



Rapport

Datum: 28 juli 1998

Rapportnummer: 1998/308

Klacht

Op 25 november 1996 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Amsterdam, ingediend door het Bureau voor Rechtshulp te Rotterdam, met een klacht over gedragingen van het arrondissementsparket te Utrecht, het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden, het arrondissementsparket te Amsterdam, de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel en het Bureau Bijzondere Diensten van het Ministerie van Justitie. 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 23 oktober 1996 tot en met 25 november 1996 was gegijzeld op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, klaagt erover dat het arrondissementsparket te Utrecht, het Centraal Justitieel Incasso Bureau te Leeuwarden, het arrondissementsparket te Amsterdam en de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel gedurende zijn gijzeling geen adequate informatie hebben verstrekt over de wijze waarop hij een betalingsregeling kon aangaan ter beëindiging van de gijzeling. Volgens verzoeker hebben de genoemde instanties zijn gemachtigde van het kastje naar de muur gestuurd. Voorts klaagt verzoeker erover dat:

- het arrondissementsparket te Utrecht niet heeft gereageerd op de per fax verzonden brieven van zijn gemachtigde van 6 en 13 november 1996 waarin zij een betalingsregeling voorstelde;
- het CJIB niet inhoudelijk heeft gereageerd op het afschrift van de brief van 6 november 1996 van zijn gemachtigde aan het arrondissementsparket te Utrecht, dat zijn gemachtigde op 6 november 1996 ter kennisneming dan wel beoordeling aan het CJIB had verzonden. Het CJIB deelde zijn gemachtigde bij brief van 14 november 1996 slechts mee dat het de inhoud van de brief voor kennisgeving had aangenomen;
- het CJIB pas op 25 november 1996, de dag dat zijn gijzeling was geëindigd, het verzoek om een betalingsregeling heeft gehonoreerd. Verzoeker klaagt er tevens over dat het arrondissementsparket te Utrecht en/of het CJIB zich er onvoldoende van heeft vergewist of hij een bekende woon of verblijfplaats had. Volgens verzoeker is

hij hierdoor niet behoorlijk opgeroepen om te verschijnen op de zitting(en) van de kantonrechter ten einde te worden gehoord in verband met de vordering(en) tot gijzeling. Tenslotte klaagt verzoeker over de wijze waarop het Bureau Bijzondere Diensten van het Ministerie van Justitie en/of de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel de gijzeling ten uitvoer heeft gelegd. Met name klaagt verzoeker erover dat hij in een afdeling van een huis van bewaring is geplaatst waar een "sober regime" was ingevoerd.

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 betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoekers gemachtigde en de Minister van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten

1. Op de zittingen van 15 januari 1996 respectievelijk 11 maart 1996 gaf de kantonrechter te Utrecht aan de officier van justitie te Utrecht machtigingen tot gijzeling van verzoeker af, in verband met een vijftal openstaande administratieve sancties.
2. Op 21 oktober 1996 werd verzoeker door het regionale politiekorps Amsterdam-Amstelland gesignaleerd in verband met een melding in het opsporingsregister. Vervolgens werd verzoeker overgebracht naar de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel, alwaar hij van 23 oktober 1996 tot en met 25 november 1996 verbleef.
3. Op 6 november 1996 deed verzoekers gemachtigde de officier van justitie te Utrecht (per fax) een brief toekomen, met de volgende inhoud:
 "...Volgens mijn informatie bent u als officier eindverantwoordelijk voor de gijzeling van de heer V. Ik ben op dit moment nog niet in de gelegenheid om inhoudelijk in te gaan op de rechtmatigheid van de gijzeling, desondanks zou ik u namens de heer V. het navolgende willen voorstellen. Zolang de heer V. in detentie verblijft, is hij niet in staat om de boetes te betalen aangezien hij geen inkomen heeft. Tot voor kort heeft de heer V. een zwerversbestaan geleid, kortgeleden heeft hij echter met zijn moeder kunnen afspreken dat hij bij haar gaat wonen. Zijn toekomstige adres zal zijn: (...) De heer V. is bereid om tot betaling van de boetes over te gaan op het moment dat hij vrijgelaten wordt, nu hij een vast adres heeft, kan hij namelijk een uitkering bij Sociale Zaken aanvragen. Hij is bereid u een machtiging te geven om een nader overeen te komen bedrag direct door Sociale Zaken te laten uitbetalen aan het C.J.I.B. Op grond van het vorenstaande zal geconcludeerd kunnen worden dat met de gijzeling het beoogde doel is bereikt. Ik wil u dan ook verzoeken mij mede te delen of u bereid bent om de heer V. op korte termijn in vrijheid te stellen..."
4. Eveneens op 6 november 1996 zond verzoekers gemachtigde (per fax) een kopie van haar brief aan de officier van justitie te Utrecht naar het CJIB te Leeuwarden. Zij plaatste daarbij de opmerking dat genoemde brief ter kennisneming dan wel beoordeling naar het

CJIB was verzonden.

5. Bij brief van 14 november 1996 bevestigde het CJIB de ontvangst van de brief van verzoekers gemachtigde, en deelde mee de inhoud daarvan voor kennisgeving aan te nemen.

6. In vervolg op de brief van 14 november 1996 zond het CJIB verzoekers gemachtigde op 25 november 1996 alsnog een inhoudelijke reactie op haar brief van 6 november 1996. In deze reactie deelde het CJIB verzoekers gemachtigde het volgende mee:

"...In vervolg op mijn brief van 14 november 1996 bericht ik u dat ik uw verzoek om een betalingsregeling te treffen bij wijze van hoge uitzondering heb gehonoreerd. Ik verzoek u mij een betalingsvoorstel te sturen voor bovengenoemde zaken. Indien ik binnen drie weken na dagtekening van deze brief geen tegenbericht van u ontvang, zal ik de executie onverkort voortzetten..."

7. Bij brief van 14 januari 1997 liet de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie te Utrecht verzoekers gemachtigde onder meer het volgende weten:

"Aan de klacht ligt ten grondslag een gijzeling in het kader van de Wet Mulder (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.). Het parket Utrecht heeft evenwel geen enkele bemoeienis met deze gijzelingszaak gehad. Ik licht dit toe. Door het CJIB is kennelijk geconstateerd dat van de heer V. geen bekende woon- of verblijfplaats bekend was. Op grond van het bepaalde in art. 28, lid I onder c van de Wet Mulder worden deze zaken door het kantongerecht te Utrecht behandeld. Door het parket worden in die gevallen enkel de betreffende dossiers aangemaakt. De verdere afhandeling wordt verricht door het kantongerecht. Ten aanzien van de onderhavige zaak heeft het parket zelfs het dossier niet aangemaakt. De onderhavige zaak behoort namelijk tot de zaken, die op grond van een afspraak tussen het kantongerecht en het CJIB, door het CJIB rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het parket, op diskette zijn aangeleverd."

8. In aanvulling op zijn eerdergenoemde brief deelde de hoofdofficier van justitie verzoekers gemachtigde bij brief van 27 februari 1997 nog het volgende mee:

"...In mijn brief van 14 januari jl. heb ik niet gesteld dat het Utrechtse parket de bevoegdheden in het kader van de Wet Mulder geheel heeft overgedragen aan het CJIB. Ik heb wel geschreven dat het Utrechtse parket geen bemoeienis heeft gehad met de (Mulder-)gijzelingszaak van uw cliënt, de heer V. Dit houdt verband met het feit, dat tussen het CJIB en het kantongerecht te Utrecht een afspraak is gemaakt, op grond waarvan ongeveer 20.000 zgn. "Mulder-dwang-zaken" door het CJIB rechtstreeks aan het kantongerecht te Utrecht, dus buiten het parket om, zijn ingezonden. Het parket kende deze afspraak niet en is hier niet over geïnformeerd. Reeds bij brief van 29 juli 1996 heeft mijn ambtsvoorganger (...) hierover zijn beklag gedaan bij de directeur van het CJIB. Naar aanleiding hiervan zijn inmiddels tussen parket en CJIB afspraken gemaakt om herhaling te voorkomen. Omdat het Utrechtse parket, buiten haar toedoen, in het geheel niet gekend is in de (Mulder-)gijzelingszaak van uw cliënt ben ik van mening dat het Utrechtse parket, behoudens ten aanzien van het niet adequaat reageren op het faxbericht d.d.

6 november 1996, geen verwijt gemaakt kan worden. Een en ander neemt uiteraard niet weg dat de formele verantwoordelijkheid bij het Utrechtse parket ligt. Art. 28 van de wet Mulder (dat gaat over de bevoegde officier van justitie bij betrokkenen zonder vaste

woon- of verblijfplaats) (zie **ACHTERGROND**, onder 2; N.o.) is volstrekt duidelijk en laat geen ruimte open voor een delegatie van bevoegdheden..."

. Standpunt van verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat, kort samengevat, weergegeven onder **KLACHT**.

2. In het verzoekschrift van 22 november 1996 aan de Nationale ombudsman deelde verzoekers gemachtigde onder meer nog het volgende mee:

"In "De IJssel" heeft de heer V. mij verzocht om aan justitie een betalingsvoorstel over te brengen. Ik heb daarop contact opgenomen met de administratie van "De IJssel". Daar vertelde men mij dat het onduidelijk zou zijn wie de opdracht tot insluiting zou hebben gegeven, doch dat dit vermoedelijk de Officier van Justitie te Amsterdam geweest zou zijn. Op het parket Amsterdam kende men de zaak echter niet, aangezien men daar vermoedde dat het een Utrechtse zaak zou zijn heb ik contact opgenomen met het Utrechtse parket. Daar kende men de zaak ook niet en bovendien was men daar van mening dat zij geen bemoeienis had met dergelijke zaken. Ik moest mij wenden tot het C.J.I.B. Het feit dat de wet de Officier van Justitie als verantwoordelijke aanmerkt is niet van belang. Indien ik een brief aan de Officier zou zenden dan zou deze onmiddellijk aan het C.J.I.B. doorgezonden worden. Vervolgens heb ik het C.J.I.B. gebeld. Daar verwees men mij naar het parket Amsterdam. Amsterdam bleef bij het standpunt dat de zaak onbekend was. Het C.J.I.B. weer gebeld. Daar kwam iemand tot de conclusie dat het weliswaar om een zaak uit Amsterdam ging, doch dat de Officier in Utrecht de gijzeling had gevraagd omdat het om een thuisloos persoon zou gaan. Ik heb toen een fax aan het parket in Utrecht gezonden, met een afschrift aan het C.J.I.B. Zoals u ziet bevat dit schrijven een betalingsvoorstel. Een week later heb ik wederom een fax gezonden aan het parket in Utrecht. (...) Op 20 november j.l. deelde het C.J.I.B. mij telefonisch mede dat zij besloten hadden de kwestie te bespreken. Aangezien er sprake zou zijn van een "beleidswijziging" zou ik op zijn vroegst op 22 november een reactie mogen ontvangen(...)

In "de IJssel" is de heer V. geplaatst in het zogenaamd "sober regime". Dit zijn twee afdelingen van het huis van bewaring waar een volstrekt "uitgekleed" regime geldt. In praktijk betekent dit dat gedetineerden vaak 22 uur achtereen op cel verblijven. In dit regime worden als regel arrestanten (meestal zijn dit afgestraften die niet gereageerd hebben op een oproep om zich in een inrichting te melden) en de zogenaamde "overlastcategorie" geplaatst. Nu de heer V. geen strafrechtelijk veroordeelde is heeft het m.i. - hoewel wellicht geheel in overeenstemming met de geldende regels - geen pas om hem in het strengst denkbare regime te plaatsen."

3. Bij het verzoekschrift voegde verzoekers gemachtigde afschriften van de faxberichten van 6 november 1996 en 13 november 1996 en een journaal van de verzending van het faxbericht aan de hoofdofficier van justitie te Utrecht van 6 november 1996. Met betrekking

tot het faxbericht van 13 november 1996 voegde zij geen journaal bij.

. Standpunt van de Minister van Justitie

1. In haar reactie van 3 april 1997 op de klacht van verzoeker verwees de Minister van Justitie naar door haar ontvangen ambtsberichten van de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie te Utrecht, de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie te Amsterdam, de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Ten aanzien van de klachten over het arrondissementsparket te Utrecht gaf de Minister het volgende aan:

"...Uit de ambtsberichten blijkt dat de hoofdofficier van justitie te Utrecht door een ongelukkige samenloop van omstandigheden niet op de hoogte was van het verloop van de onderhavige zaak, hoewel dat in verband met artikel 28 WAHV wel voor de hand had gelegen. Hierdoor was het Utrechtse openbaar ministerie niet in staat inhoudelijk op het verzoek te reageren..."

2.1. In zijn ambtsbericht van 14 januari 1997 deelde de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie te Utrecht onder meer het volgende mee:

"Aan de klacht ligt ten grondslag een gijzeling in het kader van de Wet Mulder. Het parket Utrecht heeft evenwel geen enkele bemoeienis met deze gijzelingszaak gehad. Ik licht dit toe. Door het CJIB is kennelijk geconstateerd dat van de heer V. geen bekende woon- of verblijfplaats bekend was. Op grond van het bepaalde in art. 28, lid 1 onder c van de Wet Mulder worden deze zaken door het kantongerecht te Utrecht behandeld. Door het

parket worden in die gevallen enkel de betreffende dossiers aangemaakt. De verdere afhandeling wordt verricht door het kantongerecht. (...) Ten aanzien van de onderhavige zaak heeft het parket zelfs het dossier niet aangemaakt. De onderhavige zaak behoort namelijk tot de (ongeveer 20.000) zaken, die op grond van een afspraak tussen het kantongerecht en het CJIB, door het CJIB rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het parket, op diskette zijn aangeleverd. Onderstaand ga ik nader in op de specifiek tegen het Utrechtse arrondissementsparket ingediende klachten. Klachtonderdeel 1: Geen reactie op brieven, gericht aan parket Ten parkette is binnengekomen en ingeschreven- het faxbericht is d.d. 6 november 1996 van de heer V. Op dit faxbericht is tot dusverre niet gereageerd. Evenmin is anderszins op deze brief actie ondernomen. In strijd met de interne instructie is ook geen ontvangstbevestiging (hoewel wel automatisch aangemaakt), uitgestuurd. Klachtonderdeel 1 is derhalve gegrond. Met de betrokken medewerkers is deze gang van zaken inmiddels doorgesproken. Een antwoord en reactie zijn uitgebleven omdat de betreffende Mulder-zaak onbekend was ten parkette. Aan nader "uitzoek-werk" waren zij nog niet toegekomen. De betrokken medewerkers zijn zich er van bewust onjuist gehandeld te hebben. De interne instructie inzake de afhandeling van correspondentie is nog eens met hen doorgenomen. Ik verwacht dan ook dat het risico van herhaling tot een minimum beperkt kan worden. Omdat ik mij verantwoordelijk voel voor de gemaakte fout heb ik de heer V. inmiddels mijn verontschuldiging aangeboden. Een inhoudelijk antwoord kon uitblijven aangezien de vraag van de heer V. inmiddels door het CJIB beantwoord is. Het faxbericht van 13 november 1996 is ten parkette niet bekend in

COMPAS POST, het post-registratie-systeem van het parket. Omdat alle binnenkomende brieven en faxen ingeboekt worden in COMPAS POST (het faxbericht van 6 november 1996 was ook ingeboekt) moet ik er van uit gaan dat het faxbericht niet ontvangen is op het parket. Klachtonderdeel 2: Onvoldoende adresverificatie De heer V. klaagt er over dat het parket zich er onvoldoende van heeft vergewist of hij een bekende woon- of verblijfplaats had. Zoals hierboven reeds vermeld heeft het parket hier geen taak gehad. Deze zaak is op diskette- rechtstreeks door het CJIB toegezonden aan het kantongerecht. Dit klachtonderdeel is, wat het Utrechtse parket betreft, ongegrond."

2.2. De (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie te Amsterdam verwees in zijn ambtsbericht van 20 januari 1997 naar het ambtsbericht van 9 januari 1997 van de heer B. van de Varia-sector/Kanton-team van het arrondissementsparket te Amsterdam. De (plaatsvervangend) hoofdofficier deelde mee zich met de inhoud van dit ambtsbericht te kunnen verenigen. De heer B. stelde in zijn ambtsbericht het volgende:

"...Ingevolge de wet Mulder kan een betrokkene na de ontvangst van een beschikking in beroep gaan bij de officier van justitie van het arrondissementsparket dat behoort bij de plaats waar het feit/de gedraging is gepleegd. Als geen sprake is van een ingesteld beroep blijft de zaak (de inning/incasso) geheel lopen onder de regie van het CJIB te Leeuwarden, totdat het moment zich voordoet dat dwangmiddelen moeten worden gehanteerd om de inning/ incasso van de opgelegde sanctie te realiseren. Immers in deze fase van de zaak wordt in het kanton van de woonplaats van de betrokkene door de officier van justitie een vordering ingediend bij de kantonrechter. Toegewezen vorderingen worden vervolgens binnen de parketten verwerkt en uitgezet binnen de 'eigen' politieregio's. Bij het uitblijven van resultaat worden de zaken teruggegeven aan het CJIB en aldaar wordt beslist over een eventuele signalering. Het bovenstaande impliceert dat het CJIB de enige is die in geval van signaleringen beschikt over de (actuele) gegevens. Sterker nog in veel gevallen zijn de betreffende zaken niet eens bij een parket bekend geworden. Immers dit is alleen het geval indien sprake is geweest van een beroep of (in beperkte mate) bij een vordering dwangmiddelen. Zaken die op grond van bevolkingsverificaties (geen bekende woon- of verblijfplaats) of gelet op de persoonsgerichte benadering van het CJIB op basis van historische gegevens van eerdere zaken of zaakverbanden met lopende zaken direct vanuit de inning/incasso worden gesignaleerd zijn aldus nimmer bekend geworden bij een parket. De regie van deze procedures en de beslissing met betrekking tot het overgaan tot opneming in het opsporingsregister ligt exclusief bij het CJIB. Voor de onderhavige zaken, waarop de klacht zich richt en waarvan zaak overzichten zijn bijgevoegd, geldt het navolgende:

CJIB-nummer: (...) Gepleegd in Amsterdam, derhalve aangeleverd door Regiopolitie Amsterdam/Amstelland. Geen sprake van beroep op ovj Vordering dwang ingediend te Utrecht Zaak derhalve voor het Amsterdamse parket volstrekt onbekend

CJIB-nummer: (...) Gepleegd in Amsterdam, derhalve aangeleverd door Regiopolitie Amsterdam/Amstelland. Geen sprake van beroep op ovj Vordering dwang ingediend te

Utrecht Zaak derhalve voor het Amsterdamse parket volstrekt onbekend CJIB-nummer: (...) Gepleegd te Amsterdam, derhalve aangeleverd door Regiopolitie Amsterdam/Amstelland. Geen sprake van beroep op ovj Vordering dwang ingediend te Utrecht Zaak derhalve voor het Amsterdamse parket volstrekt onbekend CJIB-nummer: (...) Gepleegd te Amsterdam, derhalve aangeleverd door Regiopolitie Amsterdam/Amstelland. Geen sprake van beroep op ovj Vordering dwang ingediend te Utrecht Zaak derhalve voor het Amsterdamse parket volstrekt onbekend CJIB-nummer: (...) Gepleegd te Amsterdam, derhalve aangeleverd door Regiopolitie Amsterdam/Amstelland. Geen sprake van beroep op ovj Vordering dwang ingediend te Utrecht Zaak derhalve voor het Amsterdamse parket volstrekt onbekend Gelet op het bovenstaande is de conclusie gerechtvaardigd dat het Amsterdamse parket in deze zaken geen inhoudelijke rol had kunnen vervullen. De verwijzing van de klager naar het Amsterdamse parket door het CJIB en/of het Utrechtse parket is volstrekt onterecht geweest en had niet mogen en moeten plaatsvinden. Het is tenslotte in dergelijke gevallen voor de Amsterdamse parketmedewerkers niet mogelijk om zaakinhoudelijke informatie te verstrekken en men kan niet anders doen dan verwijzen naar het CJIB. Immers in het geval van deze signaleringen zoals in alle gevallen de status luidde is het CJIB de instantie die actief het systeem kan benaderen en/of muteren en bovendien de enige die over de meest actuele informatie beschikt. De verwijzing van de eigen medewerkers naar het CJIB is juist geweest..."

2.3. Vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie werd op 9 januari 1997 het volgende met betrekking tot de klacht over de penitentiaire inrichting De IJssel meegedeeld:

"...De heer V. stelt in zijn klacht dat het personeel van PI de IJssel te Krimpen a/d IJssel hem niet adequaat heeft geïnformeerd over de wijze waarop hij een betalingsregeling had kunnen aangaan ter beëindiging van de gijzeling die hij eind vorig jaar onderging. Naar aanleiding van deze klacht heb ik contact opgenomen met de directeur van de unit waarin de heer V. verbleef, de heer B. Deze liet mij weten dat er in zijn inrichting vrijwel steeds zo'n tachtig tot negentig mensen verkeren die hebben nagelaten een boete te betalen. Al deze mensen worden, aldus de heer B., bij binnenkomst geïnformeerd over de wijze waarop zij hun nog openstaande boetes kunnen (laten) betalen, zodat zij er zelf voor kunnen zorgen dat hun detentie zo snel mogelijk wordt beëindigd. Het verstrekken van deze informatie vormt een vast onderdeel van de inkomstenprocedure. Verder kan elke gedetineerde met vragen vrijwel steeds terecht bij het personeel van de inrichting. Doordat in de inrichting te Krimpen veel mensen terechtkomen die hebben nagelaten een boete te betalen is het personeel goed thuis in de betreffende materie, aldus nogmaals de heer B., die dan ook de stellige indruk heeft dat de heer V. door het personeel van zijn inrichting afdoende is geïnformeerd..." 2.4.1. Het CJIB bracht in zijn ambtsbericht van 23 januari 1997 het volgende naar voren:

"...In de zaak met beschikkingsnummer (...) is op 22 februari 1994 een initiële beschikking aan betrokkene verzonden naar het adres dat door de politie-instantie is opgegeven te

weten (...) te Amsterdam. Dit is tevens het adres waarop betrokkene volgens de gemeentelijke basisadministratie van 5 december 1985 tot 17 juli 1995 stond ingeschreven. Op 12 mei 1994 is een eerste aanmaning en op 1 juli 1994 een tweede aanmaning verzonden. Na verificatie van de adresgegevens van betrokkene is op 20 september 1994 een dwangbevel uitgevaardigd. Op 30 augustus 1995 heeft de deurwaarder de zaak aan het CJIB geretourneerd met als reden 'betrokkene is vertrokken onbekend waarheen'. Vervolgens zijn de adresgegevens van betrokkene geverifieerd waaruit is gebleken dat betrokkene met ingang van 17 juli 1995 uit Nederland is vertrokken en is de zaak overgedragen aan het arrondissementsparket teneinde bij de kantonrechter een machtiging tot toepassing van dwangmiddelen te vorderen. De kantonrechter heeft de vordering tot toepassing van de dwangmiddelen buitengebruikstelling van het voertuig, inneming van het rijbewijs en gijzeling toegewezen. Vervolgens zijn de gegevens van betrokkene ter signalering in het opsporingsregister (OPS) opgenomen. Op 12 december 1996 is de OPS-registratie ingetrokken.

In de zaak met beschikkingsnummer (...) is op 24 november 1994 een initiële beschikking aan betrokkene gezonden naar het adres dat is opgegeven door de politie-instantie, te weten (...) te Amsterdam. Tevens zijn op respectievelijk 8 februari en 31 maart 1995 aanmaningen naar dit adres verstuurd. Na twee verificaties van de adresgegevens van betrokkene is de zaak aan het arrondissementsparket overgedragen. De kantonrechter heeft een machtiging tot toepassing van drie dwangmiddelen afgegeven waarna de gegevens van betrokkene ter signalering in het OPS zijn opgenomen. In de zaak met beschikkingsnummer (...) is op 7 maart 1995 een beschikking verstuurd naar het adres zoals opgegeven door de politie-instantie te weten (...) te Amsterdam. Op 24 mei 1995 is een eerste aanmaning verzonden welke als onbestelbaar retour is ontvangen. Na verificatie van de adresgegevens van betrokkene is de zaak overgedragen aan het arrondissementsparket. Door de kantonrechter is een machtiging tot toepassing van dwangmiddelen afgegeven. Op 18 april 1996 zijn de gegevens van betrokkene ter signalering in het OPS opgenomen. In de zaken bekend onder de beschikkingsnummers (...) en (...) is op 7 juli 1995 een initiële beschikking gezonden naar betrokkene op het adres dat is opgegeven door de politie-instantie, te weten (...) Amsterdam. Op 22 september 1995 is in deze zaken een eerste aanmaning naar het betreffende adres verstuurd. Omdat uit een adresverificatie in de zaak met nummer (...) is gebleken dat betrokkene met ingang van 17 juli 1995 is geëmigreerd zijn de gegevens van betrokkene, nadat dwangmiddelen door de kantonrechter waren afgegeven, ter signalering in het OPS geplaatst. Alle verzoeken tot machtiging voor de toepassing van dwangmiddelen zijn behandeld door het kantongerecht Utrecht, aangezien betrokkene in de periode 17 juli 1995 tot 11 maart 1996 geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland had (artikel 28 WAHV). Op 21 oktober 1996 is de heer V. gesignaleerd door de politie Amsterdam-Amstelland. Vanwege het openbaar ministerie is aan de politie Amsterdam een vijftal insluitingsbevelen toegestuurd. Op 6 november 1996 ontving het CJIB ter kennisneming dan wel ter beoordeling een fax van het Bureau voor Rechtshulp Rotterdam

gericht aan het arrondissementsparket Utrecht met het verzoek om vrijlating zodat betrokkene alsnog een betaling zou kunnen regelen. Op 14 november 1996 heeft het CJIB een ontvangstbevestiging gestuurd waarbij is opgemerkt dat de inhoud van de

fax voor kennisgeving is aangenomen. Het bureau voor rechtshulp heeft vervolgens telefonisch contact opgenomen met het CJIB waarbij nogmaals om een betalingsregeling is gevraagd en om onmiddellijke invrijheidstelling van betrokkene. Het CJIB heeft de zaak nogmaals onderzocht en op 25 november 1996 een brief gestuurd met de mededeling dat het verzoek om een betalingsregeling bij wijze van hoge uitzondering is gehonoreerd waarbij het verzoek is gedaan een concreet betalingsvoorstel te doen voor de genoemde zaken. Het toepassen van het dwangmiddel gijzeling laat naar zijn aard onverlet het vorderingsrecht van de officier van justitie. Meestal zal een betrokkene die de maximaal toegestane gijzeling van zeven dagen heeft uitgezeten niet over middelen beschikken waaruit de administratieve sanctie kan worden voldaan. Gelet op het karakter van de gijzeling, een dwangmiddel, is het in een dergelijk geval niet opportuun om te zoeken naar andere wegen om betaling van de sanctie af te dwingen. Indien er echter contra-indicaties zijn, kan de officier van justitie besluiten nogmaals gebruik te maken van de bevoegdheden die de WAHV hem biedt. In het onderhavige geval heeft betrokkene verzocht om invrijheidstelling waarna betaling zou kunnen plaatsvinden. Het CJIB heeft de brief d.d. 6 november voor kennisgeving aangenomen omdat zaken die door het CJIB aan het arrondissementsparket zijn overgedragen door het parket dienen te worden behandeld. De betreffende fax was ook in eerste instantie gericht aan de officier van justitie te Utrecht. Na telefonische reactie van het bureau voor rechtshulp is de zaak vanwege het CJIB nogmaals onderzocht en intern besproken. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften kent niet de mogelijkheid van betaling in termijnen. In het onderhavige geval is, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, en op uitdrukkelijk namens betrokkene gedaan verzoek besloten bij wijze van hoge uitzondering toch een betalingsregeling toe te staan. Bij brief van 25 november 1996 is dit aan het bureau voor rechtshulp meegedeeld. Dat de gijzeling van betrokkene op dat moment reeds was geëindigd doet hier niet aan af, omdat de verplichting tot betaling van de sanctie blijft bestaan. Verder bepaalt lid 3 van artikel 28 WAHV dat de toepassing van het dwangmiddel wordt gestaakt zodra het verschuldigde bedrag aan de instantie, belast met deze toepassing, is betaald. Dit betekent dat het volledige bedrag van de sanctie zal moeten zijn betaald om de gijzeling tussentijds te beëindigen. In onderhavige zaken heeft helemaal geen betaling plaatsgevonden zodat er geen reden was de toepassing van de gijzeling te beëindigen.

Samenvattend kan worden gesteld dat betrokkene vijf gedragingen heeft begaan waarvoor een administratieve sanctie is opgelegd. Aangezien het staandehoudingen betreft is betrokkene zelf verantwoordelijk geweest voor de opgave van zijn adresgegevens. Nooit heeft betrokkene gereageerd op aan hem toegezonden poststukken. Nadat uit adresverificatie is gebleken dat betrokkene met ingang van 17 juli 1995 uit Nederland is

vertrokken zijn de persoonsgegevens van betrokkene in het opsporingsregister geplaatst. Omdat van betrokkene geen enkele reactie is ontvangen restte het CJIB niets anders dan de betreffende zaken over te dragen aan het arrondissementsparket Utrecht. Gelet op het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat betrokkene de voortgaande executie over zichzelf heeft afgeroepen..." 2.4.2. In aanvulling op het ambtsbericht van 23 januari 1997 bracht het CJIB in een ambtsbericht van 26 februari 1997 nog het volgende naar voren: "...In mijn brief van 23 januari heb ik ten aanzien van de zaken waarop de klacht betrekking heeft aangegeven dat deze op een bepaald moment in de procedure zijn overgedragen aan het arrondissementsparket Utrecht. Tevens is aangegeven dat alle verzoeken tot machtiging voor de toepassing van dwangmiddelen zijn behandeld door het kantongerecht Utrecht, aangezien van betrokkene geen woon- of verblijfplaats in Nederland bekend was. Hoewel de zaken formeel gezien zijn overgedragen aan het parket is de praktische gang van zaken bij deze zogenaamde pro forma-zaken de volgende geweest. De pro forma-dwangzaken worden op diskette rechtstreeks naar de griffie van het kantongerecht gestuurd. Na behandeling van de zaken wordt de diskette aan het CJIB geretourneerd en ingelezen in het zgn. Mulder-systeem. Omdat het aantal pro forma-zaken dat per keer wordt aangeleverd relatief groot is is gekozen voor een efficiënte werkwijze hetgeen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties uiteraard onverlet laat..."

. Reactie van verzoeker Verzoekers gemachtigde reageerde bij brief van 30 mei 1997 op het standpunt van de Minister van Justitie en de daarbij gevoegde ambtsberichten van de (plv.) hoofdofficieren van justitie te Utrecht en Amsterdam, de DJI en het CJIB. In haar reactie schreef verzoekers gemachtigde onder meer:

"Algemeen U zond mij reacties van het parket te Utrecht, het C.J.I.B., de Dienst Gevangeniswezen, en het parket te Amsterdam. Opvallend in al deze reacties is dat men de vinger naar elkaar wijst, daar waar het gaat om de vraag wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet Mulder. Immers, het C.J.I.B. zegt dat het parket Utrecht verantwoordelijk is, en dat zij om die reden geen reacties op de door mij gezonden fax konden geven. Het parket te Amsterdam stelt dat het zelfs voorkomt dat er boetes worden opgelegd, onder zijn verantwoordelijkheid, waar het niets vanaf weet. Het parket te Utrecht stelt geen enkele bemoeienis met deze gijzelingszaak te hebben gehad, omdat de administratieve procedure nu eenmaal zo is dat dit soort kwesties tussen het C.J.I.B. en het kantongerecht worden afgehandeld. Weliswaar erkent het parket te Utrecht verantwoordelijk te zijn, doch het ontloopt tevens de verantwoordelijkheid door te stellen dat de administratieve gang van zaken nu eenmaal zo is dat zij die verantwoordelijkheid in het geheel niet kan dragen. En als laatste zegt de Dienst Gevangeniswezen alle gedetineerden die een vervangende hechtenis uitzitten op de hoogte te kunnen stellen van de wijze van betaling, doch geeft daarbij direct blijk van het feit niet op de hoogte te zijn met de specifieke gang van zaken in gijzelingszaken krachtens de Wet Mulder. Al met al geven juist deze reacties al aan dat niemand weet wie wat doet, en niemand zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid. Het moge duidelijk zijn dat het in die omstandigheden

bijna onmogelijk is dat iemand die gegijzeld is een reële reactie op een betalingsvoorstel kan krijgen. (...) Naar mijn oordeel heeft de officier in Utrecht ten onrechte zijn bevoegdheid om de dwangmiddelen in de Wet Mulder uit te oefenen geheel overgedragen aan het C.J.I.B. Artikel 28 lid 1 onder c van de Wet Mulder staat deze overdracht niet toe. De officier stelt dat dit ook niet zou zijn gebeurd. De feitelijke afhandeling van de zaken doet echter het tegenovergestelde vermoeden. Immers, nu de officier in feite niet weet wat er in zijn naam gebeurt (of zelfs wellicht helemaal niet in zijn naam?) en zelfs niet in staat blijkt om gegevens te achterhalen of invloed op de procesgang uit te oefenen, kan niet meer gesteld worden dat de officier zelf zijn bevoegdheid uitoefent. Voor de vraag of de bevoegdheid is gedelegeerd geldt de feitelijke situatie en niet de vraag of er een bewuste handeling aan ten grondslag heeft gelegen. Nu de feitelijke situatie zo is dat de officier zijn bevoegdheid niet meer uitoefent, is er naar mijn oordeel in strijd met de wet gehandeld.

In het navolgende wil ik ingaan op de afzonderlijke reacties die u mij toezond. **De Minister van Justitie** In de brief van 3 april 1997 van het Ministerie van Justitie wordt gesteld dat er sprake is van een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Door een dergelijke kwalificatie wordt de zaak mijn inziens te veel gebagatelliseerd. Er is geen sprake van een ongelukkige samenloop van omstandigheden, doch van een fundamenteel onjuiste organisatiewijze waardoor het volstrekt onmogelijk is om adequaat te reageren op een verzoek van een gegijzelde. Op de overige onderdelen van de klacht wordt er niet gereageerd. **De Hoofdofficier in Utrecht** Naar mijn mening geeft het parket zich onvoldoende rekenschap van zijn verantwoordelijkheid. Het kan niet zo zijn dat het weliswaar verantwoordelijk is, doch zich erachter kan verschuilen dat het niets van de zaak afwist. Indien dat het geval is, dan wordt die verantwoordelijkheid niet serieus uitgeoefend. Het gevolg van het niet reageren op de door mij verzonden fax is dat de heer V., naar later bleek, ten onrechte 14 dagen in gijzeling heeft gezeten. Naar mijn mening is het onvoldoende om in een dergelijke situatie te volstaan met een enkele verontschuldiging. (...) **Het parket Amsterdam** De brief van het parket Amsterdam verschilt in wezen niet van die uit Utrecht. Mijns inziens was de verwijzing naar het parket Amsterdam wel degelijk terecht, aangezien het parket Amsterdam degene is die de sanctie heeft opgelegd. Dat het parket zijn administratie heeft uitbesteed, wil niet zeggen dat zij niet verantwoordelijk zijn. Zeker voor de justitiabelen moet het mogelijk zijn om het parket op die verantwoordelijkheid aan te spreken, danwel een duidelijke verwijzing te krijgen naar degene die wel een antwoord op de vragen kan geven. (...)

DJI

De algemene weergave omtrent de mogelijkheden die de heer V. in de inrichting gehad zou hebben, zijn volstrekt in strijd met het feitelijke gebeuren. In de inrichting was niet eens bekend door wie de heer V. was ingesloten, men was niet bekend met het feit dat hij was gegijzeld, laat staan dat men zou weten tot wie hij zich moet richten met een voorstel tot

betaling. Mijn ervaring is dat men in de inrichting over het algemeen zeer behulpzaam is, de mogelijkheden van de inrichting zijn echter beperkt tot betaling ineens. Indien bij de inrichting geen gegevens omtrent aard van

de zaak aanwezig zijn, dan houden de mogelijkheden van de inrichting verder natuurlijk ook op. De 80 tot 90 mensen die vervangende hechtenis uitzetten, zitten meestal strafrechtelijke boetes uit. In die gevallen is de procedure inderdaad duidelijk en bekend. **Het C.J.I.B.** Uit de door het C.J.I.B. gegeven weergave van de feitelijke gang van zaken in de zaak van de heer V. moet ik concluderen dat hij van 17 juli 1995 tot 11 maart 1996 niet ingeschreven is geweest bij het bevolkingsregister. Hoewel de zaaksoverzichten, die het C.J.I.B. geeft, daaromtrent niet geheel duidelijk zijn, moet ik bijna concluderen dat een deel van de zaken na 11 maart 1996 aan de kantonrechter zijn voorgelegd. Wellicht zou er enig licht op deze zaak geworpen worden indien het CJIB zou kunnen aangeven wanneer de kantonrechter de zaken heeft behandeld. Met betrekking tot de beschouwingen in de voorlaatste pagina van de brief van het C.J.I.B. het volgende. Gijzeling is een dwangmiddel. In dit geval wordt het dwangmiddel gebruikt om te trachten de heer V. te dwingen tot betaling van zijn boetes. Op het moment dat duidelijk wordt dat het dwangmiddel nooit tot het gewenste resultaat kan leiden, leidt dit ertoe dat gijzeling beëindigd dient te worden. Immers, als dwangmiddel dient de gijzeling geen enkel redelijk doel meer. In casu was het zelfs zo dat door de gijzeling de heer V. niet instaat was tot betaling, terwijl hij, indien hij zou worden vrijgelaten, bereid was om garanties voor betaling van zijn boetes te geven. De rechter legt de gijzeling op voor de periode van ten hoogste één week (art. 28 lid 1 onder c). Dit geeft de Officier van Justitie de bevoegdheid om de gijzeling voor een kortere periode toe te passen. Anders dan het C.J.I.B. zegt, is er in zo'n geval geen sprake van een "tussentijdse" beëindiging. Doch, van een beëindiging sec. De redenering van het C.J.I.B. hinkt op twee gedachten. Enerzijds stelt men dat het volbrengen van de maximale gijzeling men niet van de betalingsverplichting bevrijdt. Anderzijds benadert men de gijzeling als een andere vorm van bestraffing. Kennelijk is het CJIB teveel gewend om in strafrechtelijke termen te redeneren. Omtrent de stelling dat de wet Mulder betaling in termijnen niet toestaat is mij niets bekend. Het feit dat daarover niets is geregeld legt bij Justitie de verplichting om binnen de grenzen die de beginselen van behoorlijk bestuur daaraan stellen, een beleid te ontwikkelen. Immers, daar waar het meerdere mag (i.c.

betaling van het gehele bedrag in eens), mag het mindere ook (i.c. betaling in termijnen).

Sober regime Ik heb geen reacties ontvangen op mijn klacht omtrent de opsluiting van de heer V. in het zogenaamd "sober regime".

. Nadere reactie van de Minister van Justitie

1. Op 23 september 1997 reageerde de Minister van Justitie op hetgeen verzoekers gemachtigde naar voren had gebracht in haar brief van 30 mei 1997 (zie hiervóór, onder D.) én op een aantal door de Nationale ombudsman gestelde vragen. De Minister schreef het volgende:

"...Voor de beantwoording van de vragen over de gang van zaken in PI "De IJssel" verwijs ik u naar bijgevoegde kopie van het ambtsbericht van het hoofd Bureau Sociale Dienstverlening en Bevolkingsadministratie d.d. 17 juli 1997 (zie hierna, onder E.2.; N.o.). In aanvulling daarop heeft het hoofd nog telefonisch laten weten dat de wijze waarop aan boetes kan worden voldaan, varieert van het contant betalen in de inrichting tot het (laten) overmaken van het bedrag. Zodra het bedrag is ontvangen op de rekening van de afdeling Financieel Economisch Beheer van PI "De IJssel", wordt de gegijzelde in vrijheid gesteld. Voor de beantwoording van uw vragen over afspraken tussen het CJIB en het arrondissementsparket Utrecht verwijs ik u naar bijgevoegde kopie van het door tussenkomst van het College van procureurs-generaal verkregen ambtsbericht van de plaatsvervangend directeur van het CJIB d.d. 15 augustus 1997 (zie hierna, onder E.3.; N.o.). In aanvulling op het ambtsbericht merk ik op dat er tijdens een vergadering van 1 oktober 1996 van vertegenwoordigers van het CJIB en het arrondissementsparket Utrecht is afgesproken dat de zogeheten "pro forma"-zaken voortaan door het CJIB rechtstreeks naar de griffie toegezonden konden blijven worden, zonder dat het parket, zoals dat bij de eerste 20.000 zaken was gebeurd, de zaken ook nog fysiek aanlevert aan het kantongerecht. Deze afspraak is niet schriftelijk vastgelegd. In reactie op de brief van het Bureau voor rechtshulp d.d. 30 mei 1997 heeft de hoofdofficier van justitie te Amsterdam door tussenkomst van het College van procureurs-generaal laten weten geen aanleiding te zien om nader te reageren: de hoofdofficier volstaat met het verwijzen naar de interne memo (...) van de Varia-sector/Kanton-team d.d. 9 januari 1997 (zie hiervóór, onder C.2.2.; N.o.).

Wellicht ten overvloede wijs ik u er nog op dat met de inwerkingtreding van de gewijzigde versie van de WAHV, de uitvoering van dwangmiddelen in het kader van de WAHV volledig is ondergebracht bij het CJIB en de officier van justitie te Leeuwarden..."

2. In het ambtsbericht van 17 juli 1997 van het hoofd van het Bureau Sociale Dienstverlening en Bevolkingsadministratie van de penitentiaire inrichting De IJssel staat het volgende:

"...Wanneer personen bij ons binnen worden gebracht als gegijzelden worden zij op de volgende wijze geïnformeerd. Bij de afdeling bevolkingsadministratie worden de volgende vragen gesteld:

- Weet u waarvoor u bent ingesloten? - Zowel bij het antwoord ja als nee wordt aan betrokkenen het vonnis voorgelegd en eventueel uitgelegd wat het vonnis inhoudt. - Bij een normale geldboete wordt vervolgens medegedeeld dat ze deze boete kunnen betalen.
- Bij een geldboete in het kader van de LEX Mulderwetgeving wordt ook vermeld dat bij het uitzitten van het aantal dagen als vermeld op de beschikking de boete open blijft staan en er alsnog betaald dient te worden. - Verder wordt er nog meegedeeld dat als ze de boete niet betalen ze weer voor dezelfde boete opgepakt kunnen worden. Deze procedure is nog niet formeel vastgelegd in een werkinstructie. Een concept zal echter na de zomervakantie behandeld worden en vervolgens vastgesteld worden..."

3. Het CJIB deelde in het ambtsbericht van 15 augustus 1997 het volgende mee:

"... De ombudsman vraagt wanneer afspraken zijn gemaakt tussen het CJIB en de hoofdofficier van justitie te Utrecht naar aanleiding van de brief van de hoofdofficier aan het CJIB d.d. 29 juli 1996. Op 1 oktober 1996 is de problematiek besproken tussen vertegenwoordigers van het arrondissementsparket Utrecht en het CJIB. In een brief van 17 oktober 1996 van de directeur van het CJIB aan de hoofdofficier van justitie te Utrecht zijn de gemaakte afspraken weergegeven. (...) Ten tweede vraagt de ombudsman informatie over vijf pro-forma-dwangzaken waarop de klacht van betrokkene betrekking heeft. De zaken, bij het CJIB bekend onder de nummers (...), (...), (...) en (...) zijn op 12 februari 1996 door het CJIB verzonden.

Deze zaken zijn vervolgens op 11 maart 1996 om 9.00 uur op de zitting van het kantongerecht behandeld en de afloop van de zitting is op 22 maart 1996 door het CJIB ontvangen. De zaak, bij het CJIB bekend onder nummer (...) is op 11 december 1995 door het CJIB verzonden. Deze zaak is op 15 januari 1996 op de zitting bij het kantongerecht behandeld en op 29 januari 1996 is de afloop van deze zaak door het CJIB ontvangen. Voor wat betreft de opmerkingen van het Bureau voor Rechtshulp Rotterdam met betrekking tot de reactie van het CJIB merk ik het volgende op. Op het moment dat dwangmiddelen door de kantonrechter zijn afgegeven kunnen deze door de officier worden toegepast. Betrokkenen worden voor een zitting (via de daarvoor geldende procedure) opgeroepen en kunnen op de zitting verschijnen. De rechter beoordeelt vervolgens of dwangmiddelen kunnen worden afgegeven en bepaalt daarbij het aantal dagen dat een betrokkene kan worden gegijzeld. Als de dwangmiddelen worden afgegeven is de officier van justitie bevoegd tot toepassing van de dwangmiddelen. Uiteraard laat het toepassen van het dwangmiddel gijzeling naar zijn aard onverlet het vorderingsrecht van de officier van justitie. Voor wat betreft de opmerking van het Bureau voor Rechtshulp over betalingsregelingen op grond van de Wet Mulder merk ik het volgende op. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften kent geen mogelijkheid om de opgelegde sanctie in termijnen te voldoen. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WAHV staat hierover het volgende: "Het voordeel voor de betrokkene om het geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen, weegt niet op tegen de problemen die daarmee in de huidige praktijk van de inning van de strafrechtelijke boeten soms blijken te bestaan". De WAHV voorziet niet in de mogelijkheid om met betrokkenen een betalingsregeling te treffen. Een dergelijke betaling in termijnen wordt dan ook door het CJIB in beginsel niet toegestaan. In dit verband wil ik u nog wijzen op het antwoord van de Minister van Justitie op kamervragen van het kamerlid Zijlstra ingezonden op 15 juni 1994 (zie **ACHTERGROND**, onder 6.; N.o.)..."

. Nadere reactie van verzoeker Bij brief van 23 oktober 1997 reageerde verzoekers gemachtigde op de nadere reactie van de Minister van Justitie (zie hiervóór, onder E.) en deelde het volgende mee:

"...P.I. **"De IJssel"** In de brief van het hoofd BSD van P.I. "De IJssel" wordt ingegaan op de thans gebruikelijke gang van zaken bij het insluiten van gegijzelden in het kader van de Wet Mulder. Voorzover ik kan nagaan is deze weegave juist. Echter, op het moment dat de heer V. werd binnengebracht is deze procedure niet gevolgd. Wellicht waren er op dat moment nog geen afspraken over de gang van zaken, immers "De IJssel" was toen net open en nog niet alle procedures liepen vlekkeloos. De heer V., een collega van mij en ikzelf hebben allen getracht bij "De IJssel" informatie te krijgen over de aard van de zaken waarvoor hij was ingesloten, de hoogte van de boete, de instantie die de boete heeft opgelegd, en de mogelijkheden tot afbetaling, enzovoorts. Het enige wat bevolking van "De IJssel" wist, was dat de heer V. een aantal weken bij hun zou moeten verblijven en meer niet. Zelfs was niet bekend welk parket de opdracht tot insluiting had gegeven.

Hoofdofficier Utrecht De minister zendt u stukken waaruit zonder meer duidelijk wordt dat de officier geen enkele bemoeienis heeft en ook niet wenst met de uitvoering van de Wet Mulderboetes. De brief van 17 oktober 1996 van het CJIB aan de hoofd officier Utrecht is een weergave van een bespreking tussen ambtenaren, waarin een aantal onvolkomenheden in de procedure worden aangekaart. Het doel van de bespreking is overduidelijk, het parket moet geen enkele last meer hebben van Wet Mulderzaken. Dit nu geeft duidelijk weer dat het parket de zaken onbevoegd heeft overgedragen aan het CJIB. Ik verwijs u wat dit betreft verder naar mijn brief van 30 mei 1997. **Sober regimelk** heb nog geen reactie ontvangen omtrent mijn klacht over het opsluiten van de heer V. in het zogenaamd "sober regime".

CJIB

Het is duidelijk dat de zaken zijn voorgelegd aan de kantonrechter in de periode dat de heer V. niet ingeschreven was in het bevolkingsregister. Onduidelijk is nog hoe de oproeping heeft plaatsgevonden en dus, of er sprake is van een "behoorlijke oproeping". Naar mijn mening is het niet onmogelijk om een betalingsregeling te treffen in het kader van de Wet Mulder. Er is sprake van onwil van het bestuur om op dergelijke verzoeken in te gaan. De minister geeft in haar beantwoording van de vragen van de heer Zijlstra aan dat zij zich niet wil verzetten tegen het toestaan

van betalingsregelingen door de deurwaarder (zie **ACHTERGROND**, onder 6.; N.o.). In haar beantwoording betreft de minister niet de situaties waarin er sprake is van meer dan één boete. In een aantal gevallen kunnen de vorderingen van het CJIB oplopen tot duizenden guldens. In die gevallen is er vaak sprake van mensen zonder bekende woon- of verblijfplaats, vaak zwervers, die nauwelijks inkomen hebben, en het inkomen dat zij verwerven gebruiken voor hun eerste levensbehoeften. De auto is in de meeste gevallen al reeds lang geen eigendom meer van de betrokkene. De heer V. was op deze gang van zaken geen uitzondering. Juridisch verschil ik van mening met het CJIB. De Wet Mulder

sluit betaling in termijnen niet uit, zodat het is toegestaan. Het feit dat de minister in de kamer heeft gezegd dat zij geen voorstander van betaling in termijnen is, doet daaraan niets af. Als de minister meent dat dit niet moet kunnen, dan zou de wet gewijzigd moeten worden. Het citaat uit memorie van toelichting is in casu niet toepasselijk aangezien daar een vergelijking wordt gemaakt met de inning van strafrechtelijke boetes zoals die gebruikelijk was tot het moment van de invoering van de Wet Mulder (zie **ACHTERGROND**, onder 6.; N.o.)..."

. Reactie van de Minister van Justitie

1. In reactie op de brief van verzoekers gemachtigde van 23 oktober 1997 (zie hiervóór, onder F.) deelde de Minister bij brief van 20 januari 1998 het volgende mee:

"...Voor de wijze waarop de heer V. is opgeroepen, verwijs ik naar bijgevoegde kopie van het ambtsbericht van de directeur van het Centraal Justitieel Incassobureau d.d. 9 december 1997 (zie hierna, onder G.2.; N.o.). Voorts bericht ik u dat naar aanleiding van de brief van 23 oktober 1997 nogmaals navraag is gedaan bij het Hoofd Bureau Sociale Dienstverlening en Bevolkingsadministratie van P.I. De IJssel over de gebruikelijke gang van zaken bij het insluiten van gegijzelden in het kader van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV) bij binnenkomst. Op grond hiervan heb ik geen aanleiding om te veronderstellen dat de procedure als beschreven in de (reeds in uw bezit zijnde) brief van het hoofd d.d. 17 juli 1997, niet is gevolgd. De suggestie van verzoekers intermediair dat alle procedures nog niet vlekkeloos verliepen omdat P.I. De IJssel toen net geopend was, acht ik niet aannemelijk. Een niet onaanzienlijk deel van het personeel in De IJssel was namelijk al bekend met deze procedures, omdat zij in andere inrichtingen hadden gewerkt waar

soortgelijke procedures werden toegepast. De suggestie van mevrouw J. (verzoekers gemachtigde; N.o.) dat het arrondissementsparket Utrecht zaken onbevoegd heeft overgedragen aan het CJIB omdat het "geen enkele last meer moet hebben van Wet Mulderzaken" acht ik evenmin aannemelijk. Ik verwijs in dit verband nogmaals naar de brief van 27 februari 1997 van de hoofdofficier van justitie te Utrecht aan mevrouw J. (zie hiervóór, onder A.8.; N.o.). Hierin wordt onder meer uitgelegd dat het Utrechtse parket de bevoegdheden in het kader van de WAHV niet heeft overgedragen aan het CJIB en dat de formele verantwoordelijkheid wel degelijk bij het Utrechtse parket ligt. Terecht merkt mevrouw J. in haar brief op dat zij nog geen reactie heeft ontvangen omtrent de klacht over het onderwerpen van de heer V. aan een zogeheten sober regime. Uit navraag bij de P.I. De IJssel en het Bureau Bijzondere Diensten (BBD, dat onder meer belast is met het plaatsen van gegijzelden in het kader van de WAHV) is gebleken dat als gevolg van de (incidentele) communicatiestoornis tussen De IJssel en het BBD, de heer V. ten onrechte zijn detentie in een sober regime heeft doorgebracht. Ik licht dit toe. Het BBD had bij De IJssel gevraagd of daar plaats was voor de heer V. De IJssel bevestigde dit, maar had niet begrepen dat het om een gijzeling in de zin van de Wet Mulder ging. Het BBD had op zijn beurt niet begrepen dat de plaats die De IJssel had, er één in een sober regime was, zodat het kon gebeuren dat de heer V. daarin werd geplaatst. De "circulaire sober regime" van

7 november 1996 bevat een opsomming van doelgroepen die voor een sober regime in aanmerking komen. Omdat gegijzelden in de zin van artikel 28 WAHV niet onder één van deze doelgroepen vallen, ben ik van mening dat de klacht daarover gegrond is. Ik merk daarbij echter op dat een sober regime wel voldoet aan de minimum-eisen die aan een cel in een huis van bewaring worden gesteld..."

2. Het ambtsbericht van het CJIB, waar de Minister in haar reactie naar verwees, vermeldt het volgende:

"...Het Bureau voor Rechtshulp Rotterdam vraagt hoe de oproeping van de betrokkenen voor de zittingen van de kantonrechter op 11 maart en 15 januari 1996 heeft plaatsgevonden. Voor beide zittingen zijn de oproepingen door de griffie van het kantongerecht geplaatst in het Utrechts Nieuwsblad en wel op respectievelijk 26 februari 1996 en 30 december 1995. Voor wat betreft de opmerking van het Bureau voor Rechtshulp betreffende het overdragen van de zaken door het parket aan het CJIB verwijs ik u naar mijn ambtsbericht van 26 februari jl. (zie

hiervóór, onder C.2.4.2.; N.o.). Voor wat betreft de opmerking met betrekking tot betaling in termijnen verwijs ik u naar mijn ambtsbericht van 15 augustus jl. (zie hiervóór, onder E.3.; N.o.)..."

. Nadere reactie van verzoeker Verzoekers gemachtigde deelde bij brief van 6 februari 1998 tenslotte het volgende mee:

"...Met betrekking tot de gang van zaken in P.I. De IJssel bij de insluiting van gegijzelden, kan ik slechts verwijzen naar mijn eerdere mededelingen. (...) In de laatste alinea van de brief (van 20 januari 1998; N.o.) bevestigt de Minister zelf min of meer dat men destijds niet bekend was met de titel waarop de heer V. in De IJssel werd ingesloten. De Minister schrijft daarin immers zelf dat "de IJssel bevestigde dit maar had niet begrepen dat het om een gijzeling in de zin van de wet Mulder ging". Daaruit blijkt duidelijk dat men bij de Bevolkingsadministratie van P.I. De IJssel niet op de hoogte was van de gegevens van de heer V. Met betrekking tot de delegatie wil ik opmerken dat slechts de feitelijke gang van zaken van belang is. Uit de correspondentie met de Hoofdofficier in Utrecht (zie hiervóór, onder A.8.; N.o.) blijkt overduidelijk dat hij niet op de hoogte is van hetgeen er in zijn naam, of misschien zelfs helemaal niet eens in zijn naam, gebeurt. Het is onbelangrijk of er een bewuste overdracht van bevoegdheid heeft plaatsgevonden, of dat deze bevoegdheid slechts feitelijk is overgedragen. Uit eerdere stukken die in deze zaak zijn toegezonden blijkt overduidelijk dat het parket geen enkele bemoeienis meer met de wet Mulder had. Aan uw beoordeling wil ik overlaten; de vraag of publicatie in het "Utrechts Nieuwsblad" voldoende is, in een geval waarvan bekend is dat de overtredingen in Amsterdam plaatsvonden. Mijnsinziens ligt in zo'n situatie niet voor de hand dat de opgeroepene het "Utrechts Nieuwsblad" leest..."

Beoordeling

. Inleiding Verzoeker is gedurende de periode van 23 oktober 1996 tot en met 25 november 1996 gegijzeld geweest op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), in verband met een vijftal openstaande administratieve sancties. Hij heeft naar aanleiding van en in verband met deze gijzeling een aantal klachten ingediend. II. Ten aanzien van het verstrekken van informatie over betaling van de administratieve sancties ter beëindiging van de gijzeling

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat het arrondissementsparket te Utrecht, het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden, het arrondissementsparket te Amsterdam en de penitentiare inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel gedurende zijn gijzeling geen adequate informatie hebben verstrekt over de wijze waarop hij een betalingsregeling kon aangaan ter beëindiging van de gijzeling. Volgens verzoeker hebben de genoemde instanties zijn gemachtigde van het kastje naar de muur gestuurd.

2. Verzoekers gemachtigde stelde dat verzoeker haar in de penitentiare inrichting had verzocht om aan justitie een betalingsregeling voor te stellen ter beëindiging van de gijzeling. Daartoe had verzoekers gemachtigde contact opgenomen met het arrondissementsparket te Amsterdam. Het arrondissementsparket te Amsterdam kende verzoekers zaken echter niet en vermoedde dat het om Utrechtse zaken ging. Hierop nam verzoekers gemachtigde contact op met het arrondissementsparket te Utrecht. Dit arrondissementsparket kende de zaken evenmin en was van mening dat het arrondissementsparket geen bemoeienis had met dit soort zaken, waarop het verzoekers gemachtigde verwees naar het CJIB. Het CJIB verwees verzoekers gemachtigde vervolgens naar het arrondissementsparket te Amsterdam, waarop het arrondissementsparket te Amsterdam verzoekers gemachtigde terugverwees naar het CJIB. Het CJIB constateerde dat de overtredingen weliswaar waren begaan in Amsterdam, maar dat de officier van justitie te Utrecht de vorderingen tot gijzeling had ingesteld, aangezien verzoeker geen bekende woon- of verblijfplaats had, en derhalve de officier van justitie te Utrecht bevoegd was. Deze gang van zaken is door de betrokken instanties niet weersproken. Nu evenmin is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan moet worden getwijfeld aan hetgeen verzoekers gemachtigde op dit punt naar voren heeft gebracht, wordt uitgegaan van de juistheid van de lezing van verzoekers gemachtigde op dit punt.

3. Indien een op grond van de WAHV gegijzelde persoon te kennen geeft dat hij de aan hem opgelegde administratieve sancties wenst te voldoen door middel van een betalingsregeling, dient duidelijk te zijn tot welke instantie de gegijzelde zich kan wenden. De betrokkenheid van meerdere instanties bij de toepassing van het dwangmiddel gijzeling mag er niet toe leiden dat de verschillende instanties op een zodanige wijze naar elkaar verwijzen dat betrokkene feitelijk van het kastje naar de muur wordt gestuurd.

4. Met betrekking tot het arrondissementsparket te Utrecht

4.1. De plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket te

Utrecht stelde in zijn ambtsbericht van 14 januari 1997 dat zijn parket geen enkele bemoeienis had gehad met de gijzeling van verzoeker. Verzoekers zaken behoorden namelijk tot een grote groep zogenaamde "pro forma-dwangzaken" die op grond van een afspraak tussen het kantongerecht te Utrecht en het CJIB, rechtstreeks door het CJIB aan het kantongerecht waren voorgelegd, zonder tussenkomst van het parket. De hoofdofficier te Utrecht erkende echter bij brief van 27 februari 1997, gericht aan verzoekers gemachtigde, dat het Utrechtse parket, ingevolge artikel 28 WAHV (zie **ACHTERGROND**, onder 2.), formeel verantwoordelijk is voor de toepassing van dwangmiddelen. In reactie op de klacht deelde de Minister van Justitie mee dat het arrondissementsparket te Utrecht door een ongelukkige samenloop van omstandigheden niet op de hoogte was geweest van het verloop van de bewuste zaken, hoewel dat in verband met artikel 28 WAHV wel voor de hand had gelegen.

4.2. Op grond van 28, eerste lid WAHV is de officier van justitie bevoegd om bij de kantonrechter een vordering in te stellen om te worden gemachtigd tot het toepassen van dwangmiddelen, indien ten aanzien van een opgelegde administratieve sanctie geen of geen volledig verhaal heeft plaatsgevonden. De officier van justitie mag deze bevoegdheid niet delegeren, aangezien de WAHV daartoe geen ruimte biedt. Indien het CJIB op grond van beleidsafspraken "pro forma-dwangzaken" rechtstreeks voorlegt aan het kantongerecht, handelt het CJIB namens de officier van justitie, die verantwoordelijk is en blijft voor het instellen van de vordering.

4.3. Aangezien verzoeker geen bekende woon- of verblijfplaats had, zijn de vorderingen om te worden gemachtigd tot het gijzelen van verzoeker ingesteld door de officier van justitie van het arrondissementsparket te Utrecht, conform het gestelde in artikel 28, eerste lid aanhef en onder c WAHV (zie **ACHTERGROND**, onder 2.). Op 15 januari 1996 respectievelijk 11 maart 1996 gaf de kantonrechter te Utrecht de gevorderde machtigingen af aan de officier van justitie

van het arrondissementsparket te Utrecht. Het arrondissementsparket te Utrecht is verantwoordelijk voor het gebruik van deze machtigingen ter gijzeling van verzoeker. Gelet hierop had van het arrondissementparket te Utrecht een actievere opstelling verwacht mogen worden. Het arrondissementsparket heeft vanuit een oogpunt van dienstbetoon onjuist gehandeld door verzoekers gemachtigde zonder meer te verwijzen naar het CJIB. De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk.

5. Met betrekking tot het Centraal Justitieel Incasso Bureau

5.1. Op 26 februari 1997 bracht het CJIB in zijn ambtsbericht naar voren dat de "pro forma-dwangzaken", waaronder die van verzoeker, alleen formeel waren overgedragen aan het arrondissementparket te Utrecht. In de praktijk waren deze zaken rechtstreeks door het CJIB op diskette naar de griffie van het kantongerecht te Utrecht gestuurd. Na behandeling van de zaken was de diskette aan het CJIB geretourneerd. Volgens het CJIB

liet deze werkwijze de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties onverlet.

5.2. Uit het voorgaande blijkt dat het CJIB in belangrijke mate was betrokken bij de gijzelingszaken van verzoeker. Gelet op deze betrokkenheid had ook van het CJIB een actievere opstelling verwacht mogen worden. Hieraan doet niet af het dat het arrondissementparket te Utrecht formeel verantwoordelijk was voor de gijzeling. Door verzoekers gemachtigde te verwijzen naar het arrondissementsparket te Utrecht heeft het CJIB vanuit een oogpunt van dienstbetoon onjuist gehandeld. Voorts was de eerdere verwijzing van het CJIB naar het arrondissementsparket te Amsterdam evident onjuist, omdat de verantwoordelijkheid voor de gijzeling niet lag bij dit parket, maar bij het parket te Utrecht. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

6. Met betrekking tot het arrondissementsparket te Amsterdam

Uit hetgeen hiervoor met betrekking tot het arrondissementsparket te Utrecht en het CJIB is overwogen, blijkt dat verzoekers gijzeling primair deze twee instanties aanging. Het arrondissementsparket te Amsterdam heeft dan ook juist gehandeld door verzoekers gemachtigde eerst te verwijzen naar het arrondissementsparket te Utrecht en later naar het CJIB. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

7. Met betrekking tot de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel

7.1. Verzoekers klacht over het niet adequaat verstrekken van informatie door de penitentiaire inrichting De IJssel heeft met name betrekking op de insluitingsprocedure. Vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van Justitie werd hierover meegedeeld dat volgens de directeur van de unit waar verzoeker verbleef een ieder bij binnenkomst in de penitentiaire inrichting werd geïnformeerd over de wijze waarop openstaande boetes konden worden betaald. Het verstrekken van deze informatie vormde een vast onderdeel van de insluitingsprocedure. De directeur had dan ook de stellige indruk dat verzoeker afdoende was geïnformeerd.

7.2. De Minister heeft in haar reactie van 20 januari 1998 erkend dat de penitentiaire inrichting tijdens de plaatsingsprocedure niet had begrepen dat verzoeker werd gegijzeld in het kader van de WAHV. Daarnaast gaf verzoekers gemachtigde in het verzoekschrift aan dat de administratie van "De IJssel" haar had meegedeeld dat het onduidelijk was wie de opdracht tot insluiting zou hebben gegeven. Vermoedelijk was dat de officier van justitie te Amsterdam. Zoals hiervoor onder II.6. is overwogen, had deze officier van justitie echter geen bemoeienis met de onderhavige kwestie. Gelet op het bovenstaande is het niet aannemelijk dat de informatieverstrekking bij verzoekers insluiting volledig is geweest. Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk. III. Ten aanzien van het niet-beantwoorden van de faxberichten van 6 en 13 november 1997 door het arrondissementsparket te Utrecht

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat het arrondissementsparket te Utrecht niet heeft gereageerd op de per fax verzonden brieven van zijn gemachtigde van 6 en 13 november 1996, waarin zij een betalingsregeling voorstelde.
2. In zijn ambtsbericht van 14 januari 1997 deelde de plaatsvervangend hoofdofficier van

justitie van het arrondissementsparket te Utrecht mee dat de brief van 6 november 1996 tot op dat moment niet was beantwoord, en dat in strijd met de interne instructie ook geen ontvangstbevestiging was verstuurd. De plaatsvervangend hoofdofficier achtte dit onjuist en had daarom hiervoor zijn verontschuldiging aangeboden aan verzoeker.

3. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie aan haar gerichte brieven waaronder ook per fax verzonden 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 4.). Gebleken is dat niet is gereageerd op de per fax verzonden brief van 6 november 1996. Door het onbeantwoord laten van de brief heeft het arrondissementsparket te Utrecht gehandeld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. Het arrondissementsparket heeft, door niet te reageren op de brief van 6 november 1996, bovendien gehandeld in strijd met de instructies die zijn neergelegd in de circulaire van de Minister van Justitie van 15 februari 1991. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

4. Ten aanzien van de per fax verzonden brief van 13 november 1996 bracht de plaatsvervangend hoofdofficier naar voren dat de brief niet was geregistreerd in het post-registratiesysteem. Hij ging er daarom van uit dat de brief het arrondissementsparket nimmer had bereikt. Het risico van het niet-aankomen van poststukken die niet worden verzonden per aangetekend schrijven of met bericht van ontvangst is voor de verzender. Dit uitgangspunt vindt steun in uitspraken van verschillende rechterlijke instanties. De Nationale ombudsman volgt, volgens vast beleid, dit uitgangspunt, ongeacht de vraag wie de afzender is, burger of overheid. Dit betekent dat wanneer de geadresseerde stelt een bepaald stuk niet te hebben ontvangen, op de verzender de bewijslast rust om aannemelijk te maken dat het bewuste stuk is verzonden en ook moet zijn aangekomen. Verzoekers gemachtigde is er niet in geslaagd om ten aanzien van de per fax verzonden brief van 13 november 1996 te voldoen aan deze bewijslast, onder meer doordat zij geen journaal van verzending heeft overgelegd. Voor zover de klacht zich richt op het uitblijven van een reactie op de brief van 13 november 1996, is de onderzochte gedraging dan ook behoorlijk. IV. Ten aanzien van het niet inhoudelijk beantwoorden van de brief van 6 november 1997 door het CJIB

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat het CJIB niet inhoudelijk heeft gereageerd op het afschrift van de brief van 6 november 1996 van zijn gemachtigde aan het arrondissementsparket te Utrecht, dat verzoekers gemachtigde op 6 november 1996 ter kennisneming dan wel beoordeling aan het CJIB had verzonden. Het CJIB deelde verzoekers gemachtigde bij brief van 14 november 1996 slechts mee dat het de inhoud van de brief voor kennisgeving had aangenomen.

2. Het CJIB stelde in zijn ambtsbericht van 23 januari 1997 dat het de brief van 6 november 1996 voor kennisgeving had aangenomen omdat

zaken die door het CJIB aan het arrondissementsparket zijn overgedragen door het parket dienen te worden behandeld.

3. Het is niet onbegrijpelijk dat het CJIB de brief van 6 november 1996 voor kennisgeving had aangenomen, omdat de brief was geadresseerd aan de officier van justitie te Utrecht en voor zover verzoekers gemachtigde de brief ter kennisneming aan het CJIB had voorgelegd. Echter, omdat de brief mede ter beoordeling aan het CJIB was gestuurd, en een verzoek bevatte om een betalingsregeling, alsmede gelet op hetgeen hiervoor onder II.3. en 5. is overwogen, had van het CJIB ook op dit punt een actievere opstelling verwacht mogen worden. Het CJIB had in zijn brief van 14 november 1996 minstens moeten aangeven waarom het de brief slechts ter kennisgeving aannam. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

. Ten aanzien van het moment waarop het CJIB het verzoek om een betalingsregeling te treffen heeft gehonoreerd

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat het CJIB pas op 25 november 1996, de dag dat zijn gijzeling was geëindigd, het verzoek van om een betalingsregeling heeft gehonoreerd.

2. Bij brief van 6 november 1996 verzocht verzoekers gemachtigde de officier van justitie te Utrecht om een betalingsregeling. Verzoekers gemachtigde verzond een afschrift van deze brief ter kennisneming dan wel beoordeling aan het CJIB. Het CJIB deelde verzoekers gemachtigde bij brief van 14 november 1996 slechts mee dat het de inhoud van de brief van 6 november 1996 voor kennisgeving had aangenomen (zie hiervóór, onder IV.3.). Na ontvangst van deze brief nam verzoekers gemachtigde wederom contact op met het CJIB, waarbij zij nogmaals om een betalingsregeling vroeg. Hierop berichtte het CJIB aan verzoekers gemachtigde dat zij pas op z'n vroegst op 22 november 1996 een beslissing kon verwachten, omdat sprake zou zijn van een beleidswijziging. Vervolgens berichtte het CJIB bij brief van 25 november 1996 dat het CJIB het verzoek om een betalingsregeling bij wijze van hoge uitzondering had gehonoreerd.

3. Het verzoek om een betalingsregeling was vanzelfsprekend mede gericht op een zo spoedig mogelijke invrijheidstelling van verzoeker. Bij de beoordeling van dit verzoek was dan ook grote spoed geboden. De termijn tussen het eerste verzoek om een betalingsregeling van 6 november 1996 en de beslissing daarop van 25 november 1996, moet in het licht hiervan als te lang worden aangemerkt. Daar doet niet aan af dat het treffen van een betalingsregeling niet behoorde tot de standaardprocedure ter beëindiging van gijzeling op grond van de WAHV. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

VI. Ten aanzien van de adresverificatie en oproeping

1. Verzoeker klaagt er verder over dat het arrondissementsparket te Utrecht en/of het CJIB zich er onvoldoende van heeft vergewist of hij een bekende woon of verblijfplaats had. Volgens verzoeker is hij hierdoor niet behoorlijk opgeroepen om te verschijnen op de zitting(en) van de kantonrechter ten einde te worden gehoord in verband met de vordering(en) tot gijzeling.

2. Uit de ambtsberichten van het CJIB van 23 januari 1997 en 15 augustus 1997 blijkt

echter dat de vorderingen pas aan de kantonrechter zijn voorgelegd nadat verzoekers adresgegevens herhaald waren geverifieerd, en hieruit was gebleken dat verzoeker geen bekende woon- of verblijfplaats had. De onderzochte gedraging is daarmee op dit punt behoorlijk.

3. Voorzover verzoeker er tevens over klaagt dat de oproeping om te verschijnen voor de kantonrechter te Utrecht is geplaatst in een regionale krant (het Utrechts Nieuwsblad), terwijl vast stond dat hij geen bekende woon- of verblijfplaats had, en de overtredingen waren begaan te Amsterdam, is met name het volgende van belang. Indien een rechter ten aanzien van een gedraging waarop ook het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft uitspraak heeft gedaan, is de Nationale ombudsman wettelijk verplicht de rechtsgronden waarop die uitspraak steunt of mede steunt, in acht te nemen (artikel 26, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman; zie **ACHTERGROND**, onder 3.). Uit het feit dat de kantonrechter te Utrecht de machtigingen tot gijzeling van verzoeker op de zittingen van 15 januari 1997 en 11 maart 1997 heeft afgegeven, en het feit dat verzoeker op deze zittingen niet is gehoord, volgt dat de kantonrechter van oordeel is geweest dat verzoeker behoorlijk is opgeroepen (zie artikel 28, tweede lid WAHV). Gelet hierop kan de Nationale ombudsman, gezien artikel 26, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman, niet anders dan de onderzochte gedraging op dit punt aanmerken als behoorlijk. VII. Ten aanzien van de plaatsing in een afdeling van een huis van bewaring in een "sober regime"

1. Ten slotte klaagt verzoeker over de wijze waarop het Bureau Bijzondere Diensten van het Ministerie van Justitie en/of de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel de gijzeling ten uitvoer heeft gelegd. Met name klaagt verzoeker erover dat hij in een afdeling van het huis van bewaring is geplaatst waar een "sober regime" was ingevoerd.

2. De doelgroepen die voor een "sober regime" in aanmerking komen, zijn opgenomen in de circulaire "sober regime" van 7 november 1996 (zie **ACHTERGROND**, onder 5.). Aangezien gegijzelden in de zin van de WAHV niet tot deze doelgroepen behoren, was de plaatsing van verzoeker in een "sober regime" in strijd met de circulaire. Volgens de Minister van Justitie had verzoeker zijn detentie dan ook ten onrechte in een "sober regime" doorgebracht. Daarmee is de onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk.

3. De plaatsing in een "sober regime" was het gevolg van een communicatiestoornis tussen de penitentiaire inrichting en het Bureau Bijzondere Diensten, dat onder meer is belast met het plaatsen van gegijzelden in het kader van de WAHV. Het Bureau Bijzondere Diensten had bij De IJssel gevraagd of daar plaats was voor verzoeker. De IJssel bevestigde dit, maar had niet begrepen dat het om een gijzeling ging in het kader van de WAHV. Het Bureau Bijzonder Diensten had op zijn beurt niet begrepen dat de beschikbare plaats er een was in een "sober regime". Aangezien beide instanties elkaar niet goed hadden begrepen, moet de communicatiestoornis en daarmee de plaatsing in een "sober regime" aan beide instanties gezamenlijk worden toegerekend.

4. Gelet op de aard van het "sober regime" heeft verzoeker zijn gijzeling, van bijna vijf

weken, moeten ondergaan onder duidelijk ongunstiger omstandigheden dan die waarop hij had mogen rekenen. Deze omstandigheid, mede gezien in samenhang met een aantal andere tekortkomingen die in deze **BEOORDELING** naar voren komen, geeft aanleiding om in dit rapport de aanbeveling te doen om verzoeker voor enigerlei compensatie in aanmerking te brengen voor het ten onrechte ondergaan van de detentie in een "sober regime".

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het arrondissementsparket te Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond ten aanzien van de verwijzing naar het CJIB en het niet beantwoorden van de brief van 6 november 1996, en niet gegrond ten aanzien van de adresverificatie en oproeping en het niet beantwoorden van de brief van 13 november 1996. De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond, met uitzondering van de adresverificatie en oproeping; op dit punt is de klacht niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van het arrondissementsparket te Amsterdam, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond. De klacht over de onderzochte gedraging van de penitentiaire inrichting De IJssel te Krimpen aan de IJssel, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. De klacht over de onderzochte gedraging van het Bureau Bijzondere Diensten van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. **AANBEVELING** De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven om te bevorderen dat verzoeker in aanmerking wordt gebracht voor een tegemoetkoming voor het ten onrechte ondergaan van de gijzeling in een "sober regime".

Bijlage Achtergrond

1. Op 30 juni 1997 is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV; ook Wet Mulder genoemd) op een aantal onderdelen gewijzigd. Hierna wordt uitgegaan van de tekst van de WAHV zoals deze ten tijde van de onderhavige gedraging luidde.

2. Artikel 28 van de WAHV luidt (voorzover van belang) als volgt:

"-1. De officier van justitie kan, indien niet of niet volledig verhaal overeenkomstig de artikelen 26 en 27 heeft plaatsgevonden, uiterlijk drie jaar nadat ten aanzien van de opgelegde administratieve sanctie een onherroepelijke beslissing is genomen, bij het kantongerecht in het kanton waar het adres is van degene aan wie de administratieve

sanctie is opgelegd een vordering instellen om te worden gemachtigd om per gedraging waarvoor een administratieve sanctie is opgelegd, een of meer van de navolgende dwangmiddelen toe te passen:

(...) c. gijzeling van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd voor ten hoogste een week. Indien degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, geschiedt de instelling van de bovenbedoelde vordering door de officier van justitie in het arrondissement Utrecht bij het kantongerecht te Utrecht. -2. Op de vordering wordt niet beslist dan nadat degene aan wie de sanctie is opgelegd door de kantonrechter is gehoord, althans behoorlijk is opgeroepen. Tegen de beslissing staat geen rechtsmiddel open. -3. De toepassing van het dwangmiddel wordt gestaakt, zodra het verschuldigde bedrag aan de instantie, belast met deze toepassing, is betaald. De toepassing van het dwangmiddel heft de verschuldigdheid niet op."

3. Artikel 26, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman luidt als volgt:

"Indien ten aanzien van de gedraging waarop het onderzoek van de ombudsman betrekking heeft anders dan ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan, neemt de ombudsman de rechtsgronden waarop die uitspraak steunt of mede steunt, in acht."

4. 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 behandlungsbericht te sturen. Dat behandlungsbericht 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.

5. De circulaire "sober regime" van 7 november 1996 (Stcrt. 1996, 227) luidt, voor zover van belang, als volgt:

"Regimerichtlijnen Uitgaande van de hierboven genoemde hoofddoelstellingen gelden de volgende regimesaanwijzingen voor het sober regime:

1. de doelgroepen die voor een sober regime in aanmerking komen zijn:

- arrestanten, die zijn aangehouden ter executie van een onherroepelijke vrijheidsstraf - subsidiair gehechten - personen uit de overlastcategorie in casu onveroordeelden; het betreft hier verdachten die door het Openbaar Ministerie (OM) versneld (binnen enkele dagen) voor de rechter worden gebracht en die vallen in de categorie verdachten die op basis van de richtlijnen van het OM een straf te wachten staat in de orde van de 60 dagen termijn."

6. Vragen van het Tweede Kamerlid Zijlstra (PvdA) over de bijwerking van de Wet Mulder (ingezonden 15 juni 1994). "(...) 2 Is het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden onder geen beding bereid zelf betalingsregelingen te treffen? 3 Is een betalingsregeling uitsluitend mogelijk op het moment dat de invordering in handen van de deurwaarder is gesteld? 4 Bent u bereid te bevorderen dat, indien de noodzaak daartoe is aangetoond, in een eerder stadium betalingsregelingen mogelijk worden? zo neen, waarom niet?"

Antwoorden van de Minister van Justitie op vragen van het lid Zijlstra (PvdA) over de bijwerking van de Wet Mulder. "...2. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) staat inderdaad geen betalingsregelingen toe. De hoogte van de op de voet van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) op te leggen administratieve sancties wegens gedragingen in strijd met verkeersvoorschriften is gering. Ingevolge artikel 2, lid 3, WAHV bedraagt de sanctie ten hoogste &UnknownEntity; 500. Blijkens de bijlage bij de wet bedraagt de sanctie thans als regel niet meer dan &UnknownEntity; 250. Sancties van meer dan &UnknownEntity; 100 betreffen vrijwel uitsluitend gedragingen die met motorvoertuigen zijn verricht. Degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd moet deze binnen acht weken nadat hem de betreffende beschikking is toegezonden voldoen (artikel 23 in verband met artikel 6, lid 1, WAHV). Deze termijn biedt de betrokkene naar mijn mening ruim voldoende gelegenheid om het patroon van zijn uitgaven aan de voldoening van die verplichting aan te passen. Een langere betalingstermijn, dan wel het verlenen van uitstel of het toestaan van een betalingsregeling zou aan de sanctie haar terechtwijzende karakter ontnemen. Ook de wetgever heeft destijds, zij het om een andere reden, betalingsregelingen niet wenselijk geacht. Blijkens de memorie van toelichting op het voorstel voor de WAHV (kamerstukken 20329, nr.3, blz. 48) is het daartoe strekkende voorstel van de Commissie-Mulder niet overgenomen, omdat het voordeel voor de betrokkene om het geringe bedrag van de administratieve sanctie in termijnen te kunnen betalen niet opweegt tegen de problemen die daarmee in de praktijk van de inning van strafrechtelijke boetes blijken te bestaan.

3. Artikel 26, leden 1 en 2, WAHV bepaalt dat verhaal op de goederen van degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd geschiedt krachtens een door de officier van justitie uit te vaardigen dwangbevel, dat als een vonnis van de burgerlijke rechter wordt tenuitvoergelegd. De deurwaarder heeft de opdracht om de vordering binnen zes maanden te incasseren. Het is mij bekend dat deurwaarders in sommige gevallen een betalingsregeling toestaan. Ik meen mij tegen die praktijk niet te moeten verzetten, mits de incasso-opdracht binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd. Ik neem daarbij in aanmerking, allereerst dat het door de betrokkene verschuldigde bedrag door de kosten van de verhaalsprocedure doorgaans aanzienlijk is opgelopen; voorts dat het beoogde doel, inning van de sanctie, wordt bereikt; en tenslotte dat de toepassing van dwangmiddelen als genoemd in artikel 28 WAHV, die bovendien de verschuldigdheid van de sanctie niet opheft (artikel 28, lid 3, WAHV), achterwege kan blijven.

4. De WAHV laat, zoals hiervoor reeds aangegeven, niet toe dat het CJIB met de betrokkenen betalingsregelingen treft. Ik acht dergelijke regelingen ook niet wenselijk. Ik ben dan ook niet bereid te bevorderen dat in het huidige, namens het openbaar ministerie

door de Raad van Toezicht op het CJIB vastgestelde innings- en incassobeleid van het CJIB, wijziging wordt gebracht."