



# Rapport

Klacht over gedragingen van Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering en over gedragingen die worden toegerekend aan de minister van Veiligheid en Justitie

**Datum: 5 november 2013**

**Rapportnummer: 2013/164**

## Bevindingen

De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van klachten van een tot TBS veroordeelde man onderzoek gedaan naar een probleem bij de tenuitvoerlegging van het strafvonnis dat tegen hem was geweest.

### Strafzaak tegen verzoeker

Verzoeker is in januari 2011 veroordeeld tot een gevangenisstraf van 24 maanden met aftrek van voorarrest en tot terbeschikkingstelling (hierna ook: TBS) met voorwaarden. De rechtbank Assen bepaalde als voorwaarde bij de TBS dat verzoeker zich aansluitend aan zijn detentie onder klinische behandeling moet stellen van de Forensisch Psychiatrische Kliniek (hierna ook: FPK) te Assen. De rechtbank was er blijkens het vonnis van op de hoogte dat deze FPK op basis van het intakegesprek met verzoeker geen mogelijkheid zag hem te behandelen en ook dat de reclassering geen mogelijkheid zag om een plaatsing elders te onderzoeken. Voor die kliniek bestond echter sinds kort een verplichting om terbeschikkinggestelden te behandelen. De rechtbank geeft aan erop te vertrouwen dat de FPK Assen zich ten volle zal inzetten voor de behandeling van verzoeker.

De rechtbank legde een gevangenisstraf op die korter is dan door de officier van justitie gevorderd, omdat zij het belangrijk vond dat snel met de noodzakelijke behandeling van verzoeker wordt gestart. In het vonnis nam de rechter de bepaling op dat de TBS met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar is, "zodat (verzoeker) na ommekomst van zijn detentie direct kan worden opgenomen en behandeld en de reclassering direct kan starten met het uitoefenen van toezicht." Dat reclasseringstoezicht - het verlenen van hulp en steun bij de naleving van de voorwaarden - werd opgedragen aan Reclassering Leger des Heils.

Verzoeker zat ten tijde van de uitspraak en toen hij op 7 februari 2011 hoger beroep instelde tegen het vonnis, in voorlopige hechtenis.

Begin maart 2011 hoorde verzoeker van de PI dat hij op 6 maart in vrijheid zou worden gesteld. Zijn geestelijk raadvrouw in de PI heeft toen tevergeefs contact gezocht met de medewerkster van Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering, die het reclasseringstoezicht zou uitvoeren.

Daags na zijn vrijlating op 6 maart belde verzoeker met deze medewerkster voor het aanvragen van een uitkering. Zij wist nog van niets, nam contact op met het parket Assen, realiseerde zich dat het niet de bedoeling was dat verzoeker vrij rondliep, en heeft verzoeker toen dringend verzocht zich te melden. Verzoeker is op 9 maart 2011 aangehouden door een landelijk opererend politieteam dat is belast met het opsporen van TBS-ers. Hij is daarop overgebracht naar de FPK Assen.

### Klachtprocedure reclassering

Verzoeker heeft bij de Klachtencommissie reclassering verschillende klachten ingediend over de reclasseringsinstelling. Daarvan betroffen enkele de adviserende rol in de strafzaak: hij vindt dat de reclasseringsinstelling bewust heeft toegewerkt naar oplegging van TBS met dwangverpleging. Voor het onderzoek van de Nationale ombudsman is vooral van belang de klacht over het optreden van de reclasseringsmedewerker bij de mislukte aansluiting van de behandeling in de kliniek op de detentie in de gevangenis.

De commissie kreeg bij de mondelinge behandeling van de klacht de indruk dat het voor verzoeker én de reclasseringsmedewerkster niet echt duidelijk is hoe het kon gebeuren dat verzoeker uit de PI werd ontslagen zonder aansluitende opname in de FPK.

In haar beslissing van 21 december 2011 constateerde de commissie verder dat de uitvoeringspraktijk nog niet voldoende is afgestemd op de dadelijke uitvoerbaarheid van een TBS met voorwaarden; het heeft immers - voorafgaand aan het ontslag uit de PI - ontbroken aan afstemming tussen Openbaar Ministerie, gevangeniswezen, reclassering en kliniek. Verzoeker is daardoor tussen wal en schip geraakt. De commissie beveelt de reclassering aan om intern en met ketenpartners te overleggen over maatregelen om in gevallen als deze naadloze aansluiting tussen detentie en TBS met voorwaarden te realiseren.

#### **Klachtonderzoek door de Nationale ombudsman**

Verzoeker heeft in brieven en mondeling klachten over de gang van zaken voorgelegd aan de Nationale ombudsman. Hij vindt dat de reclassering steeds heeft aangestuurd op TBS. Verder houdt hij de reclassering verantwoordelijk voor wijze waarop begin maart 2011 de opname in de kliniek van start ging.

De Nationale ombudsman heeft de volgende klachten in onderzoek genomen:

*Verzoeker klaagt erover dat de TBS met voorwaarden die de rechtbank Assen hem heeft opgelegd, niet aansluitend aan de vrijheidsstraf is uitgevoerd.*

Verzoeker klaagt er ook over dat het parket dat met de executie van het vonnis was belast, de penitentiaire inrichting en de reclassering geen goed contact met elkaar en met hem hebben gehad over wat er na afloop van de vrijheidsstraf zou gebeuren.

Omdat niet alleen de reclassering een rol heeft gespeeld bij het voorval waarover is geklaagd, heeft de Nationale ombudsman ook het gevangeniswezen en het Openbaar Ministerie bij het onderzoek betrokken. Aan de minister van Veiligheid en justitie (V&J) is, als verantwoordelijk bestuursorgaan voor beide instanties, gevraagd de Nationale ombudsman te informeren hoe het betrokken parket tijdens de detentie van verzoeker de uitvoering van de TBS met voorwaarden heeft voorbereid en of er initiatieven vanuit de PI zijn genomen en welke contacten hierover met de reclassering en verzoeker zijn geweest.

### **Informatie en standpunt minister**

Na ontvangst van het strafdossier is op het ressortsparket Leeuwarden de datum berekend waarop de duur van het voorarrest van verzoeker gelijk was aan die van de door de rechtbank opgelegde gevangenisstraf (met inachtneming van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling); dat is in een standaardsituatie het moment waarop het voorarrest wordt beëindigd. De berekening van die datum (de VI-datum) kwam uit op 6 maart 2011. Op 25 februari 2011 besliste de advocaat-generaal dat verzoeker op 6 maart 2011 in vrijheid moest worden gesteld.

De minister van V&J liet de Nationale ombudsman weten dat dit een onjuiste beslissing is geweest. De behandelend advocaat-generaal was niet op de hoogte van de wetswijziging per 1 september 2010 die het mogelijk maakt dat een terbeschikkingstelling met voorwaarden ondanks hoger beroep kan worden ten uitvoer gelegd. De minister is van mening dat de klacht van verzoeker op dit punt gegrond is.

De minister schreef voorts dat op het moment dat de beslissing tot onmiddellijke invrijheidstelling was genomen, er geen contact is geweest tussen het ressortsparket, de penitentiaire inrichting en de reclassering. Gelet op de beoordeling door de advocaat-generaal om verzoeker in vrijheid te stellen, was daar ook geen reden toe.

Voor wat betreft de voorlichting aan verzoeker over de gang van zaken stelt de minister dat de advocaat die voor iedere gedetineerde verdachte beschikbaar is, de eerst aangewezen persoon is. Ook de reclassering heeft een voorlichtende rol.

Ook meldt de minister dat het Openbaar Ministerie bij de eerste zitting in hoger beroep in maart 2012 aan verzoeker excuses heeft aangeboden voor de onterechte invrijheidstelling en de daarop volgende aanhouding.

De minister berichtte de Nationale ombudsman verder dat naar aanleiding van onderhavige zaak het Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken van het Openbaar Ministerie de gewijzigde wetgeving van 1 september 2010 nogmaals bij de officieren van justitie en advocaten-generaal die belast zijn met executie, onder de aandacht heeft gebracht.

### **Standpunt Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering**

De Nationale ombudsman heeft de reclasseringsinstelling uitgenodigd om in te gaan op de klachten, en hem te informeren of de aanbeveling van de klachtencommissie - om intern en met de ketenpartners te overleggen over de dadelijke uitvoerbaarheid van TBS met voorwaarden - al vorm heeft gekregen en wat de opbrengst daarvan is.

In zijn antwoord vermeldt de directeur van Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering een aantal factoren die deze zaak tot een gecompliceerde hebben gemaakt:

- Verzoeker en zijn geestelijk raadvrouw hebben kort voor zijn vrijlating geprobeerd telefonisch contact met de reclassering te krijgen, maar dat lukte niet omdat de reclasseringswerker met vakantie was en haar plaatsvervanger ziek was.
- De PI heeft niet - conform de toen geldende afspraken - met een opdrachtbrief aan de reclasseringswerker laten weten dat verzoeker in vrijheid zou worden gesteld.
- Bij de termijnberekening die de reclasseringswerker zelf had gemaakt zou - in geval van een voorwaardelijke invrijheidstelling - de invrijheidstelling op een later moment dan 6 maart 2011 zijn geweest.
- Op het moment van invrijheidstelling van verzoeker was de uitvoeringspraktijk nog niet voldoende afgestemd op de nieuwe wetgeving die door de rechtbank in haar vonnis is gehanteerd.
- De FPK Assen had verzoeker voor opname afgewezen. Dit was echter "conflicterend met de opnameverplichting" die de kliniek op dat moment had.

De directeur betreurt de gang van zaken en realiseert zich de impact op verzoeker van de aanhouding door het "arrestatieteam" en de plaatsing in de FPK. Hij is van mening dat tijdige overdracht van informatie en een zorgvuldige afstemming van evident belang zijn om situaties zoals deze in de toekomst te voorkomen. Hij wijst er nog op dat er tussen de arrondissementen grote verschillen bestaan in de werkwijzen en in de afspraken met de ketenpartners over de executie en dat binnen het Openbaar Ministerie wordt geprobeerd met zogenaamde kwaliteitscirkels meer grip op de situatie te krijgen en dat in dat kader een landelijk programma USB: Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen is geïnitieerd vanuit het Ministerie van V&J.

### **Nadere reactie Openbaar Ministerie**

Naar aanleiding van een verzoek van de Nationale ombudsman heeft het College van procureurs-generaal in juni 2013 als volgt gereageerd op de ontwikkelingen rond de afstemming door partners in de executieketen, waarover de directeur van de reclassering de ombudsman had geschreven.

Het College vindt het zeer belangrijk dat partners in de keten actief communiceren bij dadelijke uitvoerbaarheid van vonnissen, zeker bij bijzondere voorwaarden zoals opnames. Daarbij moet voor alle partners duidelijkheid zijn over de datum van invrijheidstelling. Het Openbaar Ministerie kan die datum vaak niet vaststellen, omdat het Openbaar Ministerie geen zicht heeft op eventuele andere vonnissen; penitentiaire inrichtingen en CJIB kunnen dat wel.

Het Openbaar Ministerie werkt aan een procesbeschrijving voor de executie van TBS-zaken. De verwachting is dat in het najaar van 2013 werkinstructies worden uitgezet.

Verder neemt het Openbaar Ministerie deel aan het Programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen, gestart in 2011. De minister heeft besloten tot een herverdeling van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging. Een programmateam van het Openbaar Ministerie werkt aan een nieuwe inrichting van het executiebestel.

In antwoord op een nadere vraag van de Nationale ombudsman over de voorbereiding door het arrondissementsparket van de aansluiting tussen detentie en behandeling, heeft het College van procureurs-generaal het volgende laten weten.

Het is aan de reclassering om uitvoering van de voorwaarden, zoals opname in een kliniek, te regelen. Taak van het Openbaar Ministerie is ervoor te zorgen dat de reclassering tijdig op de hoogte is van het vonnis en de dadelijke uitvoerbaarheid. De zaakofficier heeft daarvoor gezorgd, mondeling op de dag van de uitspraak en kort daarna per fax. Vóór het moment van invrijheidstelling heeft geen overleg plaatsgevonden door het ressortsparket met de reclassering of het arrondissementsparket; omdat de dadelijke uitvoerbaarheid over het hoofd was gezien, bestond daarvoor geen aanleiding, aldus het college.

Nagekomen informatie

De minister heeft naar aanleiding van bovenstaande bevindingen laten weten dat er "niet standaard een opdrachtbrief naar de reclassering [gaat] op het moment dat iemand in vrijheid wordt gesteld" en dat hetgeen de reclassering daarover schreef (zie hierboven nr. 13) niet juist is.

Verzoeker meldde over de excuses van het Openbaar Ministerie dat het niet meer is geweest dan terloops een zinnetje op de zitting in hoger beroep.

## **Beoordeling**

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Administratie en organisatie van werkprocessen moeten daarbij op orde zijn. Veelal betekent een goede taakvervulling ook dat effectief met andere (overheids)instanties wordt samengewerkt. Het behoorlijkheidsvereiste van samenwerking behelst dat een overheidsinstantie zich niet verschuilt achter een beperkte taakstelling, maar ten behoeve van de burger steeds zelf het initiatief neemt om samen te werken met andere instanties. Dit geldt ook voor een instantie als Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering voor zover deze overheidstaken verricht.

In haar vonnis heeft de rechtbank besloten tot toepassing van een bepaling die enkele maanden eerder in werking was getreden en die tot gevolg heeft dat een TBS met voorwaarden een aanvang neemt ondanks eventueel hoger beroep. Concreet betekende dit dat verzoeker in de FPK Assen moest worden opgenomen zodra de vrijheidsbeneming in de strafzaak eindigde.

Van het met de uitvoering van de uitspraak belaste (overheids)apparaat mag worden verlangd dat het zijn werkprocessen zo heeft ingericht en dat zijn medewerkers aldus samenwerken, dat aan zo'n beslissing goede uitvoering wordt gegeven. Dat is hier niet gebeurd.

Rol van justitie, met name het Openbaar Ministerie

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het in deze zaak heeft ontbroken aan goede afstemming tussen partners in de executieketen: ressortsparket en arrondissementsparket, reclassering en PI. De Nationale ombudsman is het met het College van procureurs-generaal eens dat, zeker wanneer zoals hier bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, actief communiceren zeer belangrijk is en dat er voor alle partners duidelijkheid moet zijn over de datum van invrijheidstelling.

De Nationale ombudsman benadrukt dat het aan een onder de minister van V&J ressorterende instantie, zoals: Openbaar Ministerie, penitentiaire inrichting of CJIB is om de datum van invrijheidstelling te bepalen en om alle ketenpartners actief daarover te informeren.

Afgaande op de informatie die de minister in dit onderzoek heeft verstrekt, heeft een advocaat-generaal de einddatum van de voorlopige hechtenis bepaald en aan de PI de invrijheidstelling van verzoeker gelast. Omdat de advocaat-generaal niet wist van de wetwijziging op grond waarvan hoger beroep niet steeds in de weg staat aan tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke TBS, was er voor de A-G geen aanleiding om de reclassering te informeren.

Dat moge zo zijn, onzorgvuldig is vooral dat niet alleen de A-G, maar ook andere betrokkenen op het ressortsparket blijkbaar niet wisten dat in deze zaak de dadelijke uitvoerbaarheid was gelast, terwijl dit in de conclusie van het vonnis stond vermeld. Bovendien was de wetwijziging bij het Openbaar Ministerie onder de aandacht gebracht in een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal over de TBS met voorwaarden uit najaar 2010.

Kennelijk heeft ook het arrondissementsparket de reclassering niet geïnformeerd over de aanstaande vrijlating van verzoeker. Gelet op de het feit dat zowel een officier van dat parket als de reclassering betrokken zijn bij de uitvoering van de voorwaarde van opname in de FPK, had contact tussen deze executiepartners in de rede gelegen. Daaraan heeft het tot kort na de invrijheidstelling ontbroken. Bovendien had de zaaksofficier uitvoering gegeven aan wat het College als OM-taken heeft omschreven: informeren van reclassering over vonnis en dadelijke uitvoerbaarheid. Het logisch sluitstuk daarvan kan zijn dat de reclassering van deze officier verneemt over het einde van de detentie.

Stellige indruk van de Nationale ombudsman is daarom dat niet goed is gecommuniceerd tussen twee parketten: het ressortsparket, waar na instellen van het hoger beroep moest worden beslist over de duur van de voorlopige hechtenis, en het arrondissementsparket waar de zaakofficier en/of executieofficier wist van de bijzondere beslissing in het vonnis omtrent de snelle uitvoerbaarheid van de TBS met voorwaarden. Dit gebrek aan samenwerking heeft ertoe geleid dat aan de PI de opdracht is gegeven verzoeker in vrijheid te stellen, terwijl de reclassering niet wist wanneer de beoogde aansluitende opname in FPK Assen moest zijn geregeld.

De Nationale ombudsman acht de handelwijze van het Openbaar Ministerie daarom niet behoorlijk.

#### *Rol van reclassering Leger des Heils*

24. De reclassering kende het vonnis, wist van de dadelijke uitvoerbaarheid, maar kon daaruit niet opmaken op welke datum de detentie van verzoeker zou eindigen. De reclasseringsmedewerkster verwachtte een schriftelijke mededeling daarover uit de PI, dat was volgens haar de afspraak met justitie. Bij afsluiting van het onderzoek heeft de minister ingebracht dat de reclassering "niet standaard" met een opdrachtbrief vanuit de PI wordt geïnformeerd over de einddatum van detentie. Wat daarvan zij, het spreekt boekdelen over de afstemming en communicatie tussen justitie en reclassering.

Achteraf is moeilijk te bepalen of een meer actieve houding van de reclassering ertoe kunnen bijdragen dat op de ontslagdatum verzoekers overbrenging naar de FPK was georganiseerd.

25. De informatie die wel aan de reclassering is aangeleverd over de op handen zijnde invrijheidstelling - het telefoontje van de (geestelijk verzorger van) verzoeker - is binnen de reclasseringsinstelling niet of niet tijdig bij de juiste persoon terecht gekomen. In zoverre is het handelen van de instelling niet zorgvuldig en niet behoorlijk.

### **Slotbeschouwing**

Verzoeker was veroordeeld tot een gevangenisstraf met TBS. Toen zijn gevangenisstraf eindigde, is niet goed georganiseerd hoe hij over zou gaan in de TBS-fase.

Voor verzoeker heeft dit alles betekend dat hij pas kort tevoren wist van de op handen zijnde invrijheidstelling. Maar vrij man was hij niet: hij zal zich hebben gerealiseerd dat hij zich ter behandeling moest laten opnemen in een FPK. Hoe dat in zijn werk zou gaan was onduidelijk en toen hij daarover wilde spreken met de betrokken reclasseringsmedewerker kwam het contact niet tot stand. Zo kwam verzoeker - na meer dan een jaar in voorlopige hechtenis - onvoorbereid vrij. Hij is in feite op straat gezet, zonder werk of uitkering. Kort daarna is hij opgepakt door een gespecialiseerd politieteam.



Voor verzoeker is dit een “valse start” van het behandeltraject geweest.

## **Conclusie**

De klacht over de reclasseringsinstelling is, voor zover deze betreft het intern niet goed overdragen van informatie, gegrond, wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

Voor het overige is de klacht over de reclassering niet gegrond.

Het onderzochte optreden van het Openbaar Ministerie, dat wordt toegerekend aan de minister van Veiligheid en Justitie, is niet behoorlijk, wegens schending van de vereisten van goede voorbereiding en van samenwerking.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Achtergrond**

### **Wetboek van Strafrecht, artikel 38**

"1. Indien de rechter niet een bevel als bedoeld in artikel 37b geeft, stelt hij ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen voorwaarden betreffende het gedrag van de ter beschikking gestelde. (...)

2. De rechter geeft tevens een in de uitspraak aangewezen instelling, die aan bepaalde bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen voldoet, opdracht de ter beschikking gestelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen. (...).

3.(....)

4.(...)

5.(....)

6. De rechter kan op vordering van de officier van justitie of ambtshalve bevelen dat de terbeschikkingstelling met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar is.

7. Een bevel als bedoeld in het zesde lid gaat in op het ogenblik waarop de verdachte ter tenuitvoerlegging van dit bevel wordt aangehouden, dan wel op het tijdstip waarop de tenuitvoerlegging van een ander bevel tot vrijheidsbeneming, in dezelfde zaak gegeven, eindigt.

8. Het bevel, bedoeld in het zesde lid, kan door de rechter die kennisneemt van het hoger beroep, ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie, worden opgeheven.

9. (...)"

De rechter vermeldde dat met ingang van 1 september 2010 de mogelijkheid bestaat om TBS met voorwaarden bij voorraad uitvoerbaar te verklaren. De betreffende wettelijke bepaling, art 38 zesde lid WvSr, is in hierna opgenomen onder Achtergrond.

"Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging", met bijlage: "Samenwerking O M en reclassering op het terrein van de TBS". In werking getreden op 1 oktober 2010 en inmiddels gewijzigd/ingetrokken.

10

2012.09743

de Nationale ombudsman