



# Rapport

Rapport naar aanleiding van een klacht over de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie.

**Datum: 17 december 2014**

**Rapportnummer: 2014/216**

## Feiten

Verzoeker is veroordeeld tot TBS met dwangverpleging en verblijft in FPC (Forensisch Psychiatrisch Centrum) de Van Mesdagkliniek. Zijn stiefopa had op enig moment te horen gekregen dat hij nog maar twee jaar zou leven. Verzoeker stelt dat hij reeds langere tijd bezig was om incidenteel verlof te krijgen om zijn oma en stiefopa te bezoeken. Om gezondheidsredenen waren zij niet meer in staat om verzoeker in de kliniek op te zoeken. Verzoeker had hiervoor nog geen toestemming gekregen toen zijn stiefopa in augustus 2013 overleed. Verzoeker was toen 35 jaar oud.

De behandelcoördinator en het plaatsvervangend hoofd van de kliniek dienden een paar dagen na het overlijden van verzoekers stiefopa een aanvraag tot incidenteel verlof in bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het doel van dit verlof was om voor de crematie afscheid te nemen van zijn overleden stiefopa. In de aanvraag vermeldde zij dat verzoeker bij zijn grootouders is opgegroeid en een goede band heeft met zijn oma, die hij als zijn moeder ziet. Verzoeker heeft na de scheiding van zijn opa en oma een tijd bij zijn oma en haar nieuwe partner (zijn stiefopa) gewoond. Verzoeker was toen 15 jaar oud. Met zijn stiefopa had hij eveneens een goede band. Verzoekers oma en stiefopa hebben hun medewerking verleend aan een forensisch sociale netwerkanalyse en hebben zodoende een positieve invloed gehad op de behandeling van verzoeker. Zij waren betrokken bij hun kleinzoon en hebben aangegeven dat zij hun kleinzoon graag weer wilden zien. In de aanvraag staat voorts vermeld dat te verwachten valt dat verzoeker er veel aan zal hebben om afscheid te kunnen nemen van zijn overleden stiefopa en om zijn oma weer te kunnen zien. Dit zal de behandeling eveneens ten goede kunnen komen. Verzoeker heeft tijdens zijn detentieperiode geen afscheid kunnen nemen van zijn biologische opa en heeft het er nog steeds moeilijk mee. De kliniek zou hem deze kans nu wel graag willen bieden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wees de aanvraag af omdat het verzoek niet binnen de Verlofregeling TBS viel. Ondanks dat de kliniek in de aanvraag had gesteld dat verzoekers stiefopa een positieve invloed had gehad op de behandeling, bleek uit de biografische anamnese, zoals afgenomen in de diverse pro-justitia rapportages, niet dat verzoekers stiefopa een pedagogische rol had gespeeld. Een dergelijke rol is wel vereist om eventueel een uitzondering te maken op artikel 13 van de Verlofregeling TBS, aldus de staatssecretaris.

Verzoeker was het hiermee niet eens en zijn advocaat diende een klacht in. Hij stelde dat uit artikel 13 van de Verlofregeling TBS niet blijkt dat er in het geval van afscheid nemen van een overledene slechts sprake is van redenen van humanitaire aard wanneer de overledene een pedagogische rol heeft gespeeld.

Ook wanneer er wel sprake moet zijn van een pedagogische rol van de overledene, zou deze rol moeten worden aangenomen nu verzoeker gedurende langere tijd bij zijn oma en stiefopa heeft gewoond en met beiden een goede band onderhield. Het is volgens de

advocaat erg kortzichtig en onzorgvuldig om deze rol slechts op grond van de biografische anamnese in de diverse pro-justitia rapportages aan te willen nemen.

Omdat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de klacht niet in behandeling nam, wendde verzoekers advocaat zich tot de Nationale ombudsman.

## Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het verzoek om incidenteel verlof op 9 augustus 2013 heeft afgehandeld. Verzoeker voelt zich niet gehoord, doordat de uitvoerig onderbouwde aanvraag van het Forensische Psychiatrisch Centrum (FPC) van 8 augustus 2013 is afgewezen met een kort briefje. De beslissing is voor verzoeker onbegrijpelijk; zo licht de staatssecretaris niet toe waarom hij voorbij gaat aan de informatie van het FPC over de rol die de te bezoeken persoon heeft gespeeld in het leven van verzoeker.

## Standpunt staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

De staatssecretaris heeft de Nationale ombudsman onder meer laten weten dat uit artikel 13 van de Verlofregeling TBS volgt dat een machtiging voor incidenteel verlof kan worden verleend indien er omstandigheden zijn in de persoonlijke levenssfeer van de TBS-gestelde, die zijn aanwezigheid op een plaats buiten het FPC, om redenen van humanitaire aard, noodzakelijk maken. In de toelichting bij dit artikel wordt het nemen van afscheid van een overleden familielid in de eerste of tweede graad als voorbeeld van een dergelijke omstandigheid genoemd. Wanneer er geen sprake is van een eerste – of tweede graads familielid wordt slechts in zeer uitzonderlijke gevallen een verlofmachtiging afgegeven. Hierbij valt te denken aan die gevallen dat er aantoonbaar een zeer hechte band bestaat tussen de betrokkene en de overledene, de overledene een substantiële bijdrage heeft geleverd aan zijn opvoeding en er geen contra-indicaties zijn voor het gevraagde verlof. Dit beleid is niet op schrift gesteld, maar vloeit voort uit de aard van het incidenteel verlof en de wijze waarop dit is geformuleerd in artikel 13 van de Verlofregeling TBS en de toelichting daarop, aldus de staatssecretaris.

Verzoekers verlofaanvraag is aan dit beleid getoetst. Uit de pro-justitia rapportage komt naar voren dat verzoeker vanaf zijn geboorte bij zijn grootouders heeft gewoond. Na de scheiding van zijn grootouders woonde verzoeker bij zijn grootmoeder. Verzoeker was toen 15 jaar oud. Op enig moment kreeg verzoekers grootmoeder een relatie met zijn stiefopa. Verzoeker is op zijn 16<sup>e</sup> of 17<sup>e</sup> jaar gaan zwerven. De stelling dat verzoeker langere tijd bij zijn grootmoeder en haar nieuwe partner heeft ingewoond, volgt niet uit de stukken die de staatssecretaris ter beschikking had. Ook was niet gebleken dat verzoeker een dusdanige hechte band zou hebben opgebouwd met zijn stiefopa, dan wel dat deze een dusdanige belangrijke rol in zijn opvoeding zou hebben gespeeld, dat het toekennen van een verlofmachtiging om die reden gerechtvaardigd zou zijn, aldus de staatssecretaris.

Het argument dat het verlof van positieve invloed zou kunnen zijn op verzoekers behandeling en de omstandigheid dat verzoeker tijdens zijn detentie geen afscheid heeft kunnen nemen van zijn overleden (biologische) opa, leiden volgens de staatssecretaris niet tot een andere conclusie. Uit de toelichting volgt dat een machtiging uit andere overwegingen, bijvoorbeeld het forceren van een doorbraak in een vastgelopen behandeling, in het algemeen niet wordt verleend.

Bij de beoordeling van een verlofaanvraag wordt naast informatie uit de pro justitia-rapportage en/of andere rapportages ook rekening gehouden met informatie die tijdens de behandeling van een ter beschikking gestelde wordt verkregen. Normaliter wordt deze informatie door de kliniek verstrekt bij de verlofaanvraag, maar deze kan ook door DJI bij de kliniek worden opgevraagd.

De staatssecretaris heeft de Nationale ombudsman desgevraagd laten weten dat de kliniek een verlofaanvraag altijd met de patiënt bespreekt en hem er op voorbereidt dat deze ook kan worden afgewezen. De kliniek vindt de verlofaanvraag aanvaardbaar, anders zou de aanvraag niet worden ingediend. Eventuele door de kliniek gedane uitlatingen over een slagingskans kunnen uiteindelijk niet bepalend zijn voor de beslissing op de verlof aanvraag, aldus de staatssecretaris.

Voorts heeft de staatssecretaris gesteld dat in de beslissing kan worden volstaan met een beknopte motivering, omdat het FPC bekend mag worden verondersteld met de onderliggende wet- en regelgeving. De staatssecretaris heeft aangegeven te willen benadrukken dat de machtiging wordt aangevraagd door en verleend wordt aan het hoofd van de inrichting. In de Beginselenwet ter beschikking gestelden is om die reden ook geen hoorplicht opgenomen ten aanzien van de TBS-gestelde. De staatssecretaris heeft gesteld dat het op de weg van het FPC ligt om de TBS-gestelde te informeren over de redenen van afwijzing van de verlofaanvraag.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat er van onzorgvuldig en/of klachtwaardig handelen geen sprake is.

## Visie verzoeker

Verzoeker heeft gesteld dat hij gedurende de ziekte van zijn stiefopa al geruime tijd heeft geprobeerd om verlof te krijgen om zijn stiefopa te kunnen bezoeken. Zijn stiefopa was op enig moment al een half jaar tot een jaar behoorlijk ziek. Hij zou nog twee jaar te leven hebben, maar heeft dat niet gehaald. In al die tijd heeft verzoeker geprobeerd om zijn stiefopa te kunnen bezoeken. Dan moest hij de aanvraag via het hoofd medische dienst indienen, dan weer via het maatschappelijk werk of het hoofd behandeling. De aanvraag voor verlof voor het bezoeken van zijn stiefopa is te laat verstuurd, aldus verzoeker. Voorts heeft verzoeker aangegeven dat hij 15 was toen hij bij zijn oma ging wonen. Na een tijdje is hij bij zijn opa gaan wonen. Op zijn 20<sup>e</sup> is hij weer bij zijn oma gaan wonen om voor haar te zorgen en vanaf dat moment heeft hij een relatie met zijn stiefopa

opgebouwd. Hij heeft tot zijn 23<sup>e</sup> bij hen gewoond. Verzoeker noemt het contact met zijn stiefopa hecht.

Volgens verzoeker is het onjuist dat hij op 16- of 17-jarige leeftijd is gaan zwerven.

Verder heeft verzoeker gesteld dat hij tijdens de pro-justitia onderzoeken nauwelijks over zijn opa en oma heeft gesproken. Hij zat heel ergens anders voor; zij hadden niets met het strafbare feit te maken en er was volgens verzoeker geen reden om over hen te spreken.

In de kliniek is verzoeker verteld dat de verlofaanvraag was afgewezen. Volgens verzoeker was het het hoofd behandeling die hem de beslissing mededeelde. Zij heeft de beslissing van de staatssecretaris aan verzoeker laten lezen. Vervolgens heeft zij de beslissing uitgelegd, maar die uitleg hield niet veel meer in dan hetgeen in de brief staat. Er viel niet zoveel meer uit te leggen, aldus verzoeker.

Het gaat er volgens verzoeker om dat zijn stiefopa niet lang genoeg in de familie was. Dat vindt hij niet kunnen; hij zit voor iets anders vast en het kan hem niet worden tegengeworpen dat hij tijdens het pro-justitia onderzoek niet dan wel nauwelijks over zijn opa en oma heeft gesproken.

## Informatie FPC

Het toenmalige hoofd behandeling heeft de Nationale ombudsman laten weten dat er bij een aanvraag tot incidenteel verlof in het algemeen alleen een aanvraag wordt opgestuurd, zonder onderliggende stukken mee te sturen.

Op de vraag of verzoeker op de hoogte is gesteld van de kans dat het verlof niet door zou kunnen gaan kon zij geen specifiek antwoord geven. In het algemeen wordt de patiënten verteld dat ze het proberen en dat het om een aanvraag gaat waar het ministerie ook nog ja tegen moet zeggen.

## Informatie DJI

Een medewerkster van DJI heeft laten weten dat een beslissing op een aanvraag tot incidenteel verlof wordt genomen op basis van de pro-justitia rapportage en niet op basis van informatie die tijdens de behandeling van een TBS-gestelde wordt verkregen. Een netwerkanalyse en een milieuonderzoek behoren tot die rapportage en in het geval van verzoeker kon hieruit niet worden opgemaakt dat de stiefopa een belangrijke rol had gespeeld in de opvoeding van verzoeker dan wel dat verzoeker een hechte band heeft opgebouwd met zijn stiefopa.

Als er een stiefvader in het spel is, wordt bij verlofaanvragen naar de opvoedkundige rol van deze stiefvader gekeken, aldus de medewerkster.

De kliniek had in de aanvraag geschreven dat het nemen van afscheid van zijn stiefopa van positieve invloed zou zijn op de behandeling van verzoeker. Een dergelijk argument is niet van doorslaggevende betekenis voor de beslissing op de verlofaanvraag. Het

argument kan volgens de medewerkster wel van belang zijn wanneer het een dubbeltje op z'n kant is en de beslissing zowel positief als negatief kan uitvallen.

## Beoordeling

De Nationale ombudsman stelt voorop dat hij de beslissing van de staatssecretaris niet inhoudelijk zal beoordelen om reden dat de ombudsman geen hoger beroepsinstantie is voor de afwijzing van incidentele verloven.

De ombudsman zal de handelwijze van de staatssecretaris toetsen aan het vereiste van goede motivering.

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. Dit betekent dat wanneer de staatssecretaris een verlofaanvraag afwijst, voldoende duidelijk moet zijn waarom aan de argumenten om de aanvraag toe te kennen, voorbij wordt gegaan.

De Nationale ombudsman acht het aannemelijk dat bij verzoeker de hoop is ontstaan dat hij voor incidenteel verlof in aanmerking zou komen, nu er vanuit de kliniek een positief geformuleerde aanvraag werd ingediend. Die aanvraag gaf daar naar het oordeel van de Nationale ombudsman alle aanleiding toe, temeer nu deze werd gemotiveerd met de positieve invloed die het bezoek zou hebben op de behandeling. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat de kliniek niet tegen beter weten in deze aanvraag heeft ingediend. In elk geval is niet gebleken dat verzoeker van te voren is geïnformeerd over de - gerede - kans dat de aanvraag zou worden afgewezen.

De ombudsman stelt voorop dat hij het niet onjuist acht dat de beoordeling van de aanvraag is gebaseerd op de pro-justitia rapportage, nu tijdens de pro-justitia onderzoeken in ruime mate aandacht wordt besteed aan het zogenaamde milieuonderzoek, waarbij onder meer informatie wordt ingewonnen over het gezin van herkomst, de omstandigheden waaronder de betrokkene opgroeide en zijn relaties. Wanneer er sprake zou zijn van een zeer hechte band tussen verzoeker en zijn stiefopa en verzoekers stiefopa een substantiële bijdrage zou hebben geleverd aan verzoekers opvoeding, zou dat uit de pro-justitia rapportage moeten blijken.

Echter, nu de aanvraag was ingediend door de kliniek met een positief advies, had het in de rede gelegen dat de staatssecretaris had gemotiveerd waarom aan de argumenten van de kliniek voorbij is gegaan en waarom er sprake diende te zijn van een zeer hechte band tussen verzoeker en zijn stiefopa en een substantiële bijdrage van verzoekers stiefopa in de opvoeding. Dit temeer nu uit de reactie van de staatssecretaris blijkt dat de afwijzing gebaseerd is op beleid dat niet op schrift is gesteld. Bovendien kon niet van de kliniek worden verwacht dat zij verzoeker een uitgebreide toelichting had gegeven op een summier gemotiveerde beslissing van de staatssecretaris waarin voorbij werd gegaan

aan de argumenten die de kliniek had aangedragen. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat verzoeker zich niet gehoord voelde door deze gang van zaken. Het had dan ook in de rede gelegen dat de staatssecretaris de afwijzende beslissing duidelijker had gemotiveerd. Het vereiste van een goede motivering is geschonden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is:  
gegrond wegens schending van het vereiste van een goede motivering.

De Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman

## Achtergrond

### **Artikel 13 Verlofregeling TBS:**

"De aanvraag voor een machtiging voor incidenteel verlof geschiedt schriftelijk en kan worden gedaan indien er omstandigheden zijn in de persoonlijke levenssfeer van de ter beschikking gestelde of anderszins verpleegde die zijn aanwezigheid op een plaats buiten het FPC, om redenen van humanitaire aard, noodzakelijk maakt."

### **De toelichting op artikel 13 Verlofregeling TBS:**

"Een machtiging incidenteel verlof kan worden verleend vanwege dringende omstandigheden in de persoonlijke levenssfeer van de ter beschikking gestelde (...). Daarbij valt te denken aan het nemen van afscheid van een overleden familielid in de eerste of tweede graad. Het bijwonen van een bevalling wordt niet aangemerkt als een omstandigheid om incidenteel verlof toe te staan."