



nationale ombudsman

Rapport

Een onderzoek naar klachten over een gratieadvies

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over een gratieadvies van het Openbaar Ministerie, in het kader van een herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf, gegrond.

Introductie

1. Met dit rapport sluit de Nationale ombudsman een onderzoek af naar een klacht over de rol van het Openbaar Ministerie (OM) in een gratieprocedure. De klacht betreft gedragingen van functionarissen van het Ressortsparket van het OM. Deze gedragingen worden op grond van art. 9:1 lid 2 Awb toegerekend aan de minister van Justitie en Veiligheid.

De klacht is ingediend door (de advocaat van) een man – hierna: verzoeker – die 35 jaar geleden is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Hij heeft in 2017 een gratieverzoek ingediend¹. De gratieprocedure functioneert in die situatie als "review", als herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf waarop de veroordeelde aanspraak kan maken ingevolge artikel 3 EVRM. In die procedure heeft het OM een adviserende rol.

2. De klacht die hier aan de orde is, gaat over het advies dat het Ressortsparket, vestiging Den Haag op 18 mei 2018 heeft uitgebracht.

De Nationale ombudsman is in zijn onderzoek uitgegaan van de volgende klachtformulering:

Verzoeker klaagt over hoe het Ressortsparket Den Haag hem bij het uitbrengen van advies over zijn gratieverzoek uit 2017 heeft behandeld; zijn klacht betreft inhoudelijke en procedurele aspecten van de advisering. Verder klaagt hij dat het Ressortsparket op zijn uitvoerig onderbouwde klacht over het advies niet inhoudelijk heeft gereageerd, maar heeft volstaan met een korte, algemene opmerking.

Bevindingen van het onderzoek

Voorgeschiedenis²

3. Vijfendertig jaar geleden werd verzoeker in hoger beroep veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Na zo'n vijftien jaar detentie in gevangnissen besloot Justitie³ de tenuitvoerlegging voort te zetten in een tbs-setting. Dit gebeurde na overleg waarbij Justitie, de Van der Hoevenkliniek en de advocate van verzoeker waren betrokken. Justitie stelde een memo op met afspraken. Daarin staat onder meer dat de kliniek bereid is verzoeker op te nemen, "mits er op voorhand duidelijkheid wordt geboden over de haalbaarheid van een resocialisatietraject in relatie met het omzetten van de levenslange gevangenisstraf in een eindige gevangenisstraf middels gratie". Verder staat in deze memo dat de algemene behandelingsstrategie van de kliniek is "behandeling met het oog op verantwoorde terugkeer in de samenleving".⁴ Eind augustus 2001 is verzoeker in de kliniek geplaatst.

4. In september 2002 verleende Justitie een machtiging voor begeleid verlof.

Zowel in 2007 als in 2009 besloot Justitie dat de kliniek geen (begeleid) verlof meer mocht geven. In beide gevallen mocht verzoeker na tussenkomst van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) alsnog met begeleid verlof.⁵

Later volgden verzoeken aan Justitie om een machtiging tot onbegeleid verlof te verkrijgen en, toen die niet werd afgegeven, enkele rechtszaken.

5. In juni 2013 diende verzoeker een gratieverzoek in. Dit verzoek is ter advisering voorgelegd aan het OM en aan het gerechtshof dat indertijd de straf had opgelegd. Het OM adviseerde om het verzoek af te wijzen. Het hof overwoog in een voorlopig advies uit maart 2014 dat het (nog) niet in staat was "om – zoals artikel 3 van het EVRM eist – op betekenisvolle wijze te toetsen of bij de veroordeelde sprake is van dermate significante veranderingen en een zodanige vooruitgang richting reclassering gedurende de detentie, dat voortdurend daarvan niet langer kan

¹ Dit is niet het eerste gratieverzoek en na afhandeling (in 2019) van het gratieverzoek uit 2017 is wederom een verzoek ingediend.

² De Nationale ombudsman vat de aanloop naar de klacht hier zeer kort samen. In openbare bronnen, vooral in gepubliceerde rechterlijke beslissingen, is veel informatie te vinden over de executie van de straf van verzoeker. De belangrijkste daarvan zijn opgesomd aan het slot van dit rapport (zie Achtergrond).

³ Met "Justitie" wordt in deze inleidende paragraaf bedoeld: de bevoegde bewindspersoon of het betrokken onderdeel van het ministerie van Justitie, later Veiligheid en Justitie en inmiddels Justitie en Veiligheid.

⁴ Memo van Justitie van 9 juli 2001 waaruit is geciteerd in verschillende rechterlijke uitspraken.

⁵ RSJ-beslissingen van 31 maart 2008 en van 12 juli 2010.

worden gerechtvaardigd door strafdoelen". Het gerechtshof adviseerde om de beslissing op het verzoek aan te houden en om zo spoedig mogelijk voort te gaan met activiteiten gericht op resocialisatie, waaronder onbegeleid verlof. Het definitieve advies van het gerechtshof strekte tot afwijzing van het gratieverzoek.

De kortgedingrechter droeg Justitie in juli 2014 op om aan de kliniek ten behoeve van verzoeker een machtiging onbegeleid verlof voor onbepaalde duur te verstrekken.⁶

Het gratieverzoek werd in april 2015 afgewezen.

Gratieverzoek 2017

6. In maart 2017 diende verzoeker nogmaals een gratieverzoek in, dat door zijn advocaat uitvoerig werd onderbouwd. De situatie was toen, en is ook nu, dat verzoeker (sinds eind 2016) transmuraal verlof heeft. Hij woont buiten de kliniek, heeft een gezin en een baan. De kliniek rapporteert van tijd tot tijd over de behandeling en het verloop van het verlof.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie schreef in april 2017 aan verzoekers advocaat dat, anders dan naar aanleiding van het eerdere gratieverzoek, geen slachtofferonderzoek en geen impactonderzoek zouden worden uitgevoerd. Het pas opgerichte Adviescollege levenslanggestraften werd niet betrokken bij advisering. Wel won de minister in de loop van 2017 informatie in bij de kliniek en bij NIFP-deskundigen (psycholoog en psychiater).

7. Op 1 februari 2018 ontving het OM de adviesaanvraag van het ministerie. Een Advocaat-generaal bracht op 18 mei 2018 (negatief) advies uit. Verzoeker diende een klacht in over het handelen van het OM (zie volgend kopje). Nadat de strafrechter (positief) had geadviseerd over het gratieverzoek en de rechter in kort geding de minister een termijn had gesteld om een voordracht aan de Kroon te doen, heeft de minister voor Rechtsbescherming het gratieverzoek op 28 februari 2019 met koninklijke machtiging afgewezen⁷.

Awb-klacht bij het OM

8. Verzoeker klaagde op 12 juli 2018 bij het OM over de gang van zaken bij advisering over het gratieverzoek. Kort gezegd betrof de klacht enerzijds het lange tijd uitblijven van het advies en anderzijds de kwaliteit ervan, zowel juridisch als wat betreft de feitelijke onderbouwing. De klachtbrief vermeldt een reeks voorbeelden van waar het advies tekort zou schieten.

9. De Landelijk Hoofadvocaat-generaal, aan wie de minister van Justitie en Veiligheid de afhandeling van klachten over medewerkers van het Ressortsparket heeft gemandateerd, handelde de klacht af met een brief van 12 oktober 2018. Hij schreef aan verzoekers advocaat:

"Bevindingen

Op 01 februari 2018 is bij het Ressortsparket de adviesaanvraag van het departement in het gratieverzoek van uw client [...] binnengekomen. In het adviesverzoek van het departement wordt de vraag gesteld aan het OM om u – de raadsman – op de hoogte te houden van het verloop van de gratieprocedure en om binnen 6 weken advies uit te brengen. In die brief staat tevens vermeld dat dit verzoek voortvloeit uit de afspraken die ten aanzien van [...] zijn gemaakt in 2001.

(...)

Beoordeling

De behandelend AG heeft – steeds in afstemming met anderen – zich juist in deze bijzondere zaak, terdege verdiept om te komen tot een zorgvuldig afgewogen standpunt. Daartoe heeft de AG ook professioneel overleg gevoerd en is de zaak besproken in een reflectiekamer met collega's. Daarnaast is het advies afgestemd met de parketleiding. Deze uitgebreide voorbereiding is tevens de reden dat de advisering langer geduurd heeft dan 6 weken. Ik sta volledig achter de inhoud van het advies en de zorgvuldige wijze waarop het advies tot stand is gekomen. U bent door het Ressortsparket echter niet goed op de hoogte gehouden van het verloop van de gratie procedure, terwijl

⁶ ECLI:NL:RBDHA:2014:8409.

⁷ De fase vanaf het OM-advies tot en met de beslissing op het gratieverzoek is beschreven in een vonnis in kort geding van 17 april 2019, ECLI: RBDHA:2019:3769. Dit kort geding volgde op de afwijzing van het gratieverzoek in afwijking van het rechterlijk advies.

het departement daar in de adviesaanvraag nadrukkelijk om had verzocht. Ik bied u daarvoor mijn verontschuldiging aan."

De Nationale ombudsman start een onderzoek: klachtformulering

10. Met het oog op zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker geformuleerd zoals is vermeld aan het begin van dit rapport.

De Nationale ombudsman vroeg het College van Procureurs-generaal op 15 mei 2019 om een reactie op de klacht en lichtte het kader van zijn onderzoek als volgt toe:

"Het onderzoek van de Nationale ombudsman betreft de vraag of het advies van het OM voldoet aan vereisten van behoorlijkheid, zoals goede voorbereiding en adequate motivering. Wat mag een veroordeelde van een professioneel handelend OM verwachten bij advisering over zijn verzoek tot gratie? Er is geen (hogere) rechterlijke voorziening tegen de gratiebeslissing waarin een dergelijke toetsing van het advies kan worden gevraagd. Verder is van belang dat het advies van het OM een stap is in een gratieprocedure die in dit geval functioneert als een "review" van de levenslange gevangenisstraf waarop de veroordeelde aanspraak kan maken ingevolge artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)."

11. In zijn brief aan het college nam de Nationale ombudsman een inventarisatie op van punten van kritiek uit de brieven waarmee verzoekers advocaat de klacht bij hem en eerder bij het OM had ingediend. Deze kritiek betrof onder meer de voorstellen van het OM om alsnog informatie via het Adviescollege in te winnen en om een slachtofferonderzoek en een impactonderzoek uit te voeren. Een ander verwijt van verzoeker aan het OM luidt, dat het de afspraken uit 2001 beschouwt als irrelevant voor de beoordeling van het gratieverzoek en dat het OM doet voorkomen alsof het op die afspraken gevolgde resocialisatietraject op een vergissing berust. De inventarisatie door de Nationale ombudsman omvat verder wat verzoeker voorbeelden van 'een suggestieve benadering door het OM' noemde. En als algemeen punt:

"Verzoeker vindt dat het OM heeft verzuimd zich goed in de zaak te verdiepen en het advies deugdelijk te motiveren. Feiten zijn niet juist of volledig weergegeven en het advies geeft er geen blijk van dat alle relevante aspecten bij de totstandkoming zijn betrokken."

In zijn brief aan het college heeft de Nationale ombudsman ook vragen gesteld over de adviesaanvraag van de minister aan het OM in dit geval, en over eventuele (algemene) handleidingen en dergelijke voor het OM over advisering in gratiezaken. Daarbij heeft de ombudsman gevraagd – kort gezegd – hem stukken te sturen die relevant kunnen zijn voor het onderzoek en heeft hij het college verzocht om aan te geven welke informatie het OM bij de advisering heeft betrokken.

Reactie minister

12. De minister van Justitie en Veiligheid reageerde bij brief van 6 augustus 2019. De minister antwoordde dat het OM bij brief van 1 februari 2018 is verzocht om op basis van het dossier (gratieverzoek en bijlagen) een advies te geven. Het OM heeft geen nadere informatie opgevraagd bij het ministerie. In zijn brief aan de ombudsman van 6 augustus 2019 geeft de minister een opsomming van stukken die bij de adviesaanvraag aan het OM waren verstrekt. Volgens de minister was deze informatie "voldoende om tot een gedegen advies te komen". Hij schrijft ook over het maatwerk dat wordt geleverd bij complexe, gevoelige zaken als deze, over overleggen binnen het OM en andere kwaliteitsinstrumenten die het OM in deze zaak heeft ingezet om tot een zorgvuldig advies te komen. De concrete kritiekpunten van verzoeker worden niet besproken.

13. De minister vatte als volgt samen:

"Conclusie

In de beoordeling van de eerder namens [...] ingediende klacht heeft de Hoofdadvocaat-Generaal d.d. 12 oktober 2018 geoordeeld dat het gratieadvies op zeer zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, waarbij de Advocaat-Generaal

gebruik heeft gemaakt van de tot haar beschikbare kwaliteitsinstrumenten en daarbij ook de belangen van de nabestaanden en slachtoffers in de zeer ernstige strafzaak die aan het gratieadvies ten grondslag ligt, heeft afgewogen. Zoals blijkt uit het bovenstaande zijn de aangeleverde stukken terdege bestudeerd, zijn meermalen verschillende collega-AG's geconsulteerd en is vanwege de advisering in deze zaak aan nadere kennisontwikkeling gedaan door het bijwonen van het symposium Levenslanggestraften en het onderzoeken van de laatste actuele ontwikkelingen en jurisprudentie op het gebied van gratie in zaken van levenslanggestraften. Ik ben derhalve van oordeel dat de door u geformuleerde vraag of het advies van het OM aan het Gerechtshof over een gratieverzoek van [...] uit 2017 voldoet aan de vereisten van behoorlijkheid, zoals een goede voorbereiding en adequate motivering, bevestigend moet worden beantwoord."

14. Op 13 september 2019 stelde de Nationale ombudsman de minister in de gelegenheid om de onderbouwing van het gratieadvies en van de beslissing op de klacht inzichtelijk te maken met informatie over de gedachtegang achter het advies en over de afweging van argumenten.

In een brief van 1 november 2019 aan de ombudsman ging de minister alsnog in op verzoekers punten van kritiek op het gratieadvies die de ombudsman had geïnterpreteerd in zijn brief van 15 mei 2019. De minister merkt onder meer op, dat het OM vanuit zijn onafhankelijke adviesrol een ander standpunt mag innemen (dan de minister) over de wenselijkheid van aanvullende adviezen en onderzoeken. De minister schrijft dat het OM in het advies heeft toegelicht waarom het een impact- en slachtofferonderzoek belangrijk vond, ook al zal de uitkomst misschien niet anders zijn dan eerdere onderzoeken. Over de afspraken die in 2001 zijn gemaakt, schrijft de minister – kort weergegeven – dat in het OM-advies niet staat dat deze irrelevant zijn, maar dat het (gemotiveerde) standpunt van het OM is dat geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel. En hij voegt toe dat naar het oordeel van het OM geen concrete verwachtingen zijn geschapen over gratiëring bij een succesvol re-integratietraject. Ten slotte gaat de minister in op de passages die volgens verzoeker suggestief zouden zijn.

De minister concludeert dat het OM inhoudelijk is ingegaan op vele aspecten van de zaak en dat het advies voldoende inzicht geeft in de redenen waarom tot het advies is gekomen.

De minister vond dat ook de klachtbehandeling serieus en van voldoende gehalte is geweest en dat onderbouwing en motivering voldoende kenbaar zijn voor verzoeker.

Beoordeling door de Nationale ombudsman

Onderzoeksvragen en antwoorden

15. Het onderzoek van de Nationale ombudsman naar aanleiding van de klacht betreft de vraag of het advies van het OM voldoet aan vereisten van behoorlijkheid. Het gaat er uitdrukkelijk niet om wat de Nationale ombudsman van het gratieverzoek vindt, evenmin of hij het eens is met de conclusie van het advies, maar wel: wat mag deze burger, een tot levenslang veroordeelde, van een professioneel handelend OM verwachten bij advisering over zijn gratieverzoek.

In de volgende paragraaf gaat de Nationale ombudsman aan de hand van vereisten van behoorlijkheid in op deze laatste vraag. Vervolgens toetst de Nationale ombudsman de gedragingen waarover wordt geklaagd aan deze vereisten. Hij sluit af met een conclusie over gegrondheid van de klachten.

Toetsingskader

16. Het perspectief van de Nationale ombudsman is dat van een behoorlijke omgang van overheidsinstanties met de burger. Een van de kernwaarden daarbij is "Open en duidelijk". Daaronder valt ook het behoorlijkheidsvereiste van een goede (kenbare, deugdelijke, volledige, draagkrachtige) motivering. Verder is aan de orde het vereiste van behoorlijkheid dat overheidsinstanties grondrechten respecteren. Dat heeft te maken met de omstandigheid dat het gratieverzoek een straf betreft die niet zonder meer verenigbaar is met het verbod van onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM); vereist is dat de veroordeelde een perspectief op vrijlating heeft en een mogelijkheid bestaat van herbeoordeling van de straf.⁸

⁸ De Nationale ombudsman schreef eerder over het belang van dit vereiste van behoorlijkheid bij de behandeling van gratieverzoeken van levenslanggestraften in een rapport van 29 december 2014 (rapport 2014/222, gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl).

17. Tenslotte is voor het toetsingskader van de Nationale ombudsman van belang dat de ombudsman moet aansluiten bij rechterlijke overwegingen uit de verschillende vonnissen en arresten die de afgelopen jaren zijn gewezen over de executie van de straf van verzoeker.⁹

Uitwerking van grondrechtenvereiste, herbeoordeling van "levenslang" in een gratieprocedure

18. Wanneer aan iemand een levenslange gevangenisstraf is opgelegd, dient, op grond van jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), na ongeveer 25 jaar¹⁰ een herbeoordeling plaats te vinden. Artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) vereist dat – op enig moment – sprake is van een herbeoordeling van de straf ("review") die het mogelijk maakt te bezien of bij de veroordeelde sprake is van dermate significante veranderingen en een zodanige vooruitgang in de richting van zijn reclassering gedurende de detentie, dat voortdurend daarvan niet langer kan worden gerechtvaardigd door strafdoelen.¹¹

19. Deze herbeoordeling dient ten eerste plaats te vinden omdat het gewicht van de oorspronkelijke strafdoelen mettertijd kan veranderen. Ten tweede bestaat anders het risico dat de veroordeelde nooit echt kan boeten voor zijn vergrijp: wat hij in detentie ook doet en hoe uitzonderlijk zijn vooruitgang richting reclassering ook is, zijn gevangenisstraf blijft vaststaan. Ten slotte zou het – ook voor levenslang gestraften – onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid als zij van hun vrijheid werden beroofd zonder op zijn minst de kans te hebben die vrijheid ooit terug te krijgen.¹²

Het EHRM heeft bepaald dat ook een levenslanggestrafte een 'prospect of release' moet hebben. De betrokken autoriteiten hebben – ook bij een levenslange gevangenisstraf – de verplichting te streven naar de reclassering van de veroordeelde, ongeacht de aard van het gepleegde misdrijf. De mogelijkheid van reclassering is immers een constitutioneel vereiste in iedere samenleving die menselijke waardigheid als een van haar pijlers beschouwt.¹³

20. Uit deze jurisprudentie en de eisen van behoorlijkheid vloeit een taak voort voor de betrokken autoriteiten: het uitvoeren van een zorgvuldige herbeoordeling overeenkomstig de door het EHRM geformuleerde uitgangspunten. Deze herbeoordeling vindt in Nederland plaats in een gratieprocedure die ambtshalve of op initiatief van de veroordeelde in gang wordt gezet. In die procedure heeft het OM een adviserende rol.

21. Naar het oordeel van de ombudsman betekent dit voor de taakuitoefening van het OM het volgende :

- het OM moet in het advies inzichtelijk maken hoe het aan de criteria uit EHRM-jurisprudentie toetst en wat het toekomstperspectief voor de veroordeelde is;
- het OM moet daarbij alle relevante omstandigheden in aanmerking nemen en niet volstaan met een reactie op datgene wat een levenslanggestrafte in zijn gratieverzoek naar voren brengt.

Alleen dan kan immers een deugdelijk advies volgen over de vraag of "bij de veroordeelde sprake is van dermate significante veranderingen en een zodanige vooruitgang in de richting van zijn reclassering gedurende de detentie, dat voortdurend daarvan niet langer kan worden gerechtvaardigd door strafdoelen".

Initiatief OM tot nadere onderzoeken

22. Verzoeker klaagt onder meer over hetgeen het OM in het advies aanvoert over de wenselijkheid van een slachtofferonderzoek en een impactonderzoek.

⁹ Sinds de indiening van de klacht bij de ombudsman is de behandeling (door de minister) van het onderhavige gratieverzoek in kortgedingprocedures aan de orde gesteld. Voor zover de rechterlijke beslissingen overwegingen bevatten over het onderwerp van de klacht, mag de ombudsman daarvan niet afwijken.

¹⁰ De Hoge Raad (strafkamer) heeft in zijn arrest van 19 december 2017 overwogen dat op grond van de rechtspraak van het EHRM als uitgangspunt heeft te gelden dat de (eerste) herbeoordeling na niet meer dan 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf plaatsvindt (ECLI:NL:HR:2017:3185).

¹¹ EHRM 09-07-2013, appl. nrs. 66069/09, 130/10,3896/10 (Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk), par. 119.

¹² Advies Hof 28 oktober 2014 zoals ook weergegeven in het advies van het OM van 18 mei 2018.

¹³ Vinter, par. 110-113.

23. In het advies maakt het OM niet duidelijk welke rol informatie uit die onderzoeken zou kunnen spelen bij het bepalen van zijn standpunt over al dan niet voortzetten van de tenuitvoerlegging. Het OM geeft niet aan welk 'gewicht' er aan deze informatie wordt toegekend en verzuimt hierover aan verzoeker duidelijkheid te bieden.

Voor wat betreft het slachtofferonderzoek komt daar nog bij dat het OM in het advies zelf aangeeft dat het geen concrete reden heeft om aan te nemen dat het standpunt van de slachtoffers/nabestaanden is gewijzigd. Voor de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, die dezelfde mening was toegedaan, was deze zelfde verwachting aanleiding om van een slachtofferonderzoek af te zien. Op dit punt schiet de motivering van het OM tekort waardoor de veroordeelde in het ongewisse wordt gelaten.

24. Dit terwijl er juist alle redenen waren voor het OM om aan verzoeker tekst en uitleg te geven. Immers de staatssecretaris had kort na ontvangst van het gratieverzoek besloten geen nieuw slachtofferonderzoek te laten uitvoeren en had de advocaat van verzoeker daarvan op de hoogte gesteld¹⁴. Het OM wijkt af van wat door de staatssecretaris aan verzoeker in het vooruitzicht was gesteld. De ombudsman is van oordeel dat dit zonder een stevige motivering – die ontbreekt – niet behoorlijk is.

De positie van déze veroordeelde (bijzondere executie-afspraken)

25. In de zaak van deze verzoeker is sprake van een bijzondere omstandigheid die de noodzaak om verzoeker duidelijkheid te bieden/inzicht te verschaffen, nog klemmender maakt.

Overheidsinstanties hebben in 2001 met de veroordeelde om wiens klacht het hier gaat, afspraken gemaakt over een resocialisatietraject. Er is overleg geweest waarbij het departement, de kliniek en de advocate van verzoeker waren betrokken. Er is een memo met afspraken waarin onder meer is vermeld dat de kliniek bereid is verzoeker op te nemen, "mits er op voorhand duidelijkheid wordt geboden over de haalbaarheid van een resocialisatietraject in relatie met het omzetten van de levenslange gevangenisstraf in een eindige gevangenisstraf middels gratie." Verder staat in deze memo dat de algemene behandelingsstrategie van de kliniek is 'behandeling met het oog op verantwoorde terugkeer in de samenleving'. Vanaf 2001 wordt de aan verzoeker opgelegde straf geëxecuteerd in een tbs-setting. In de loop der jaren heeft verzoeker ruimere verlopen gekregen en ten tijde van de advisering door het OM woonde en werkte verzoeker op basis van transmuraal verlof al enige tijd buiten de kliniek.

26. In het gratieverzoek heeft verzoekers advocaat uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de afspraken die in 2001 zijn gemaakt over tenuitvoerlegging en voor het "gratieperspectief" dat in die afspraken besloten ligt. Verder heeft hij gewezen op een onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid uit 2015 waarin de memo uit 2001 en de strafexecutie nadien in kaart zijn gebracht en becommentarieerd.

In het gratieadvies waar verzoeker over klaagt, verwijst het OM naar zijn standpunt in de vorige gratieprocedure (2014) en stelt het OM dat het afwijzen van een gratieverzoek geen schending van (het) vertrouwen (sbeginsel) vormt. Het OM herhaalt verder zijn formulering uit het advies uit 2014 dat "niet kan worden gezegd dat in 2001 ten opzichte van [verzoeker, No] concrete verwachtingen zijn geschapen dat de (...) straf bij een succesvol verlopen resocialisatietraject door middel van een te honoreren gratieverzoek zal worden omgezet in een tijdelijke gevangenisstraf".

Deze formulering keert terug in de reactie van de minister in het kader van het ombudsmanonderzoek. In zijn klacht over het gratieadvies concludeert verzoeker dat het OM de afspraken uit 2001 blijkbaar *'irrelevant'* vindt. De minister reageert daarop met de mededeling dat het OM dat zo niet heeft opgeschreven. Een inhoudelijke reactie op de kritiek die besloten ligt in dit verwijt van verzoeker, ontbreekt.

27. Met verzoeker is de ombudsman van mening dat het niet behoorlijk is dat het OM blijft zwijgen over waartoe het afgesproken behandel- en verloftraject dan wél gaat leiden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het namelijk niet behoorlijk om te volstaan met een standpunt over wat volgens het OM uit deze afspraken *niet* mag worden afgeleid. Het OM behoort aan te geven waartoe het in 2001 gestarte resocialisatietraject wel zou moeten

¹⁴ Brief van de staatssecretaris aan verzoeker van 20 april 2017 zoals geciteerd in de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 21 december 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:15292), par. 2.8.

leiden: wat wél mocht worden verwacht op basis van deze afspraken en wat dat nu (dat wil zeggen: ten tijde van de advisering) betekent voor het al dan niet voortzetten van de tenuitvoerlegging.

28. Bovendien verzuimt het OM om te reageren op de ontwikkelingen na 2014, zoals het kortgedingvonnis uit 2015¹⁵, het hiervoor genoemde inspectierapport en de argumenten en informatie uit het gratieverzoek. Ook deze ontwikkelingen maken dat het OM zich in 2018 naar het oordeel van de ombudsman niet meer kon beperken tot een stellingname over wat *niet* uit de afspraken volgt.

OM over criterium: ontwikkeling gestrafte

29. Centraal criterium bij de herbeoordeling is – volgens EHRM – de ontwikkeling van de veroordeelde, geformuleerd als 'de veranderingen en vooruitgang in de richting van zijn reclassering gedurende de detentie'. Het vereiste van respect voor grondrechten brengt mee dat het OM over dit criterium een gemotiveerd standpunt moet innemen zodat voor de betrokkene duidelijk is of de ontwikkelingen in zijn persoon nog een beletsel zijn. Het advies van het OM moet een heldere conclusie bevatten omtrent wat de informatie van deskundigen over de ontwikkeling en de houding van de veroordeelde, betekent voor de herbeoordeling. In het geval die ontwikkeling in de visie van het OM nog onvoldoende is, dan moet het OM aangeven wat er in de resocialisatie en re-integratie ontbreekt.

30. In het advies is vermeld: "*In dat kader is het allereerst van belang dat [...] sinds 2014 intensief behandeld is en dat op dit moment het recidiverisico door een psychiater en een psycholoog als laag zijn aangemerkt. Verder is van belang dat [...] bereid is gebleken om met de slachtoffers van zijn misdrijven in gesprek is gegaan. Gelet op zijn gedrag zou mogelijk gezegd kunnen worden dat het strafdoel van boetedoening thans een verminderde rol speelt.*"

31. Daarmee biedt het advies niet de vereiste duidelijkheid, in tegendeel: de hiervoor geciteerde overweging laat in het midden of er in de ontwikkeling van de veroordeelde nog beletselen bestaan en – zo ja – welke. Het advies komt onvoldoende tegemoet aan de eisen voor herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf die het EHRM heeft afgeleid uit artikel 3 EVRM.

De ombudsman is dan ook van oordeel dat het advies op dit punt niet voldoet aan het vereiste van respect voor grondrechten.

Gebrekkige motivering in de conclusie

32. Het is een vereiste van behoorlijkheid dat de overheid zijn beslissingen deugdelijk motiveert. Daarin ligt besloten dat een conclusie gebaseerd moet zijn op een deugdelijke argumentatie.

33. Het OM heeft het advies afgesloten met de volgende conclusie:

"Bij gebrek aan een recent slachtofferonderzoek, een impactanalyse van (voorwaardelijke) gratie van [...] op de maatschappij en een reclasseringsrapport is het niet mogelijk om de vraag of met het voortduren van de tenuitvoerlegging van de straf niet langer een redelijk doel is gediend goed te beantwoorden. Bij de huidige stand van zaken zie ik mij daarom [onderstreept No] genoodzaakt om tot afwijzing van het gratieverzoek te adviseren."

Het OM constateert hier dat de vraag waar het om draait bij beoordeling van een gratieverzoek niet kan worden beantwoord bij gebrek aan informatie. Om die reden wijst het OM het verzoek af.

34. De ombudsman meent dat een dergelijke motivering van de beslissing ondeugdelijk is. Wanneer een cruciale vraag niet kan worden beantwoord, ontbreekt immers een basis om tot toewijzing of afwijzing te kunnen adviseren. Gelet hierop is de ombudsman van oordeel dat het advies op dit punt niet in overeenstemming is met het motiveringsvereiste.

¹⁵ Zie noot 6.

Klachtbehandeling door het OM

35. Het tweede klachtonderdeel dat de ombudsman heeft onderzocht, betreft de klachtbehandeling door het OM (Ressortsparket, vestiging Den Haag).

36. Ook bij de beoordeling van klachten geldt het behoorlijkheidsvereiste van een goede motivering. Voor een afdoende reactie op een klacht is het nodig dat op de essentie ervan wordt ingegaan, dat de visie van de klager aan bod komt en dat de conclusie berust op een deugdelijke motivering.¹⁶

Verder speelt bij de behandeling van een klacht als die van verzoeker het vereiste van respect voor grondrechten een rol. Immers, bij de advisering in het kader van een herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf staat het toetsingskader dat voortvloeit uit artikel 3 EVRM, centraal. Dit brengt mee dat bij behandeling van een klacht over dat advies, dit toetsingskader in aanmerking moet worden genomen.


37. Verzoeker heeft in 2018 bij het OM een uitvoerig onderbouwde klacht ingediend over onder meer – kortweg – : de (inhoudelijke) kwaliteit van het OM-advies. Een korte weergave daarvan en de reactie van de Hoofdadvocaat-generaal zijn hiervóór (nrs. 8 en 9) opgenomen. Die reactie gaat weliswaar in op de voorbereiding van het advies, maar de Advocaat-generaal schrijft over de uitkomst – het advies – enkel dat zij volledig achter de inhoud van het advies staat. De punten van kritiek uit de klacht blijven onbesproken.

38. Daarmee schiet de beslissing van het OM op verzoekers klacht tekort. De Nationale ombudsman is van oordeel dat ook op dit punt het vereiste van een goede motivering is geschonden.

CONCLUSIE

- De Nationale ombudsman acht de onderzochte klacht over het advies gegrond, wegens schending van het vereiste van respect voor grondrechten en van het motiveringsvereiste.
- De Nationale ombudsman acht de onderzochte klacht over de klachtbehandeling door het Ressortsparket gegrond, wegens schending van het motiveringsvereiste.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

¹⁶ Vgl. rapporten 2011/075 (klachtbehandeling door parket Groningen), 2010/216 en 2018/005 (Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling) van de Nationale ombudsman.

ACHTERGROND

Openbare bronnen met beschrijving van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van verzoeker tot eind 2017 (selectie)

- Beroepscommissie RSJ 12 juli 2010 09/3625/TR en HR 14 oktober 2011 ECLI:NL:HR:2011: BR3058

Beslissingen met beschrijving van de tenuitvoerlegging van de straf vanaf het memorandum van 2001 tot aan weigering verlof 2009

- Rb Den Haag 10 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8409

Kort geding over besluitvorming inzake onbegeleid verlof.

Het vonnis bevat een uitvoerige beschrijving van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf in de periode 1998 - 2014, onder meer aan de hand van citaten uit eerdere beslissingen van de RSJ en van kort gedingrechters.

- Inspectie Veiligheid en Justitie: Verlofpraktijk Van der Hoevenkliniek (rapport van een incidentonderzoek, juni 2015).

Beschrijving van tenuitvoerlegging gevangenisstraf verzoeker 2001-2015, met accent op verlofverlening in het kader van resocialisatiedoelstelling (blz 8 t/m 15)

- Rb Den Haag 7 mei 2015 , ECLI:NL:RBDHA:2015:5534

Openbare bronnen met informatie over het gratieverzoek van verzoeker uit 2017

- Rb Den Haag, 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15292
- Rb Den Haag, 17 april 2019, ECLI: RBDHA:2019:3769

Het vonnis bevat een beschrijving van o.a. de gang van zaken in de gratieprocedure vanaf het OM-advies uit mei 2018 tot en met de beslissing op het gratieverzoek in februari 2019.

(uitspraak in hoger beroep: Hof Den Haag, 6 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1167)