.
5. Het OM kan daarom bij een verzoek om een betalingsregeling niet volstaan met te verwijzen naar de voorwaarden zoals het die zelf in de Richtlijn heeft ontwikkeld. Deze Richtlijn is immers gebaseerd op een foutieve, in ieder geval te beperkte uitleg van de wet.
6. De wet geeft de betrokken burger weldegelijk een recht. Niet een recht tout court op een betalingsregeling, zoals de minister blijkbaar wil begrijpen. Maar wel een recht op een zorgvuldige beoordeling van zijn verzoek om een betalingsregeling. Een beoordeling in het licht van alle relevante omstandigheden en betrokken belangen.
7. De minister maakt duidelijk dat zij een dergelijke beoordeling niet wil geven. Zij beoordeelt een verzoek om een regeling immers in het licht van haar Richtlijn. En deze Richtlijn maakt beoordeling van alle relevante omstandigheden en belangen onmogelijk. Dit omdat de Richtlijn uitgaat van het principe dat in beginsel

geen betalingsregelingen mogelijk zijn. Hoe zou de Richtlijn, ook na toelichting van de minister en het CJIB, anders moeten worden gelezen? (...)

10. In het bestuursrecht is sinds jaar en dag het fenomeen beleidsregels bekend. De Executierichtlijn geldt als zo'n beleidsregel. Het bestuursorgaan mag zichzelf binden aan zo'n (zelfgemaakte) regel. Er geldt echter een inherente afwijkingsverplichting. Het orgaan dient van zijn eigen beleidsregel ten gunste van de betrokkene af te wijken als de omstandigheden van het geval dat noodzakelijk maken. (...)

12. Al met al heeft meneer recht op een zorgvuldige beoordeling van zijn betalingsverzoek. Het OM c.q. het CJIB dient dit geheel op zijn eigen merites te beoordelen. Het verzoek mag niet worden afgewezen omdat het niet valt binnen de kaders van de Executierichtlijn en wat in het verlengde hiervan aan criteria is bedacht. (...)

16. Uit de brief van de minister van 10 april blijkt dat het CJIB en de minister het verzoek om een betalingsregeling niet goed hebben gelezen. Zij geven aan dat meneer alleen vanwege de detentie en zijn gezinssituatie om een betalingsregeling heeft verzocht. Hij heeft echter bepaald méér aangekaart. Hij heeft er ook met nadruk op gewezen dat zijn financiële situatie geen betaling ineens van de boetes toeliet. Vanwege zijn ABW uitkering en zijn schulden zat dat er helaas niet in."

G. Informatie Minister van Justitie

Bij brief van 13 augustus 1998 stelde de Nationale ombudsman de Minister van Justitie de volgende vragen:

"- Welke criteria worden landelijk gebruikt bij het plaatsen van personen die een vervangende hechtenis moeten ondergaan? - Op grond van welke criteria is verzoeker in het huis van bewaring Het Sticht geplaatst? De Nationale ombudsman is het ambtshalve bekend dat in het huis van bewaring Het Sticht op de afdeling voor het zogenoemde Grote Steden Beleid, afdeling A/C, een regiem 'zonder franje' wordt gevoerd (zie rapportnr.

98/313).

- Om welke reden is verzoeker op de afdeling A/C van het huis van bewaring Het Sticht geplaatst? In uw brief van 18 december 1997 bericht u dat de inrichting van het huis van bewaring formeel voldoet aan de eisen als bedoeld in de beginselenwet Gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel, alsmede de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. - Graag verneem ik van u welke eisen u daarmee bedoelt en welke uitvoeringsregelingen dat betreft." In reactie op deze vragen deelde de Minister van Justitie de Nationale ombudsman bij brief van 19 oktober 1998 onder meer mee:

"PlaatsingVervangende hechtenis dient overeenkomstig het systeem van de wet in een huis van bewaring ten uitvoer te worden gelegd (...). Formeel is het openbaar ministerie belast met de executie van rechterlijke beslissingen (...). Dit geldt dus ook voor de tenuitvoerlegging van een rechterlijk bevel tot vervangende hechtenis. Het openbaar ministerie wijst in de praktijk ook het daadwerkelijke huis van bewaring van plaatsing aan. Ofschoon geen (wettelijke) regel daartoe verplicht, was het gebruikelijk dat de betrokken vervangend gehechte werd geplaatst in het huis van bewaring waar hij 'thuis hoort, namelijk in het arrondissement waar hij terecht heeft gestaan. Sedert enige tijd echter kampen de justitiële autoriteiten in toenemende mate met een gebrek aan plaats in huizen van bewaring. Deze situatie leidt soms tot detineren in zeer ver weg gelegen huizen van bewaring, met alle ongemakken van dien. Het openbaar ministerie heeft de heer R. indertijd bij de penitentiaire inrichtingen Het Sticht (het huis van bewaring Wolvenplein) aangemeld als 'geplaatst' op de afdeling voor het zogenaamde 'Grote Steden Beleid'. Regime 'zonder franje'In penitentiaire inrichtingen verspreid over het gehele land bevinden zich afdelingen met een standaardregime. Dit regime is niet uitsluitend bedoeld voor de categorie van het 'Grote Steden Beleid', maar ook voor de groep van 'gewone' preventief gehechten. In een standaardregime krijgt een gedetineerde alles waar hij recht op heeft. De in het huis van bewaring Wolvenplein gehanteerde indeling van afdelingen en het op deze afdelingen gevoerde regime vinden steun in de wet en sluiten aan bij de nota 'Werkzame Detentie'. Eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingenDe Beginselenwet gevangeniswezen kent geen regeling omtrent de eisen waaraan de verblijfsruimte van de gedetineerde dient te

voldoen. In het algemeen wordt aansluiting gezocht bij reeds bestaande normstellende regelingen voor celruimtes, te weten het Besluit van 4 december 1925 tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (...), de Ministeriële regeling eisen ten opzichte van plaatsen, bestemd voor inverzekeringstelling (...) en de Ministeriële regeling politiecellencomplex (...). Verder dienen ook de in het kader van de Raad van Europa tot stand gebrachte Europese Gevangenisregels (...) en het Program van eisen bij de bouw van nieuwe inrichtingen, zoals de DJI (Dienst Justitiële Instellingen van het Ministerie van Justitie; N.o.) dat sinds 1996 hanteert, als referentiekader voor de aan verblijfsruimten in penitentiaire inrichtingen te stellen minimumeisen. Het huis van bewaring Wolvenplein voldoet aan de, aan eerdergenoemde normstellende regelingen

ontleende, eisen voor verblijfsruimten in penitentiaire inrichtingen."

H. Nadere reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde werd in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op hetgeen de Minister van Justitie bij brief van 19 oktober 1998 naar voren had gebracht. Hij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

Beoordeling

A.

Ten aanzien van het arrondissementsparket

I. . Het regime

1. Verzoeker heeft van 15 april 1997 tot en met 13 juni 1997 in verband met geldboetevonnissen vervangende hechtenis ondergaan in het Huis van Bewaring te Utrecht. Hij klaagt er in de eerste plaats over dat het openbaar ministerie hem de vervangende hechtenis in het regime van beperkte gemeenschap heeft laten ondergaan. Verzoeker deelde mee dat hij slechts gedurende halve dagen kon deelnemen aan het activiteitenprogramma en in de weekeinden in de cel moest verblijven.

2. De Minister van Justitie heeft in haar reactie verwezen naar een brief van de plaatsvervangend directeur van de penitentiaire inrichtingen Utrecht i.o. De directeur heeft de Minister meegedeeld dat op de betreffende afdeling van het huis van bewaring het regime van beperkte gemeenschap geldt, zoals in alle huizen van bewaring. Volgens de plaatsvervangend directeur kon de vervangende hechtenis dan ook in het betreffende huis van bewaring ten uitvoer worden gelegd. Tevens deelde de directeur mee dat het huis van bewaring

voldoet aan alle eisen aangaande activiteitenprogramma's en recreatie-uren. Voorts berichtte de plaatsvervangend directeur dat ieder huis van bewaring in Nederland hetzelfde activiteitenprogramma heeft.

3. De Beginselenwet Gevangeniswezen bepaalt dat huizen van bewaring onder meer zijn bestemd tot opnemng van hen die hechtenis moeten ondergaan (zie **ACHTERGROND**, onder I.1.). Voorts bepaalt de Gevangenismaatregel dat gedetineerden die de straf van vervangende hechtenis ondergaan - ook - in beperkte gemeenschap kunnen worden geplaatst (zie **ACHTERGROND**, onder I.2.). Gelet op het voorgaande heeft het openbaar ministerie kunnen beslissen verzoeker ten behoeve van de vervangende hechtenis te plaatsen in een huis van bewaring waar het regime van beperkte gemeenschap gold. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

II. . De verblijfsomstandigheden

1. Voorts klaagt verzoeker erover dat hij in het huis van bewaring geen water en toilet op zijn cel ter beschikking heeft gehad.

2. De Minister van Justitie heeft meegedeeld dat het huis van bewaring waar verzoeker had verbleven formeel voldeed aan de eisen die de wet stelt aan de inrichting daarvan. Voor de inrichtingseisen van een huis van bewaring was aansluiting gezocht bij regelingen die zien op de inrichting van politiecellen en ruimten waarin voorlopig gehechte personen worden ondergebracht, aldus de Minister (zie **ACHTERGROND**, onder II.). De Minister heeft meegedeeld dat het betreffende huis van bewaring voldoet aan die eisen. De Minister van Justitie heeft voorts meegedeeld dat de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing de betreffende inrichting in 1996 niet had afgekeurd. Voorts heeft de Minister meegedeeld dat het ontbreken van een toilet en van een wasgelegenheid in de cellen van het betreffende huis van bewaring gedetineerden grotere mogelijkheden biedt om buiten de cel te zijn.

3. De Europese Gevangenisregels bepalen dat de sanitaire voorzieningen en de regelingen voor het gebruik daarvan zodanig dienen te zijn, dat iedere gedetineerde, indien nodig, aan zijn natuurlijke behoeften kan voldoen (zie **ACHTERGROND**, onder II.).

4. Uit het onderzoek is gebleken dat in verzoekers cel in het huis van bewaring geen water en toilet aanwezig was. De regelgeving over de inrichtingseisen waarnaar de Minister heeft verwezen, schrijft echter niet voor dat in de cel in een huis van bewaring toilet en water aanwezig moeten zijn, maar wel dat deze voor een gedetineerde beschikbaar moeten zijn (zie **ACHTERGROND**, onder II.). Gelet op de

door verzoeker niet weersproken - reactie van de Minister waren deze voorzieningen buiten de cel wel beschikbaar. Voorts is in dit geval niet gebleken dat verzoeker het gebruik van het toilet en water buiten zijn cel is onthouden. De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens behoorlijk. **B. Ten aanzien van het CJIB**

I. . De betalingsregeling

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat een medewerkster van het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden (CJIB) zijn intermediair in een telefoongesprek van 20 mei 1997 heeft meegedeeld dat in verzoekers geval een betalingsregeling of gespreide betaling niet meer mogelijk was. Het CJIB deelde mee dat het geen gespreide betaling meer toestaat als een arrestatiebevel is uitgevaardigd, aldus verzoekers intermediair. Namens verzoeker had diens intermediair voorgesteld het resterende bedrag in termijnen te voldoen. De vervangende hechtenis voor de tweede geldboete was op dat moment nog niet begonnen.

2. De Minister van Justitie heeft meegedeeld dat het verzoek om een betalingsregeling pas was gedaan nadat de vervaldatum van de tweede aanmaning was verstreken en dat de omstandigheden in verzoekers geval overigens ook geen aanleiding hadden gegeven om af te wijken van het bestaande beleid dat als uitgangspunt heeft dat in beginsel geen betalingsregelingen worden toegestaan.

3. Gelet op het beleid ter zake van het CJIB (zie **ACHTERGROND**, onder III.3.) heeft de medewerkster van het CJIB tijdens het telefoongesprek met verzoekers gemachtigde hem correct geïnformeerd. Hieraan doet niet af dat de vervangende hechtenis voor de tweede

geldboete nog niet was begonnen. Ook voor deze geldboete was de vervaldatum van de tweede aanmaning verstreken. Verder kan de Minister worden gevolgd in haar opvatting dat de omstandigheden in dit geval geen aanleiding behoeften te geven om af te wijken van het vaste beleid ten aanzien van betalingsregelingen. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk. **II. De beantwoording van de brief**

1. Ten slotte klaagt verzoeker er over dat het CJIB de brief van 23mei 1997, waarin zijn intermediair een betalingsvoorstel deed, tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde niet inhoudelijk heeft beantwoord.
2. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie

aan haar gerichte brieven adequaat verwerkt, en deze afhandelt binnen een redelijke termijn. De richtlijnen hierover zijn door de Minister van Justitie vastgelegd in de circulaire van 15 februari 1991 (zie **ACHTERGROND**, onder IV.).

3. Gebleken is dat het CJIB pas op 27 augustus 1997 inhoudelijk heeft gereageerd op de brief van verzoekers intermediair. Zeker omdat verzoeker zich in detentie bevond, en deze situatie via het schriftelijke verzoek om een betalingsregeling wilde beëindigen, had de brief van 23 mei 1997 voortvarend moeten worden beantwoord. Dit is ten onrechte niet gebeurd. Door het te laat beantwoorden van de brief heeft het CJIB gehandeld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid, en met de circulaire van de Minister van Justitie van 15 februari 1991 (zie **ACHTERGROND**, onder IV.). De Minister van Justitie heeft de klacht dan ook terecht gegrond geacht. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het arrondissementsparket te Leeuwarden, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond. De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden, die eveneens wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond ten aanzien van de mededeling over het niet toestaan van een betalingsregeling, en gegrond ten aanzien van de beantwoording van de brief van 23 mei 1997.

Bijlage

ACHTERGROND

I.

Het regime 1. Beginselenwet gevangeniswezen Artikel 9:

"1. De huizen van bewaring zijn bestemd:

- a. tot opnemng van hen, die de straffen van hechtenis of van militaire detentie moeten ondergaan;"

2. Gevangenismaatregel Artikel 23a:

"Gedetineerden die de straf van hechtenis of vervangende hechtenis ondergaan (...),

kunnen zowel in algehele als in beperkte gemeenschap worden geplaatst." **II. De inrichtingseisen** De Europese Gevangenisregels Artikel 17 Europese Gevangenisregels (voorheen genaamd: de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners):

"De sanitaire voorzieningen en de regelingen voor het gebruik daarvan dienen zodanig te zijn, dat iedere gedetineerde, indien nodig, aan zijn natuurlijke behoeften kan voldoen. De voorzieningen moeten schoon en netjes zijn." De Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners zijn in 1955 in het raam van de Verenigde Naties te Genève tot stand gekomen. Deze normen zijn in 1957 door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties per resolutie goedgekeurd, maar nooit door de Algemene Vergadering aanvaard. Ze bezitten daarmee uitsluitend morele waarde. Wèl zijn ze in het kader van de Raad van Europa onderworpen aan een afstemming op de Europese situatie en in 1988 herzien (bron: Prof. mr. C. Kelk, Kort begrip van het detentierecht, Ars Aequi Libri, Nijmegen 1988). **III. De tenuitvoerlegging**

1. Wetboek van Strafvordering (Sv) Artikel 561:

"1. Voor zover de tenuitvoerlegging is toegelaten, wordt het vonnis of arrest zodra mogelijk ten uitvoer gelegd.

2. Bestaat de straf uit geldboete (...) dan bepaalt het openbaar ministerie dat met de tenuitvoerlegging is belast, de dag (...) waarop de betaling uiterlijk moet geschieden. Het ziet erop toe dat de veroordeelde hierover tijdig wordt ingelicht.

3. Het openbaar ministerie kan uitstel van betaling verlenen of betaling in termijnen toestaan.

4. Bij toepassing van het vorige lid moet het totale bedrag in elk geval worden voldaan binnen twee jaar en drie maanden na de dag waarop het vonnis of arrest voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden." Artikel 573:

"1. Bij gebreke van volledige betaling binnen de ingevolge artikel 561 bepaalde termijn wordt het verschuldigde bedrag, vermeerderd met de verhogingen voorzien in artikel 24b van het Wetboek van Strafrecht, na voorgaande schriftelijke waarschuwing, op de goederen van de veroordeelde verhaald. (...)

3. Is volledig verhaal onmogelijk gebleken (...) dan wordt, na voorgaande schriftelijke waarschuwing, de vervangende vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd."

2. Wetboek van Strafrecht (Sr) Artikel 24b:

"1. Wanneer een ingevolge een onherroepelijke veroordeling tot geldboete te betalen bedrag binnen de daarvoor gestelde termijn niet in zijn geheel is voldaan, wordt de veroordeelde door het openbaar ministerie schriftelijk tot betaling aangemaand. Het bedrag wordt dan van rechtswege verhoogd met vijftwintig gulden. Het openbaar ministerie wijst de veroordeelde op het bepaalde in het tweede lid.

2. Is het overeenkomstig het eerste lid verhoogde bedrag na verloop van de bij de aanmaning gestelde termijn geheel of ten dele onbetaald gebleven, dan wordt het bedrag, dan wel het nog verschuldigde gedeelte daarvan, van rechtswege verder verhoogd met

een vijfde, doch ten minste met vijftig gulden.

3. Een geldboete die krachtens een rechterlijke beslissing overeenkomstig artikel 24a in gedeelten mag worden voldaan, of ten aanzien waarvan het openbaar ministerie betaling in termijnen heeft toegestaan, is onmiddellijk in haar geheel opeisbaar, zodra een verhoging krachtens het eerste lid is ingetreden.

4. In gevallen waarin het openbaar ministerie, nadat de veroordeelde reeds in verzuim was, alsnog uitstel van betaling heeft verleend, dan wel afbetaling heeft toegestaan, vinden de voorgaande leden van dit artikel geen toepassing, zolang de veroordeelde zijn verplichtingen volgens de getroffen nadere regeling nakomt."

Artikel 24c:

"1. Bij de uitspraak waarbij geldboete wordt opgelegd, beveelt de rechter voor het geval dat noch volledige betaling noch volledig verhaal van het verschuldigde bedrag volgt, dat vervangende hechtenis zal worden toegepast. (...)

4. Wanneer een gedeelte van het verschuldigde bedrag is voldaan, vermindert de duur van de vervangende hechtenis naar evenredigheid. Heeft deze vermindering tot gevolg dat voor een gedeelte van een dag vervangende hechtenis zou moeten worden ondergaan, dan vindt afronding naar boven plaats tot het naaste aantal gehele dagen.

5. Het vorige lid is ook van toepassing in gevallen waarin de betaling geschiedt nadat reeds een deel van de vervangende hechtenis ten uitvoer is gelegd."

3. Executiebeleid boetevonnissen Krachtens de Herziene uitgave van de Richtlijn executiebeleid boetevonnissen, vastgesteld door het College van procureurs-generaal in december 1996 en in werking getreden op 12 maart 1997 (Stcrt. 1997, 50), is de inning en incasso van boetevonnissen ondergebracht bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden. In deze richtlijn is onder meer neergelegd dat in beginsel alleen door de rechter gesanctioneerde betalingsregelingen worden geaccepteerd. Tevens is in deze richtlijn vermeld dat de verantwoordelijkheid voor het aangaan van betalingsregelingen met betrekking tot de aan het CJIB overgedragen boetevonnissen aan het CJIB is voorbehouden. In beginsel worden geen betalingsregelingen getroffen. De ter uitvoering van de Richtlijn executiebeleid boetevonnissen door het CJIB opgestelde "executierichtlijn CJIB" houdt onder meer het navolgende in:

"7.2. Betalingsregeling

71. (...) Doet veroordeelde of diens vertegenwoordiger in de inningsfase een verzoek aan het CJIB tot uitstel van betaling of betaling in termijnen dan beslist het CJIB. (...) Er zijn drie betalingsregelingen mogelijk:

. termijnbetalingsregeling . uitstel van betaling . opleggen ter verjaring.

72. In beginsel worden geen betalingsregelingen getroffen. Alleen op grond van bijzondere omstandigheden kan een verzoek na beoordeling (worden; N.o.) gehonoreerd, waarbij de volgende grenzen gelden:

. het verzoek wordt schriftelijk gedaan; . alle voor beoordeling relevante stukken zoals salarisstrook inkomstenverklaring e.d. (in kopie) worden overlegd; . het nog openstaande bedrag is hoger dan f 250,-; . de termijn waarbinnen volledige betaling moet zijn gerealiseerd is niet langer dan een jaar na datum honoreren van het verzoek; . bij bedragen boven de f 5000,- kan een andere termijn gelden." **IV. Beantwoording brieven**

De circulaire van de Minister van Justitie van 15 februari 1991 (DAZ/Algemene Secretarie, kenmerk 41330/91 Alsec), die van kracht is sinds 1 april 1991 en waarvan de geldigheidsduur bij circulaire van 3 april 1995 is verlengd tot 1 april 1999, bepaalt onder meer dat alle onder het Ministerie van Justitie vallende dienstonderdelen, diensten en instellingen de ontvangst van brieven waarvan duidelijk is dat die niet binnen drie weken kunnen worden beantwoord, schriftelijk dienen te bevestigen, door binnen drie weken na ontvangst een behandlingsbericht te sturen. Dat behandlingsbericht dient de naam en het doorkiesnummer van de behandelend ambtenaar en/of afdeling te bevatten, de reden waarom de brief niet direct kan worden afgehandeld en een indicatie van de afhandelingstermijn dan wel de termijn waarbinnen een volgende stap in de procedure kan worden verwacht.