

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.

mr. R.J. Hoekstra

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de
Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar
aanleiding van de zaak-Bart van U.

Den Haag, 14 oktober 2016

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.

Inhoud

1. Inleiding
2. De afname van celmateriaal bij veroordeelden
3. De uitvoering van andere strafrechtelijke beslissingen
4. Een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag
5. Conclusies en bevindingen

Bijlagen

1. Overzicht van uit te voeren verbeteringen en veranderingen
2. Lijst van instanties en personen die zijn bezocht en met wie is gesproken
3. Afkortingen en begrippen
4. Chronologie (algemeen)
5. Chronologisch overzicht van de zaak van Udo D.

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.

1. Inleiding

1.1. De aanleiding voor deze monitorrapportage

In het debat met de Tweede Kamer op 1 juli 2015 heeft de minister van Veiligheid en Justitie op het volgende gewezen:

‘Het rapport-Hoekstra vertelt een tragisch verhaal over fouten die gemaakt zijn en die leed hebben veroorzaakt. Er ligt een zware verantwoordelijkheid, niet alleen op mij, maar ook op alle organisaties die in het rapport worden genoemd, om die fouten in de toekomst te voorkomen.’¹

In dit debat in de Tweede Kamer heeft de minister van Veiligheid en Justitie gewezen op het belang van een slagvaardige en daadkrachtige uitvoering van de beoogde verbeteringen. Dat gebeurt – zo liet hij de Tweede Kamer weten – mede aan de hand van een verbeterprogramma van het Openbaar Ministerie. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad gevraagd toe te zien op de uitvoering van dit verbeterprogramma. De minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg gevraagd integraal toezicht te houden op de raakvlakken van de verbeteringen op de verschillende beleidsterreinen.

Op deze beleidsterreinen zijn een groot aantal actoren actief. Het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, het NFI, het NIFP, het CBIJ, de DJI, de reclassering alsmede een groot aantal ambtelijke organisaties binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast de geestelijke gezondheidszorg en zorgverzekeraars, de (vereniging van Nederlandse) gemeenten alsmede ambtelijke organisaties binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In deze monitorrapportage gaat het om het nauwgezet volgen van de uitvoering van deze verbeteringen en veranderingen. Welke maatregelen zijn uitgevoerd en wat zijn de resultaten?

Om deze monitorrapportage is in eerste instantie gevraagd door het toenmalige Tweede Kamerlid, mevrouw M.A. (Magda) Berndsens-Jansen. Samen met het Tweede Kamerlid, mr. C.G. (Kees) van der Staaij, drong zij aan op een hoog tempo bij het in gang zetten en doorvoeren van de door de ministers en het college van procureurs-generaal aangekondigde maatregelen. In dit verband stelde zij voor de uitvoering van de aanbevelingen begin 2016 nauwgezet te laten volgen en de Onderzoekscommissie daarbij te betrekken. De minister van Veiligheid en Justitie reageerde daar als volgt op:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, TK 103 1 juli 2015

‘Mevrouw Bernds en de heer Van der Staaij hebben gevraagd hoe we borgen dat de aanbevelingen worden uitgevoerd. Daar hebben we twee manieren voor. De ene is dat het Openbaar Ministerie een duidelijk verbeterprogramma heeft onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Daarnaast heb ik gezegd dat ik het belangrijk vind dat er toezicht op wordt gehouden. Ik wil zelf een vinger aan de pols houden. Daar heb ik de procureur-generaal voor gevraagd. Dat is dus in het domein van het Openbaar Ministerie. Collega Schippers en ik hebben gezegd dat wij het belangrijk vinden dat er ook integraal toezicht gehouden wordt op de raakvlakken. Dat doen de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Mevrouw Bernds heeft toen gevraagd of het een idee zou zijn om de commissie-Hoekstra te vragen om daar ook naar te kijken. Ik heb daarover nagedacht en zojuist heb ik overleg gepleegd met de heer Hoekstra. Hij moet er natuurlijk nog met zijn medecommissieleden over spreken, maar hij heeft mij verzekerd dat hij graag bereid is om na een jaar, of zo veel eerder als zinvol is, het Openbaar Ministerie van advies te dienen over de voortgang van de uitvoering van de verschillende aanbevelingen. Ik ben overigens verheugd dat hij daartoe bereid is en hoop dat ik daarmee aan de wens van mevrouw Bernds tegemoet kom. Dat neemt niet weg dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad mij op grond van zijn bevoegdheid zal berichten over de wijze waarop het Openbaar Ministerie naar zijn oordeel uitvoering geeft aan de aanbevelingen van de commissie. Ik hecht eraan dit te benadrukken, gelet op zijn bijzondere en onafhankelijke positie. Voorts heb ik inmiddels van hem begrepen dat hij bereid is om zich te verstaan met de heer Hoekstra als dat nodig is. Zo is dus ook de koppeling tussen de procureur-generaal en de commissie-Hoekstra gelegd.

Voor het overige zullen de beide inspecties hun werk doen. Ik ga ervan uit dat ik daarmee de vraag van de SP en de SGP over het toezicht heb beantwoord. Wij zullen de Kamer sowieso in de loop van 2016 informeren over de stand van zaken van alle ondernomen acties, zoals in de beleidsbrief staat.

Mevrouw **Bernds-Jansen** (D66):

Ik dank de minister dat hij de suggestie van mijn fractie wil overnemen. Ik hoor hem alleen zeggen dat Hoekstra wil kijken naar en adviseren aan het Openbaar Ministerie. Ik zou graag willen dat hij dat ook weer breder doet, zoals ook in dit onderzoek van de commissie-Hoekstra is gebeurd. Hij moet dus naar de politie, de geestelijke gezondheidszorg en het Openbaar Ministerie kijken en daar de minister en de Kamer over informeren.

Minister **Van der Steur**:

Dat lijkt mij logisch. Ik heb net even gekeken naar mijn collega van Volksgezondheid. Die heeft mij toegeknikt. Het gesprek dat ik ga voeren met de commissie-Hoekstra zullen we langs deze lijn laten verlopen en ik zal de Kamer informeren over de uitkomsten.'

1.2. De bij de monitor gehanteerde werkwijze

Op 12 mei 2016 bracht de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Tweede Kamer op de hoogte van de tot dan toe gemaakte vorderingen.² Verderop wordt hier inhoudelijk op ingegaan. In zijn brief aan de Tweede Kamer wees de minister van Veiligheid en Justitie op het belang van een integrale samenhang tussen de verbeteringen op verschillende terreinen en onderstreepte hij het belang van toezicht op het doorvoeren van de maatregelen en de rechtmatigheid daarvan. Mijn rol daarbij wordt als volgt omschreven:

'De heer Hoekstra zal de uitvoering van de verbetermaatregelen volgen (monitoren) en mij adviseren naar aanleiding van zijn bevindingen. Daarbij zal hij de leden van de commissie en de rapportages van de toezichthouders betrekken. Aan het eind van dit jaar zal ik u informeren over hun bevindingen.'

Eind 2015, begin 2016 heb ik gesproken met alle toezichthouders die betrokken zijn bij het toezicht op de uitvoering van maatregelen en met alle betrokken ambtelijke onderdelen van de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vervolgens is een monitorplan opgesteld dat op 4 april 2016 is aangeboden aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De minister van Veiligheid en Justitie heeft dit monitorplan als bijlage bij zijn brief van 12 mei 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden. Een overzicht van de ter voorbereiding van het monitorplan gevoerde gesprekken is vermeld in dat monitorplan.

Medio mei 2016 was de start van een reeks gesprekken en werkbezoeken in het kader van de monitorrapportage. Deze gesprekken en werkbezoeken zijn in augustus 2016 afgerond. Op dat moment kwam de vraag op of de inmiddels vergaarde informatie voldoende was om mijn bevindingen binnen de eerder gestelde termijn, vóór 15 augustus 2016, aan de beide ministers aan te bieden. Beide ministers hebben mij verzocht enkele toen nog in aantocht zijnde brieven, onderzoeken, adviezen, waaronder rapportages van toezichthouders, bij deze monitorrapportage te betrekken en op deze wijze een zo volledig mogelijk beeld te geven van de uitvoering van de veranderingen en verbeteringen. Om deze reden hebben zij mij verzocht vóór 15 oktober 2016 te rapporteren.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 320

Op 16 november 2015 heb ik in het kader van de monitorrapportage gesproken met mevrouw drs. J.F. (Joke) de Vries, hoofdinspecteur van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De IGZ is na de verschijning van het onderzoeksrapport van de Onderzoekscommissie begonnen met een onderzoek naar de vraag of aan Bart van U. op een verantwoorde wijze medische zorg is aangeboden en geleverd. Met toestemming van de familie van Bart van U. heb ik op verzoek van de IGZ op 15 september 2015 informatie beschikbaar gesteld over de pogingen van de familie van Bart van U. om aan hun broer verantwoorde geestelijke gezondheidszorg te (laten) verlenen. Op 16 september 2015 heeft de voormalige secretaris van de Onderzoekscommissie gesproken met twee onderzoekers van de IGZ. De IGZ heeft mij aanvankelijk laten weten dat dit onderzoek vóór de zomer van 2016 gereed zou zijn. Op 13 september 2016 heeft mevrouw De Vries mij bericht dat afronding van het onderzoek verwacht wordt in december 2016. Hoewel het beantwoorden van de vraag naar het bieden van verantwoorde zorg aan Bart van U. van belang is voor het toekomstig functioneren van de geestelijke gezondheidszorg, heb ik besloten met het uitbrengen van deze rapportage niet te wachten op de uitkomsten van dit onderzoek van de IGZ.

In deze rapportage gebruik ik – met uitzondering van wat in citaten en dergelijke is gezegd en vermeld – de term ‘gevaarlijk personen met verward gedrag’. Het betreft hier een categorie personen die een klein deel uitmaken van wat onder ‘personen met verward gedrag’ wordt verstaan. Bij personen met verward gedrag gaat het om uiteenlopende oorzaken voor dat gedrag. Bij gevaarlijke personen met verward gedrag zetten de verantwoordelijke bewindspersonen in op het zoveel mogelijk inperken van risico’s door de juiste ondersteuning en zorg met de noodzakelijke beveiliging te bieden.³

Feitelijke delen van deze rapportage zijn in het kader van hoor en wederhoor voorgelegd aan de desbetreffende ministeries en personen met wie ik heb gesproken. Het volledige conceptrapport is voorgelegd aan de oud-leden van de Onderzoekscommissie. Van hun commentaar heb ik dankbaar gebruikt gemaakt. Ik heb de families van mevrouw dr. E. (Els) Borst-Eilers en van Loïs de gelegenheid geboden mijn bevindingen van commentaar te voorzien.

1.3. De zaak-Bart van U. staat niet op zichzelf

De gewelddadige dood van mevrouw Borst op zaterdag 8 februari 2014 en de eveneens gewelddadige dood van Loïs, de oudste zus van Bart van U., op 10 januari 2015, zijn ingrijpende en tragische gebeurtenissen voor de families van beide slachtoffers. De zaak-Bart van U. staat niet op zichzelf. Bij tragische en ook

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 452, nr. 204.

gewelddadige incidenten zijn in een aantal gevallen voor zichzelf en voor anderen gevaarlijke personen met verward gedrag betrokken. Hieronder noem ik vier recente voorvallen. Wat Udo D. betreft baseer ik het onderstaande op het onderzoeksrapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Voor de andere voorvallen die nog nader worden onderzocht, is gebruik gemaakt van open bronnen.

- De politie in Leeuwarden kreeg op maandag 19 oktober 2015 om 16.30 uur een melding dat een man, later bleek dat Udo D. te zijn, een Bulgaarse prostituee met een mes in haar hals had gestoken. Kort hierna volgde een tweede melding dat in een parkeergarage een vrouw was aangevallen. Meteen daarna een derde melding over belaging van een vrouw op de parkeerplaats bij een supermarkt. Om 17.20 uur kwam de vierde melding: Udo D., een 38-jarige man, had met een fles een 68-jarige vrouw op haar hoofd geslagen. De vrouw overleed ter plekke.

Op 14 juni 2016 veroordeelde de rechtbank in Leeuwarden Udo D. voor de dood van de vrouw en de poging tot doodslag tot zes jaar gevangenisstraf en TBS met dwangverpleging.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 27 oktober 2015 de Tweede Kamer laten weten dat de burgemeester van Leeuwarden de Inspectie voor Veiligheid en Justitie om een onafhankelijk onderzoek heeft gevraagd.⁴ Het onderzoek dat de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg inmiddels hebben uitgevoerd, betreft alle relevante feiten en omstandigheden, met inbegrip van de TBS-geschiedenis en de zorgverlening aan Udo D. Het onderzoek is aan de Tweede Kamer aangeboden op 18 augustus 2016.⁵ Zie ook bijlage 5.

- Op vrijdag 3 juni 2016 vroeg een 51-jarige vrouw op het NS-station Ede-Wageningen hulp aan een student, die meteen de politie belde. In het telefoongesprek kwam ook de vrouw aan het woord en vertelde ze dat ze terug wilde naar een psychiatrische instelling in Ede omdat ze, zoals ze zei: 'gevangen zit in demonen en angst'. Vanwege het feit dat ze – zo deelde ze mee - daar net was 'uitbehandeld', mocht ze echter niet terug naar deze psychiatrische instelling.⁶

Op zaterdag 4 juni 2016 overgoot deze vrouw zich met een brandbare vloeistof en stak zichzelf op klaarlichte dag in brand op het Van

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 452, nr. 195.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 452, nr. 202.

⁶ 'Waarom bleef hulp uit voor vrouw die zichzelf in brand stak?', *de Volkskrant* 7 juni 2016.

Slootenplein in het centrum van Bennekom bij Ede. Omstanders probeerden nog de vlammen te doven. De vrouw overleed twee dagen later, op 6 juni 2016, aan haar verwondingen.

- Op vrijdag 17 juni 2016 bezocht een psycholoog van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) de 38-jarige Rémon W.⁷ W. was eerder aangehouden en in verzekering gesteld voor het inrijden op en het vernielen van een politieauto, bedreiging en het rijden onder invloed. Op 6 juni 2016 besliste de rechtbank Gelderland dat de in verzekeringstelling onder voorwaarden zou worden geschorst. Een van de voorwaarden was dat hij regelmatig contact met een psycholoog zou hebben. Hij moest ook zijn medicijnen gebruiken. Al snel constateerde de reclassering dat W. niet sterk en stabiel genoeg was voor het leven buiten de gevangenis dan wel instelling. Op 16 juni 2016 diende het Openbaar Ministerie een vordering in om W. te laten opnemen. De moeder van W. had zich tot verschillende instanties gewend met de waarschuwing dat vrijlating wel eens slecht zou kunnen aflopen:

‘Het hart klopte in mijn keel toen ik in juni hoorde dat Rémon weer vrij rondliep. Hoe konden ze zo’n geestelijk zieke jongen de straat op laten gaan? In een lang telefoongesprek [nog geen week voor het door W. veroorzaakte ongeluk op 17 juni 2016] had ik zijn psychiater nog gewaarschuwd dat er ongelukken zouden gebeuren als ze hem opnieuw zouden vrijlaten. Toch hebben ze hem laten gaan.’⁸

Onder dreiging slaagde hij er op 17 juni 2016 in de autosleutels van de psycholoog in handen te krijgen en vertrok met diens auto. Op de Ruurloseweg in Zelhem reed hij frontaal tegen de auto met een jong gezin. De vader en de twee kinderen van vier en drie jaar oud raakten ernstig gewond. De vierjarige jongen zo ernstig, dat hij ter plekke overleed.

- Familie, buurtgenoten, politie, gemeente en woningbouwvereniging maakten zich grote zorgen over een man met verward gedrag in Hoogeveen.⁹ Hij leed aan paranoïde schizofrenie en leefde in een zelfgebouwde wereld van wanen en samenzweringstheorieën. Drie jaar voor zijn overlijden op 23 juni 2016 stopte hij met het nemen van zijn medicatie. De familie waarschuwde eerder GGZ Drenthe. Buurtgenoten trokken bij de burgemeester aan de bel. Vanaf 2014 ontving de politie meer

⁷ ‘Man die kind doodreed in Zelhem was vrij tegen advies reclassering’, *NRC Handelsblad* 19 juni 2016.

⁸ ‘Moeder van dader had nog gewaarschuwd’, *NRC Handelsblad* 21 juni 2016.

⁹ ‘Mijn zoon reed een peuter dood’, *De Telegraaf* 12 augustus 2016.

⁹ *De Monitor*, ‘Als een “verward” familielid steeds verder wegglijdt en niemand lijkt in te grijpen’.
<http://demonitor.ncrv.nl/uitzendingen>

dan twintig meldingen over de man. Pogingen om hem gedwongen op te nemen, liepen spaak. Begin maart 2016 sloeg de man zijn buurman. Omdat hij daardoor aantoonbaar een gevaar was, volgde een inbewaringstelling. De rechter besloot vier weken later de man vrij te laten.

Na de beëindiging van zijn inbewaringstelling werd een ‘groot zorgoverleg’ van de familie, politie, gemeente, woningbouwvereniging en GGZ Drenthe gehouden. Dat leidde tot het aanvragen van een rechterlijke machtiging. Op 23 juni 2016 bezochten een psychiater en een rechter de man thuis. Deze barricadeerde de deur en stak het huis in brand. Daarbij kwam hij om het leven.

In de hierboven genoemde gebeurtenissen komen situaties voor die ook in de zaak van Bart van U. aan de orde zijn: de eigen roep en de roep van naaste familie om hulp, adviezen van instanties zoals de reclassering, bestuurlijke en juridische beletselen om gevaarlijke personen met verward gedrag gedwongen – tijdelijk als noodmaatregel - te laten opnemen. In een aantal van de hier genoemde voorvallen is sprake van slachtoffers die in geen enkele relatie stonden tot de desbetreffende persoon met verward gedrag.

1.4. Opzet van deze monitorrapportage

In deze monitorrapportage wordt allereerst in het volgende, tweede, hoofdstuk ingegaan op de afname van celmateriaal bij veroordeelden. In de zaak-Bart van U. speelde het niet-afnemen van celmateriaal en vervolgens het niet-maken van een DNA-profiel na zijn veroordeling tot een gevangenisstraf in 2012 een belangrijke rol. De zaak-Bart van U. laat zien dat de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeeldengebreken* vertoont.

De eerste tekortkoming betreft de afname van celmateriaal bij veroordeelden waar dat nog niet is gebeurd. In het Onderzoeksrapport (bladzij 139) wordt er mede aan de hand van een in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie uitgevoerde studie van Universiteit Leiden op gewezen dat het hier om twintig tot dertig procent van alle veroordeelden gaat die celmateriaal hadden moeten afstaan, maar bij wie dat niet is gebeurd. Vervolgens konden ook geen DNA-profielen worden gemaakt om die op te slaan in de DNA-databank voor verdachten. Volgens de minister van Veiligheid en Justitie ging het op 21 juni 2015 om 12.584 veroordeelden (waarvan 1.765 met bekend adres en 10.765 met onbekend adres).¹⁰

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 279, nr. 247. De minister hanteert twee aantallen: 12.584 en 12.530 veroordeelden. In een bijlage bij de brief van 12 mei 2016 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 320) wordt met peildatum van 29 november 2015 het aantal DNA-V gesignaleerden in het opsporingsregister op 12.403 gesteld.

Daarnaast wordt in het tweede hoofdstuk ingegaan op de noodzaak van een structurele verbetering van de afname van celmateriaal bij veroordeelden. Voor de goede orde zij hier vermeld dat veroordeelden verplicht zijn celmateriaal af te staan. Dat geschiedt thans door met twee wattenstokjes wangsljm af te nemen van de linkerwang en eveneens met twee wattenstaafjes wangsljm van de rechterwang van de veroordeelde. Als dat niet kan, mogen haarwortels of bloed als celmateriaal worden gebruikt. Vervolgens wordt van de monsters een DNA-profiel gemaakt. De veroordeelde kan bij de rechter bezwaar aantekenen: niet tegen de afname van celmateriaal, maar wel tegen de opname van een DNA-profiel in de Nederlandse DNA-databank voor strafzaken.¹¹

De huidige werkwijze is ingewikkeld. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft geconcludeerd dat 'binnen het huidige wettelijke kader een honderd procent afname van celmateriaal bij veroordeelden in de praktijk nooit kan worden gerealiseerd'.¹² Afname van celmateriaal 'zo spoedig mogelijk' na veroordeling is met de huidige werkwijze onhaalbaar.¹³ Om betere waarborgen te bieden voor afname van celmateriaal voor alle daarvoor in aanmerking komende veroordeelden heeft de Onderzoekscommissie voorgesteld om bij inverzekeringstelling van verdachten van misdrijven zoals bedoeld in artikel 67, eerste lid van het *Wetboek van Strafvordering* celmateriaal af te nemen en daarvan pas na veroordeling een profiel aan te maken en op te nemen in de DNA-databank voor strafzaken.

De aanbeveling dat al meteen bij inverzekeringstelling celmateriaal wordt afgenomen, maakt een wijziging van de wet nodig. Na de verschijning van het onderzoeksrapport zijn hiertegen bezwaren kenbaar gemaakt, deels ontleend aan

¹¹ Artikel 7 *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*:

1 De veroordeelde kan tegen het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel, binnen veertien dagen na de dag waarop zijn celmateriaal is afgenomen onderscheidenlijk de dag waarop de mededeling, bedoeld in artikel 6, derde lid, is betekend, een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank die in eerste aanleg vonnis heeft gewezen, dan wel de rechtbank in het arrondissement waar tegen de strafbeschikking verzet had kunnen worden gedaan. De zesde afdeling van Titel I van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing.

2 Het bezwaarschrift is met redenen omkleed.

3 De rechtbank beslist zo spoedig mogelijk.

4 Zolang tegen het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel een bezwaarschrift kan worden ingediend en zolang een ingediend bezwaarschrift niet is ingetrokken of daarop niet is beslist, wordt op basis van het celmateriaal van de veroordeelde geen DNA-profiel bepaald.

5 Indien de rechtbank het bezwaarschrift gegrond verklaart, beveelt zij de officier van justitie ervoor zorg te dragen dat het celmateriaal van de veroordeelde terstond wordt vernietigd.

¹² Inspectie Veiligheid en Justitie, Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM. Eerste stand van zaken verbetermaatregelen, bladzij 6.

¹³ 'Het is de officier van justitie die zo spoedig mogelijk na de veroordeling het bevel geeft tot afname van celmateriaal voor DNA-onderzoek. Het geven van het bevel is geen bevoegdheid, maar een verplichting.' (Memorie van toelichting bij Regeling DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden), Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 685, nr. 3.

artikel 8 van het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM) en deels vanwege de verwachting dat met een betere uitvoering van de huidige regeling een wetswijziging niet nodig zou zijn om tot een maximaal percentage te komen van veroordeelden die zo spoedig mogelijk na veroordeling celmateriaal afstaan. In het tweede hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

In het derde hoofdstuk volg ik de uitvoering van maatregelen die betrekking hebben op enkele andere strafrechtelijke beslissingen die in de zaak van Bart van U. niet geëffectueerd zijn.

In het vierde hoofdstuk gaat het om de rol van het Openbaar Ministerie bij inbewaringstelling van personen met verward gedrag, een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag en nieuwe wetgeving ter vervanging van de *Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen* (Wet BOPZ). Ten slotte volgen in het vijfde hoofdstuk conclusies en aanbevelingen.

2. De afname van celmateriaal bij veroordeelden

2.1. De herstelactie en de inhaalslag in kort bestek

Hieronder wordt uitgebreid ingegaan op de herstelactie van het Openbaar Ministerie en de inhaalslag van de Nationale Politie om celmateriaal af te nemen van veroordeelden van wie na veroordeling nog geen celmateriaal was afgenomen. Voor een beter begrip volgt in deze paragraaf een samenvatting van de resultaten van de herstelactie en de inhaalslag.

Geen afname van celmateriaal omdat er geen bevel tot afname van celmateriaal is gegeven

Naar aanleiding van de zaak van Bart van U. is gebleken dat niet aan alle daarvoor in aanmerking komende veroordeelden een bevel tot celmateriaal is gegeven. Het betreft 4.664 parketnummers. Het Openbaar Ministerie heeft in een herstelactie alsnog een bevel tot celmateriaal gegeven aan 2.993 veroordeelden (64,2 procent van 4.664). Daarvan is bij 2.400 veroordeelden (51,5 procent van 4.664) celmateriaal afgenomen.

Geen afname van celmateriaal omdat de veroordeelden niet zijn komen opdagen op spreekuren van de Nationale Politie

Tevens is een inhaalslag uitgevoerd. Het gaat om 12.403 veroordeelden die niet zijn komen opdagen op de spreekuren voor afname van celmateriaal. Zij staan sindsdien geregistreerd in het opsporingsregister (OPS). Van 1.748 veroordeelden is een adres in Nederland bekend. Dat heeft geleid tot afname van celmateriaal bij 1.512 veroordeelden (86,5 procent van 1.748 en 12,2 procent van 12.403).

Voor de verblijfplaats van 1.249 veroordeelden van wie aanvankelijk geen adres in Nederland bekend was, hebben het Openbaar Ministerie, het directoraat-generaal straffen en beschermen, Justid en CJIB/AICE alsnog aanknopingspunten gevonden die voor opsporing en aanhouding bruikbaar zijn. Inmiddels zijn 492 veroordeelden opgespoord en aangehouden (39,4 procent van 1.249 en 3,9 procent van 12.403).

De inhaalslag is voor een (klein) deel geslaagd (16,1 procent van 12.403). Als wordt uitgegaan van alsnog bekende adressen (2.997), is het percentage veroordeelden van wie celmateriaal is afgenomen 66,9 (2.004 van 2.997).

2.2. De herstelactie

De herstelactie is ervoor bedoeld dat veroordeelden die wel in aanmerking komen voor afname van celmateriaal, maar die geen bevel van de officier van justitie hebben ontvangen om alsnog celmateriaal af te staan.

Vanaf 1 mei 2010 tot vorig jaar heeft als gevolg van een onvolledige landelijke DNA-query een aantal veroordeelden geen bevel tot afname van celmateriaal gekregen. Het

gaat hier om het beoordelen van 4.664 parketnummers met strafzaken die betrekking hebben op strafbare feiten die ten onrechte niet waren opgenomen in de tot dan toe gehanteerde *query* die ten onrechte geen bevel tot afname hadden gekregen. Het betreft strafbare feiten met betrekking tot:

- het *Wetboek van Strafrecht*
- de *Opiumwet*
- de *Wet Wapens en Munitie*
- de *Wet Militair Strafrecht*
- de *Wet Internationale Misdrijven*
- de *Wegenverkeerswet 1994*
- de *Wet Economische Delicten*¹⁴

De beoordeling van de 4.664 parketnummers heeft ertoe geleid dat de desbetreffende officieren van justitie alsnog een bevel tot afname van celmateriaal hebben gegeven aan 2.993 veroordeelden (64,2 procent van 4.664). Het Openbaar Ministerie verklaart het achterwege blijven van een bevel in de 'Integrale ketenbrede voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid' als gevolg van overlijden of omdat in een andere zaak reeds een bevel is gegeven.¹⁵ Een kwantificering wordt niet gegeven.¹⁶

Van de 2.993 veroordeelden hebben er – volgens informatie van het Openbaar Ministerie - 2.400 celmateriaal afgestaan (51,5 procent van 4.664).¹⁷ Volgens het Openbaar Ministerie zijn hiervan 2.177 DNA-profielen (46,7 procent van 4.664) inmiddels opgeslagen in de DNA-databank voor strafzaken.

¹⁴ Integrale ketenbrede voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, bijlage bij de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 12 mei 2016 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 320), bladzij 1.

¹⁵ Idem, bladzij 2.

¹⁶ Artikel 2 lid 1 van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* luidt: 'De officier van justitie in het arrondissement waarin de rechtbank is gelegen die in eerste aanleg vonnis heeft gewezen, dan wel de officier van justitie die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, beveelt dat van een veroordeelde wegens een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, celmateriaal zal worden afgenomen ten behoeve van het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel, tenzij:

a. van deze persoon reeds een DNA-profiel is verwerkt overeenkomstig het Wetboek van Strafvordering of de Wet bescherming persoonsgegevens;

b. redelijkerwijs aannemelijk is dat het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel gelet op de aard van het misdrijf of de bijzondere omstandigheden waaronder het misdrijf is gepleegd niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde.'

¹⁷ Realisatie maatregelen OM na onderzoeksrapport Commissie Hoekstra, parket-generaal 8 juli 2016.

Het NFI kan geen zelfstandig onderscheid maken tussen reguliere afnamesets met celmateriaal en afnamesets in het kader van deze herstelactie.¹⁸ Het NFI hanteert een aantal van 1.703 (met als datum 31 maart 2016). Deze datum van 31 maart 2016 is de datum waarop het NFI de analyse heeft uitgevoerd op de lijst met veroordeelden die van het Openbaar Ministerie is ontvangen. De profielen van deze 1.703 veroordeelden hebben bij 74 personen 90 matches met sporen opgeleverd (4,3 procent van 1.703).¹⁹

Terug naar het aantal veroordeelden dat alsnog een bevel tot afname van celmateriaal hebben gekregen (2.993). Van deze groep hebben per 8 augustus 2.400 veroordeelden celmateriaal afgestaan (51,5 procent van 4.664). Wat de rest (593) betreft bevinden zich 76 veroordeelden op een bekend adres in Nederland. Deze 76 veroordeelden worden actief opgespoord. Verder verblijven 220 veroordeelden in het buitenland en van 223 gesignaleerde veroordeelden is het adres onbekend.

Overzicht per 8 augustus 2016

bevel gegeven	2.993	celmateriaal afgenomen	2.400	DNA-profielen in databank	2.177
				nog niet in databank	223
				waarvan gegronde bezwaarschriften	43
		nog geen celmateriaal afgenomen	593	signaleringen	514
				geplande afnames	11
				overigen	68
totaal	2.993		2.993		2.993

Bron: Openbaar Ministerie

2.3. De inhaalslag

Een tweede groep veroordeelden betreft diegenen die na veroordeling wel een bevel tot afname van celmateriaal hebben gekregen, maar niet zijn verschenen op de spreekuren van de politie. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 12 mei 2016 verwijst de minister naar 12.403 DNA-V gesignaleerden in het OPS (peildatum 29 november 2015).²⁰ Ook hier is het nodig een onderverdeling in verdere groepen te maken.

Veroordeelden met bekend adres

Het gaat in de eerste plaats om 1.748 veroordeelden met bekend adres in Nederland.²¹ De 1.748 veroordeelden staan geregistreerd in het OPS. Per 8 augustus

¹⁸ E-mailbericht van het NFI van 16 september 2016 om 17.40 uur.

¹⁹ E-mailbericht van het NFI van 19 juli 2016 om 14.02 uur.

²⁰ Idem.

²¹ E-mailbericht van de Nationale Politie van 12 augustus 2016 om 14.33 uur.

2016 worden hiervan 1.508 (86,3 procent) niet meer vermeld in het OPS, omdat celmateriaal is afgenomen en het DNA-profiel is opgenomen in de DNA-bank voor strafzaken. Bij 4 gesignaleerde veroordeelden is celmateriaal afgenomen, maar deze vier signaleringen zijn naar de stand van 8 augustus 2016 nog niet in het OPS beëindigd. Resteert een aantal van 236 veroordeelden:

- 136 veroordeelden hebben Nederland verlaten of zijn uitgezet op grond van de *Vreemdelingenwet* voordat celmateriaal kon worden afgenomen;
- 56 veroordeelden zijn onvindbaar en er zijn geen aanwijzingen waar zij zich thans bevinden;
- van 41 veroordeelden is een verblijfsadres in het buitenland bekend. Voor deze subgroep zijn geen rechtsmiddelen voorhanden om celmateriaal af te nemen;
- 3 veroordeelden verblijven in hechtenis in het buitenland.

Het NFI heeft uit deze groep per 31 maart 2016 1.352 profielen opgeslagen in de databank. Dat heeft bij 95 personen (7,0 procent) 131 matches met sporen opgeleverd.

Veroordeelden zonder bekend adres

De andere groep betreft veroordeelden zonder bekend adres. Het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, het directoraat-generaal straffen en beschermen, JustID en CJIB/AICE hebben 'aanknopingspunten' gevonden voor de opsporing en aanhouding van 1.249 veroordeelden. In februari 2016 is gestart met de opsporing en aanhouding van deze veroordeelden. Inmiddels zijn 492 veroordeelden opgespoord en aangehouden (3,9 procent van 12.403 en 39,4 procent van 1.249). De Nationale Politie heeft mij hierover het volgende laten weten:

'De veroordeelden die tot deze doelgroep behoren kosten de politie meer inspanning dan de doelgroep die met een bekend BRP-adres gesignaleerd staan en [dit] leidt ook tot inzet van researchcapaciteit.'²²

Instroom in OPS

De instroom in OPS is per jaar als volgt opgebouwd:²³

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²⁴	totaal
instroom in het OPS	255	227	183	229	422	1.527	1.871	1.501	2.455	3.572	3.360	15.602

Verloop in het OPS (per 8 augustus 2016)

periode	instroom	beëindiging signalering	in %
15 juli 2015-1 januari 2016	2.893	2.625	91
1 januari 2016-1 april 2016	1.415	1.186	84

²² Idem.

²³ Idem.

²⁴ Tot 8 augustus 2016.

1 april 2016-1 juli 2016	1.274	863	68
1 juli 2016-8 augustus 2016	527	94	18

Samengevat betekent dit dat celmateriaal is afgenomen van 2.400 veroordeelden in het kader van de herstelactie. De inhaalslag bij veroordeelden met bekend adres heeft nog eens 1.512 veroordeelden opgeleverd die celmateriaal hebben afgestaan plus 492 van 1.249 veroordeelden van wie toch aanknopingspunten voor hun verblijfplaats zijn gevonden. In totaal een aantal dat uitkomt op 4.404 en mogelijk zelfs 5.161 veroordeelden die alsnog celmateriaal afstaan.

Bovenstaande bevindingen bevestigen de conclusie van de Inspectie Veiligheid en Justitie dat

‘[o]ndanks de uitgebreide inzet van de politie op de opsporing van DNA-veroordeelden [...] er uiteindelijk een groep veroordeelden (bijvoorbeeld uitgezette vreemdelingen) over [blijft] waarvan het niet waarschijnlijk is dat van hen ooit celmateriaal zal worden afgenomen omdat ze onvindbaar zijn. De Inspectie VenJ concludeert dat binnen het huidige wettelijke kader een honderd procent afname van celmateriaal bij veroordeelden in de praktijk nooit kan worden gerealiseerd.’²⁵

Waardering is op haar plaats voor de inzet en de gedrevenheid waarmee iedereen binnen het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, het ministerie van Veiligheid en Justitie, het NFI, JustID en CJIB/AICE aan de herstelactie en de inhaalslag heeft gewerkt en nog steeds werkt. Desalniettemin onderschrijf ik de conclusie van de Inspectie Veiligheid en Justitie en stel vast dat met de huidige werkwijze en ondanks de herstelactie en inhaalslag niet bij alle in aanmerking komende veroordeelden zo spoedig mogelijk na hun veroordeling celmateriaal wordt afgenomen.

Het gaat om een categorie met een omvang van ongeveer een zevende van alle voor afname van celmateriaal in aanmerking komende veroordeelden bij wie geen celmateriaal wordt afgenomen.

Voor alle in aanmerking komende veroordeelden van wie wel celmateriaal wordt afgenomen, duurt het gemiddeld 200 dagen na hun veroordeling dat celmateriaal wordt afgenomen.

²⁵ Inspectie Veiligheid en Justitie, Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM. Eerste stand van zaken verbetermaatregelen, bladzij 6. De Inspectie Veiligheid en Justitie wijst er op (bladzij 24) dat bij de door haar onderzochte politie-eenheden het opkomstpercentage van DNA-veroordeelden voor afname van celmateriaal tussen de 50 en 63 procent ligt. Dit is lager dan de volgens het Openbaar Ministerie in de praktijk gerealiseerde percentages van 85-87 van de opgeroepen veroordeelden die celmateriaal afstaan na een bevel, zonder dat een aanhoudingsbevel uitgevaardigd hoeft te worden.

Het een noch het ander verdraagt zich met het maatschappelijk belang van opsporing en vervolging van eerder gepleegde en toekomstige misdrijven alsmede met het voorkomen van nieuwe misdrijven.

2.4. Is het mogelijk de werkwijze bij afname van celmateriaal te verbeteren en zijn de nu genomen maatregelen daarvoor afdoende?

De werkwijze om te komen tot afname van celmateriaal van veroordeelden die daarvoor in aanmerking komen, kan op verschillende manieren worden verbeterd. Daarbij speelt ook de doorlooptijd tussen veroordeling en opname van het DNA-profiel in de DNA-databank voor strafzaken een rol. Hoe korter de doorlooptijd, des te geringer de kans om zich te onttrekken aan verplichte afname.

Het proces van afname van celmateriaal bij veroordeelden die gedetineerd zijn en bij veroordeelden die zich bij de politie melden na een oproep om op een spreekuur te verschijnen (85,4 procent van alle veroordeelden ex de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in 2014) kent de volgende stappen (tussen haken de desbetreffende instantie):

- veroordeling (rechtbank/gerechtshof)
- uitgifte bevel tot afname van celmateriaal (officier van justitie)
- afname van celmateriaal
 - in penitentiare inrichting (DJI): 10,2 procent van de afnames gebeurt in justitiële inrichtingen. Hiervan staat 95,5 procent (= 9,7 procent van totaal) daadwerkelijk celmateriaal af.²⁶
 - na oproep voor afname op spreekuur bij de politie (Nationale Politie): 89,8 procent van de veroordeelden moet zich bij de politie melden. Hiervan meldt zich 84,2 procent (= 75,6 van totaal) vrijwillig of staat celmateriaal af na aanhouding.²⁷
- wettelijke termijn van twee weken voor het indienen van een bezwaar door de veroordeelde bij de rechtbank tegen de opname van het DNA-profiel in de DNA-databank voor strafzaken (veroordeelde: de rechter beslist 'zo spoedig mogelijk')
- opdracht tot verwerking celmateriaal in een DNA-profiel (officier van justitie)
- acceptatie van de opdracht door het NFI en aanmaak van het DNA-profiel (NFI)
- opname van het DNA-profiel in de DNA-databank (Nederlandse databank voor strafzaken)

²⁶ SMS & Significant, Factsheet ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na veroordeling, bladzij 7. De door SMS & Significant gebruikte cijfers zijn afkomstig van het Openbaar Ministerie. Zie ook het Onderzoeksrapport, bladzij 140.

²⁷ E-mailbericht van het parket-generaal van 10 oktober 2016 om 12.56 uur.

In het onderzoeksrapport (bladzij 154-156) wordt erop gewezen dat de gemiddelde totale doorlooptijd tussen veroordeling en opname van het DNA-profiel in de DNA-databank voor strafzaken van het NFI in 2011 op 201 dagen (29 weken) lag. Deze gemiddelde doorlooptijd is anno 2016 nog steeds 200 dagen. Dat blijkt uit de in het kader van het verbeterprogramma ontwikkelde *dashboard* dat sinds begin juni 2016 in werking is. De lange doorlooptijd is te wijten aan het plannen van afnamedagen die twee tot vier maanden ver in de tijd liggen en het behandelen van de oudste zaken eerst en daarna pas de bevelen voor nieuwe zaken: ‘dit betekent dat nieuwe zaken onderaan de stapel komen te liggen en zodoende pas worden ingepland als alle zaken die daarvoor zijn binnengekomen op een afnamedag zijn gepland’.²⁸ Het is de bedoeling het werkproces aan te passen en een ‘veegteam’ de achterstanden te laten wegwerken. De startdatum van dit ‘veegteam’ is 1 november 2016. Het is de bedoeling om op 1 mei 2017 de achterstanden te hebben weggewerkt.

De totale doorlooptijd kan worden onderverdeeld in:²⁹

- de periode tussen het moment van veroordeling en de verzending van het bevel tot afname van celmateriaal (Openbaar Ministerie 1)
- de periode tussen het moment van de verzending van het bevel tot afname van celmateriaal en het moment waarop een veroordeelde op het politiebureau moet verschijnen (Nationale Politie) of in een justitiële inrichting celmateriaal moet afstaan (DJI)
- de periode tussen de ontvangst van het celmateriaal bij het NFI en de ontvangst van de opdracht van de officier van justitie om tot verwerking in een DNA-profiel over te gaan (Openbaar Ministerie 2)
- de periode tussen de ontvangst van de opdracht tot het maken van een DNA-profiel en de acceptatie van de opdracht door het NFI (het NFI)

Hieronder komen deze vier fasen verder aan de orde waarbij feitelijke informatie wordt gebruikt die eerder ook is opgenomen in het Onderzoeksrapport.

1. Het Openbaar Ministerie 1

Bij de arrondissementen ligt de gemiddelde periode tussen het moment van veroordeling en de verzending van het bevel tot afname van celmateriaal in het arrondissement Midden-Nederland op twee weken en in het arrondissement Amsterdam op 24 weken.

2. De Nationale Politie en DJI

Bij de politie is de periode tussen het moment van de verzending van het bevel tot afname van celmateriaal en het moment waarop een veroordeelde op het

²⁸ E-mailbericht van het ministerie van Veiligheid en Justitie van 26 september 2016 om 12.25 uur.

²⁹ Het rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U., bladzij 154-156.

politiebureau moet verschijnen twee weken in Flevoland en 20 weken in Brabant Zuid-Oost.

Het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie hebben aanvankelijk afgesproken voor de eerste twee tijdperiodes die hierboven worden genoemd een termijn van (maximaal) zestig dagen te hanteren. Maar omdat het Openbaar Ministerie en de politie voor het realiseren van deze doelstelling afhankelijk zijn van de medewerking van de veroordeelde, is deze termijn losgelaten.

Thans wordt een doorlooptijd tot de geplande afnamedag gehanteerd zonder dat zeker is dat daadwerkelijke afname van celmateriaal op die dag heeft plaatsgevonden.

3. Het Openbaar Ministerie 2

De periode tussen de ontvangst van het celmateriaal bij het NFI en de ontvangst van de opdracht van de officier van justitie om tot verwerking in een DNA-profiel over te gaan, bedraagt in 46 procent van de gevallen minder dan vier weken en loopt in 54 procent van de gevallen op tot zeven of meer weken. Het NFI constateert een trend die zich sinds begin 2015 voordoet. De gemiddelde tijd tussen de binnenkomst van de in een papieren doosje verpakte wangslimset en de opdracht om van dit celmateriaal een DNA-profiel te maken en op te slaan in de databank voor strafzaken is teruggelopen van ongeveer 45 naar ongeveer 38 dagen.

4. Het NFI

De tijd tussen de ontvangst van de opdracht van het Openbaar Ministerie voor het maken van een DNA-profiel en de acceptatie van deze opdracht door het NFI bedraagt voor 90 procent van de opdrachten maximaal twee weken. Binnen drie weken is 97 procent van de opdrachten tot het maken van een DNA-profiel geaccepteerd en zijn de profielen in de databank voor strafzaken opgenomen. Het NFI heeft mij gemeld dat de doorlooptijd bij het NFI niet of nauwelijks kan worden bekort.

De binnenkomst van de setjes met wangslim verloopt over het hele jaar heen met pieken en dalen, die voor het NFI niet voorzienbaar zijn. Het NFI is aangesloten bij overleggen met het Openbaar Ministerie voor de inrichting van een betere landelijke coördinatie bij het Openbaar Ministerie en verwacht dat dit leidt tot een betere informatievoorziening aan het NFI. Zo kan de capaciteit van het NFI beter worden afgestemd op de in tijd en omvang wisselende toestroom van setjes met celmateriaal.³⁰

³⁰ Bevindingen tijdens een werkbezoek van mr. R.J. Hoekstra en dr. H.P.M. Kreemers aan het NFI op 30 juni 2016.

Sinds de inwerkingtreding van de laatste tranche van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* op 1 mei 2010 is sprake van de volgende (netto-)aantallen aan de DNA-databank voor strafzaken jaarlijks toegevoegde DNA-profielen:

Jaar	Aantal personen
2010	16.475
2011	21.268
2012	27.797
2013	23.352
2014	20.112
2015	23.341
2016 ³¹	14.000

Als de trend van het eerste halfjaar van 2016 zich voortzet, komt het aantal voor 2016 volgens het NFI op ongeveer 28.000 uit.

Doelstelling van de minister van Veiligheid en Justitie: verkorting van de doorlooptijd. Immers, dat leidt tot een hoger percentage veroordeelden van wie celmateriaal wordt afgenomen

De minister stelt in zijn brief van 12 mei 2016 dat de ketenpartners aan verkorting van de doorlooptijden voor de uitreiking van het bevel tot afname van celmateriaal werken, 'wat moet leiden tot verhoging van het percentage veroordeelden dat celmateriaal afgeeft'. De minister noemt geen specifieke, gewenste doorlooptijd.

De voor verhoging van het opkomstpercentage ingezette maatregelen zijn:

- kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de DNA-V blokken
- doelmatiger benutting van spreekuren³²
- versterking van de coördinatietaak AICE (Administratie- en Informatie Centrum voor de executieketen) bij openstaande DNA-V bevelen
- aanpassing van GPS-DNA, het geautomatiseerde informatiesysteem van het Openbaar Ministerie.

Naast deze maatregelen is het NFI overgegaan op het frequenter monitoren van en rapporteren over de zogeheten tussenvoorraad bij het NFI. Het NFI bericht het Openbaar Ministerie periodiek over al bij het NFI ontvangen afnamesets waarvoor

³¹ Tot en met 30 juni 2016. De cijfers van 2010 tot en met 2015 zijn ontleend aan het Jaarverslag 2015 van de Nederlandse DNA-bank voor strafzaken, bladzij 9. De informatie over de eerste helft van 2016 is afkomstig van het NFI.

³² Het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid spreekt van een 'verruiming' van de spreekuren. De Nationale Politie werkt met een betere spreiding van spreekuren: bijvoorbeeld vaker en korter, een doelmatiger indeling van locatie per Eenheid, spreekuren in de avonduren. Ook wordt gestreefd naar verzending van oproepen korter na de veroordeling. Mocht deze doelmatiger benutting van de spreekuren niet het gewenste resultaat opleveren, dan hoort verruiming alsnog tot de mogelijkheden. E-mailbericht van de Nationale Politie van 16 september 2016 om 11.42 uur.

nog geen opdracht tot profilering is ontvangen. Dit zorgt ervoor dat alsnog een opdracht tot profilering dan wel tot vernietiging volgt.³³

In de integrale ketenbrede voortgangsrapportage worden nog geen concrete en meetbare vorderingen gemeld:

‘In de komende maanden zal concreet blijken in welke mate de implementatie van die maatregelen [zorgt] voor een merkbare en wezenlijke daling van de doorlooptijd. Hiertoe zal de doorlooptijd van ‘nieuwe instroom van DNA-waardige veroordelingen’ nauwgezet worden gemonitord. Parallel hieraan zullen politie en OM gezamenlijk verder blijven werken aan verdere mogelijkheden om knelpunten en obstakels die het procesverloop vertragen aan te pakken om zo de doorlooptijd te verkorten.’

Voor een gedetailleerde beschrijving van de in gang gezette verbeteringen verwijs ik graag naar bladzij 3 van de integrale ketenbrede voortgangsrapportage. Wat de versterking van de coördinerende taak van het AICE betreft, heb ik navraag gedaan bij de directeur-generaal straffen en beschermen. Zij liet mij het volgende weten:

‘Het AICE vervult op dit moment een beperkte rol (onder verantwoordelijkheid van het OM) bij de signalering van de DNA-bevelen. Alleen indien een veroordeelde na daartoe te zijn opgeroepen niet op het spreekuur verschijnt, is er een rol voor het AICE ten aanzien van het signalering van het bevel DNA in het opsporingsregister. Naar aanleiding van het rapport Hoekstra is onderzocht of het proces van de signalering van DNA-bevelen kan worden geoptimaliseerd. Dit heeft geleid tot een aantal verbetermaatregelen. Zo zal het AICE de monitoring [van] de bevelen versterken, draagt het AICE ter ondersteuning van het OM bij aan het sturen op de doorlooptijden en tracht potentieel uitval tijdig te signaleren en waar mogelijk te voorkomen. Het AICE draagt daarnaast zorg voor het koppelen van meerdere zaken ten laste van dezelfde veroordeelde en het op het persoonsniveau verstrekken van de bevelen aan de politie, voorzien van relevante informatie zoals adres- of verblijfsgegevens. Ook zal het AICE eraan bijdragen dat de politiecapaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet, onder meer door zaken van overleden personen uit de werkvoorraad te filteren. De realisatie van deze maatregelen is voorzien eind 2016.’³⁴

De inwerkingtreding van de *Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB)* betekent geen verandering in de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de afname van celmateriaal. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* blijft ook na inwerkingtreding

³³ E-mailbericht van het NFI van 16 september 2016 om 17.40 uur.

³⁴ E-mailbericht van mevrouw drs. M.C.A. Blom van 29 augustus 2016 om 8.58 uur. E-mailbericht van het ministerie van Veiligheid en Justitie van 26 september 2016 om 12.25 uur.

van de *Wet USB* bij het Openbaar Ministerie berusten omdat afname van DNA-materiaal bedoeld is voor opsporing van eerdere én toekomstige strafbare feiten.³⁵

2.5. Zijn de nu ingezette verbeteringen voldoende om te komen tot een verantwoorde uitvoering van de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot afname van celmateriaal bij veroordeelden?

In paragraaf 2.2. is ingegaan op de herstelactie die – zoals het er nu naar uit ziet – slechts een gedeeltelijk succesvol resultaat zal opleveren. Wat de herstelactie van het Openbaar Ministerie betreft zijn de DNA-profielen van 2.177 van 4.664 veroordeelden (46,7 procent) alsnog in de DNA-databank voor strafzaken opgenomen. Van 2.400 veroordeelden (51,5 procent van 4.664) is celmateriaal afgenomen.

Van de groep veroordeelden met bekend adres is het de verwachting dat het DNA-profiel van een tiende van deze groep veroordeelden in de DNA-databank voor strafzaken wordt opgenomen (1.249 van 12.403). In februari 2016 is gestart met de opsporing en aanhouding van veroordeelden zonder bekend adres. Inmiddels zijn 492 veroordeelden opgespoord en aangehouden (3,9 procent van 12.403 en 39,4 procent van 1.249). In totaal heeft deze inhaalslag een resultaat van 16,1 procent opgeleverd. Als wordt uitgegaan van alsnog bekende adressen (2.997), is voor de inhaalslag het percentage veroordeelden van wie celmateriaal is afgenomen 66,9 (2.004 van 2.997).

In totaal werd bij 4.404 veroordeelden met een bevel tot afname alsnog celmateriaal afgenomen. Dat aantal kan nog oplopen tot 5.161.

³⁵ Zie ook wat de minister van Veiligheid en Justitie hierover – in algemene zin – heeft gezegd bij de behandeling in tweede termijn van de *Wet USB* in de Tweede Kamer op 27 september 2016: ‘De minister wordt direct verantwoordelijk voor de tenuitvoerleggingstaken, die overigens al voor een heel belangrijk deel door mijn uitvoeringsdiensten worden gedaan. Tegelijk wordt de uitvoering van de tenuitvoerlegging verbeterd door de realisatie van het AICE. Dit samen moet het belangrijkste doel verwezenlijken: het verbeteren van de kwaliteit van tenuitvoerleggingen. Dat betekent dat de regeling van de tenuitvoerlegging in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld. Daarmee is dit wetsvoorstel de eerste tranche van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De straffen moeten snel en daadwerkelijk worden uitgevoerd. Die roep proef ik hier ook breed in de Kamer. Instanties moeten daarover tijdig en volledig worden geïnformeerd. Het Openbaar Ministerie blijft gelden als de exclusieve leverancier van strafrechtelijke beslissingen aan het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen. Het Openbaar Ministerie is daarbij mede afhankelijk van de kwaliteit van aanlevering door de rechtspraak; dat moeten we ons natuurlijk ook realiseren. Het Openbaar Ministerie houdt zijn magistratelijke taak in de tenuitvoerlegging. Daar verandert niets aan. Onder directe verantwoordelijkheid van de minister zal het AICE de opdrachten tot tenuitvoerlegging uitzetten; het zal de regie en het centraal overzicht behouden. Dat maakt de persoonsgerichte tijdelijke tenuitvoerlegging mogelijk. Het is uiteindelijk aan de uitvoeringsdiensten die onder de verantwoordelijkheid van mij en de staatssecretaris opereren om ervoor te zorgen dat opgelegde straffen zo effectief en efficiënt mogelijk worden uitgevoerd.’

Deze resultaten van de op meer jaren betrekking hebbende herstelactie en inhaalslag moeten worden gezien in het licht van de jaarlijkse aantallen veroordeelden die zich aan afname van celmateriaal weten te onttrekken. Het gaat hierbij jaarlijks om een even groot aantal als de aantallen veroordeelden die nu in het kader van de herstelactie en inhaalslag alsnog celmateriaal hebben moeten laten afnemen. Het is dan ook de vraag of de resultaten van de herstelactie en de inhaalslag slechts eenmalig zijn. Het lijkt erop dat zonder jaarlijkse herhaling van herstelactie en inhaalslag de nu geboekte winst weer verdwijnt. Om dat te voorkomen, moet – jaar in, jaar uit - reparatie op reparatie blijven volgen.

In 2014 nam de politie 89,8 procent van de uitvoering van bevelen tot afname van celmateriaal voor haar rekening. Justitiële inrichtingen 10,2 procent.³⁶ Bij de spreekuren van de politie en na aanhoudingen kon 84,2 procent van de voor afname in aanmerking komende veroordeelden celmateriaal afstaan. Dit resulteerde jaarlijks in ruim 3.000 veroordeelden bij wie ondanks een bevel daartoe geen celmateriaal is afgenomen. Dit betekent ook dat een groot aantal veroordeelden bij wie nog celmateriaal moet worden afgenomen, gesignaleerd blijft in het landelijk signaleringssysteem OPS (op dit moment 15.602).

De effecten van de vier verbeteringen in de kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de DNA-V blokken³⁷, de betere benutting van spreekuren, de versterking van de coördinatietaak AICE bij openstaande DNA-V bevelen en de aanpassing van GPS-DNA zijn nog niet precies in cijfers uit te drukken.

Duidelijk is een toename van de in de databank voor strafzaken op te nemen nieuwe DNA-profielen van veroordeelden in 2016.³⁸ Als de huidige trend zich voortzet, gaat het om 4.500 profielen meer dan in 2015.

Vervolg vragen procureur-generaal bij de Hoge Raad

De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft ex artikel 122 van de *Wet op de rechterlijke organisatie* de bevoegdheid toe te zien op de uitvoering van het verbeterprogramma van het Openbaar Ministerie. In zijn oriënterend onderzoek kondigt de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan dat hij in de tweede fase van zijn toezicht aandacht zal besteden aan de volgende aspecten die betrekking hebben

³⁶ SMS & Significant, Factsheet ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na veroordeling, bladzij 7.

³⁷ De aanbeveling van de Onderzoekscommissie luidt: verbeter de positionering, kwaliteit en kwantitatieve bezetting van de zogeheten DNA-blokken. In het onderzoeksrapport wordt gewezen op de foutenmarge bij de invoering van gegevens bij de DNA-blokken (bladzij 146). Hierover zijn geen actuele bevindingen bekend. Dit geldt ook voor de (eerder geconstateerde uiteenlopende) productiviteit van de DNA-blokken.

³⁸ Bevindingen tijdens een werkbezoek van mr. R.J. Hoekstra en dr. H.P.M. Kreemers aan het NFI op 30 juni 2016.

op de naleving van wettelijke voorschriften bij de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*:

- ‘1. Welke gronden zijn gehanteerd voor de selectie van wetten, c.q. strafbepalingen waarbij in beginsel de *Wet DNA-V* van toepassing is?
2. Hoe zijn/worden de criteria van art. 2, eerste lid onder b *Wet DNA-V*, op grond waarvan kan worden afgezien van het geven van een bevel tot afgifte van celmateriaal, in de praktijk ingevuld? Dit geldt zowel voor de gevallen waarbij in het kader van de herstelactie door het OM is beoordeeld of er alsnog een bevel tot afnemen van celmateriaal moest worden gegeven (4.664 parketnummers) als voor de beoordelingen die thans plaatsvinden in de lopende zaken.
3. Op welke wijze wordt de verantwoordelijkheid van de OvJ voor de afgifte van de bevelen tot afname van celmateriaal en de daaruit voortvloeiende verdere tenuitvoerlegging in de praktijk vormgegeven, mede gelet op het mandateringsverbod³⁹ dat op grond van artikel 126, derde lid, van de *Wet op de rechterlijke organisatie*, ten aanzien daarvan in de jurisprudentie¹² is aangenomen?
4. Welke rol speelt de administratieve ondersteuning in de DNA-V blokken in de praktijk bij de beoordeling of een zaak als DNA-V waardig wordt beschouwd?’⁴⁰

Op welke termijn het onderzoek naar aanleiding van deze vragen zal plaatsvinden, is mij niet bekend. In zijn rapportage over het oriënterende onderzoek kondigt de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan eind december 2016 een onderzoeksplan gereed te hebben.

Afname van celmateriaal meteen na veroordeling: de brief van de Raad voor de Rechtspraak en de reactie van de minister van Veiligheid en Justitie daarop

³⁹ Artikel 126, eerste en derde lid van de Wet op de rechterlijke organisatie:

1. ‘De uitoefening van een of meer bevoegdheden van de hoofdofficier van justitie, de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, de senior officier van justitie A, de senior officier van justitie, de officier van justitie, de substituut-officier van justitie, de officier enkelvoudige zittingen, de landelijk hoofdadvocaat-generaal, de hoofdadvocaat-generaal, de senior advocaat-generaal en de advocaat-generaal kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar voor zover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd.’

3. ‘De uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid, kan niet aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar worden opgedragen indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Daarvan is in elk geval sprake voor zover het gaat om het optreden ter terechtzitting in strafzaken en de toepassing van de dwangmiddelen als bedoeld in Titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering.’

⁴⁰ Procureur-generaal bij de Hoge Raad, Oriënterend onderzoek OM-implementatie aanbevelingen Commissie Hoekstra aangaande 1. De uitvoering van de *Wet DNA-veroordeelden*, en 2. De informatie-uitwisseling in het kader van de BOPZ, september 2016, bladzij 12.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in zijn brief van 12 mei 2016 laten weten af te zien van de afname van celmateriaal meteen na het uitspreken van de veroordeling in gerechtsgebouwen. Hij voert voor deze afwijzing bezwaren van praktische en van principiële aard aan. Wat het principiële bezwaar betreft volgt de minister het advies van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad beschouwt de afname van celmateriaal als ‘een inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet)’.⁴¹ De afname van celmateriaal is voor de Raad

‘een ingrijpend dwangmiddel dat niet de berechting van de verdachte als zodanig dient, maar enkel de opsporing en vervolging van mogelijke toekomstige strafbare feiten. De Rechtspraak is er echter niet voor de opsporing en vervolging; de Rechtspraak staat voor onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat deze kernwaarden van de Rechtspraak ten volle gewaarborgd zijn, in het bijzonder ten opzichte van de andere staatsmachten. Om dit vertrouwen te behouden is het van groot (symbolisch) belang dat deze kernwaarden ook gebouwend tot uiting komen. Het toepassen van het betreffende opsporingsmiddel in een gerechtsgebouw doet hieraan afbreuk. Hierdoor zou immers bij de samenleving de indruk ontstaan dat de Rechtspraak een instrument en daarmee een verlengstuk is van de opsporing en vervolging. Een dergelijke indruk dient te worden voorkomen. Het afnemen van DNA bij veroordeelden hoort dan ook naar mening van de Raad om principiële redenen niet in een gerechtsgebouw thuis. A fortiori geldt dat het niet denkbaar is dat Rechtspraakpersoneel met deze opsporingstaak zou worden belast.’

Waar hierboven wordt uitgegaan van afname van celmateriaal voor ‘de opsporing en vervolging van mogelijke toekomstige strafbare feiten’, is het goed erop te wijzen dat de afname van celmateriaal betrekking heeft op de opsporing en vervolging van eerdere strafbare feiten én op opsporing en vervolging van mogelijk toekomstige strafbare feiten alsmede ook ter voorkoming van latere straffeiten.

Wat de praktische bezwaren betreft neemt de minister verder andere aannames van het advies van de Raad voor de Rechtspraak over: afname zou de orde kunnen verstoren in het gerechtsgebouw en het zou kunnen leiden tot meer verstekzaken.

Wat het ‘gebouwelijke’ bezwaar van de Raad voor de Rechtspraak betreft kunnen naar mijn mening gebouwen zo worden aangepast dat duidelijk is wie in welk deel van het gebouw verantwoordelijk is. Dat geldt ook voor gerechtsgebouwen die zo kunnen worden ingedeeld dat helder is dat het bij afname van celmateriaal niet gaat om de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht.

⁴¹ Brief van de Raad voor de Rechtspraak aan de minister van Veiligheid en Justitie, 11 augustus 2015.

De Raad meent verder dat aan de rationaliteit en noodzaak van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie (celafname bij inverzekeringstelling of celafname meteen na veroordeling in het gerechtsgebouw) moet worden getwijfeld:

‘[...] geen van beide aanbevelingen ziet op het betreffende incident dat aanleiding gaf tot het opstellen van het Rapport, de zaak Bart van U. In die zaak was immers sprake van een gebrekkige uitvoering van de huidige wetgeving, te weten het niet uitvaardigen van een bevel tot afname van DNA. Een dergelijk gebrek zou zich ook na invoering van de voorgestelde wijzigingen kunnen voordoen.’

Voor de goede orde zij hier opgemerkt dat de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie naar aanleiding van de zaak-Bart van U. zijn gedaan. Dat door een gebrekkige uitvoering van de wetgeving in deze zaak geen bevel tot afname van celmateriaal is gegeven, moge duidelijk zijn. Naar aanleiding daarvan is gekeken naar de huidige werkwijze bij afname van celmateriaal, zoals die berust op de huidige wet- en regelgeving. Het onderzoek van de Onderzoekscommissie wees uit dat er sprake is van meer structurele knelpunten. Om met een van mijn gesprekspartners te spreken: er is sprake van een ‘systeemkwellig’.

Aan het begin van deze paragraaf werd de vraag gesteld of de nu ingezette verbeteringen voldoende zijn om te komen tot een verantwoorde uitvoering van de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot afname van celmateriaal bij veroordeelden. Het antwoord op deze vraag kan worden gevonden in een van de conclusies van de Inspectie Veiligheid en Justitie:

‘Ondanks de uitgebreide inzet van de politie op de opsporing van DNA-veroordeelden blijft er uiteindelijk een groep veroordeelden (bijvoorbeeld uitgezette vreemdelingen) over waarvan het niet waarschijnlijk is dat van hen ooit celmateriaal zal worden afgenomen omdat ze onvindbaar zijn. De Inspectie concludeert dat binnen het huidige wettelijke kader een honderd procent afname van celmateriaal bij veroordeelden in de praktijk nooit kan worden gerealiseerd.’⁴²

2.6. De studie van de Erasmus School of Law en de voorlichting van de Raad van State

De studie van de Erasmus School of Law

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek gedaan naar de aanbeveling van de Onderzoekscommissie om celmateriaal af te nemen bij inverzekeringstelling

⁴² Inspectie Veiligheid en Justitie, Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM. Eerste stand van zaken verbetermaatregelen, bladzij 6.

en de opdracht tot het maken van een DNA-profiel te geven zo spoedig mogelijk na een veroordeling tot een gevangenis- dan wel taakstraf.⁴³

Het onderzoek van de Erasmus School of Law legt in de titel de suggestie van ‘DNA-onderzoek voor de veroordeling’ in de aanbeveling van de Onderzoekscommissie. Hiervan is geen sprake. De strekking en reikwijdte van de aanbeveling van de Onderzoekscommissie betreffen uitsluitend de afname van celmateriaal dat vervolgens tot aan een veroordeling wordt opgeslagen zonder enige verdere bewerking of onderzoek. Pas na een eventuele veroordeling komt het tot het maken van een DNA-profiel en opslag in de DNA-databank voor strafzaken. Komt het niet tot een vervolging en veroordeling, dan wordt het celmateriaal vernietigd.

De onderzoekers van de Erasmus School of Law wijzen in hun onderzoeksrapport erop dat ‘[h]et in het kader van artikel 8, tweede lid, EVRM overwegende bezwaar tegen de aanbeveling van de commissie Hoekstra schuilt [...] in de combinatie van het ongedifferentieerde karakter van de groep, in combinatie met de onzekerheid of het wel tot een veroordeling zal komen. Dat gegeven maakt dat de aanbeveling op zeer gespannen voet komt te staan met de eis dat deze noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.’⁴⁴

Voor de goede orde zij hier artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden genoemd:

Article 8. - Right to respect for private and family life

1 Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2 There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

In hun conclusie verwoordden de onderzoekers hun bezwaren als volgt:

‘Het antwoord op de onderzoeksvraag luidt dat het afnemen en bewaren van celmateriaal bij iedere in verzekering gestelde verdachte ten behoeve van het na (eventuele) veroordeling bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel met het oog op toekomstige strafvervolgingen, juridisch nauwelijks houdbaar is. De aanbeveling van de commissie Hoekstra is naar ons oordeel disproportioneel en lijkt de toets van ‘noodzakelijk in een democratische

⁴³ P.A.M. Mevis en anderen, Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling, april 2016.

⁴⁴ Idem, bladzij 30.

samenleving' naar alle waarschijnlijkheid niet te kunnen doorstaan. Daarbij is een samenstel van factoren van belang welke voor deze conclusie in onderling verband moeten worden gezien.

De achtergrond van de aanbeveling wordt gevormd door gebreken in de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Het is niet zo dat ondanks adequate toepassing de wettelijke doeleinden niet worden gerealiseerd en het afnemen van celmateriaal bij de in verzekeringstelling om die reden wordt aanbevolen.

De aanbeveling [strekt] ertoe om van in principe elke in verzekering gestelde verdachte celmateriaal af te nemen. De bestaande, legitimerende basis om celmateriaal af te nemen van – in principe – alle veroordeelden is gebaseerd op de grondslag van veroordeling. Bij de implementatie van de aanbeveling valt die grondslag weg, zonder dat er een andere grondslag of beperking voor in de plaats komt die binnen de groep van in verzekering gestelde verdachten voldoende selecteert naar degenen die voor toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in aanmerking komen. Want, en wel zo belangrijk, de aanbeveling treft – anders dan de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* – een aanzienlijke groep verdachten van wie celmateriaal wordt afgenomen terwijl zij uiteindelijk niet worden veroordeeld in de zin van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*.

Voorts wordt een andere groep met de aanbeveling niet bereikt. Dat betreft degenen die niet in verzekering worden gesteld maar die uiteindelijk na veroordeling wel onder de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* vallen. Voor deze groep gelden de door de commissie geconstateerde problemen in de toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*, die de aanleiding vormden voor de aanbeveling, evenzeer. De aanbeveling is in zoverre niet voldoende doelgericht.

Precies in deze combinatie schuilt het probleem betreffende de juridische houdbaarheid van een eventuele implementatie van de aanbeveling. De aanbeveling differentieert niet of onvoldoende adequaat naar degene op wie de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* wel respectievelijk niet van toepassing is of zal worden. In de eerste plaats selecteert de aanbeveling niet die in verzekering gestelde verdachten die naar verwachting na veroordeling voor toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in aanmerking komen, maar ook niet de groep die de aanbeveling wel wil bereiken.

Het valt nauwelijks te verdedigen dat de uitvoering van een dergelijke aanbeveling noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zij is dat naar

alle waarschijnlijkheid ook niet. De eventuele implementatie van de aanbeveling zal om deze reden waarschijnlijk ook strijden met het gelijkheidsbeginsel en is ook niet noodzakelijk voor het verwerken van celmateriaal als (bijzonder) persoonsgegevens in de zin van de Wbp [*Wet bescherming persoonsgegevens*].

De aanbeveling strijdt niet zonder meer en rechtstreeks met regels en beginselen van strafvordering, maar is ook niet zonder meer en vanzelfsprekend binnen de structuren van het *Wetboek van Strafvordering* te realiseren.

Implementatie van de aanbeveling veroorzaakt bovendien de nodige praktische bezwaren. In de benadering van de commissie zou standaard van elke in verzekering gestelde verdachte celmateriaal kunnen worden afgenomen. Maar het zal eerder noodzakelijk zijn (toch) per geval apart te bekijken of zich niet een grond voordoet die tot het achterwege laten van het afnemen van celmateriaal noopt. Het voldoen aan die eis vergt de nodige capaciteit. Ook dat is een argument dat pleit tegen de uitvoering van of het gevolg geven aan de aanbeveling van de commissie Hoekstra.

Het enkele feit dat volgens de aanbeveling van de commissie het afnemen en bewaren van celmateriaal ‘beperkt’ zal zijn, doet aan deze bevindingen niet af.

Er zijn voor de eventuele implementatie van de aanbeveling enige alternatieven voorhanden waarbinnen de genoemde bezwaren minder pregnant aanwezig zijn. Dat geldt vooral voor de variant dat het afnemen van celmateriaal plaatsvindt bij de voorlopige hechtenis. De eventuele implementatie van de aanbeveling wordt juridisch nog problematischer als niet eerst wordt nagegaan of dergelijke alternatieven een (voldoende) oplossing kunnen bieden voor de door de commissie gesignaleerde problemen. Maar gegeven dat de achtergrond en de aanleiding voor de aanbeveling van de commissie Hoekstra in de eerste plaats voortkomen uit het niet adequaat toepassen van de bestaande wetgeving, is ook de variant dat celmateriaal wordt afgenomen bij de voorlopige hechtenis in plaats van bij de inverzekeringstelling, niet onproblematisch in het licht van de in dit rapport aan de orde gestelde normatieve aspecten uit het Europese en het nationale recht.⁴⁵

Alvorens in te gaan op deze overwegingen en op de mogelijkheden om aan deze bezwaren tegemoet te komen, is het goed te wijzen op de voorlichting van de Raad

⁴⁵ Idem, bladzij 104 en 105.

van State. De minister van Veiligheid en Justitie heeft naar aanleiding van het onderzoek van de Erasmus School of Law de Raad van State gevraagd van voorlichting te dienen over de afname van celmateriaal van verdachten op het moment van hun in verzekeringstelling en het bewaren daarvan met het oog op hun eventuele veroordeling.

De voorlichting van de Raad van State

De vragen die de minister van Veiligheid en Justitie aan de afdeling advisering van de Raad van State heeft voorgelegd, zijn:

- In hoeverre is het standaard afnemen en bewaren van DNA bij iedere in verzekering gestelde verdachte juridisch houdbaar? Het celmateriaal wordt pas na een veroordeling volgens de regels van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* verwerkt?
- Is het een begaanbare weg om een wettelijke regeling te creëren die het mogelijk maakt dat bij alle in verzekering gestelde verdachten zonder bekend adres of met een buitenlands adres DNA af te nemen?

De Raad van State beantwoordt de eerste vraag als volgt:

‘De Afdeling is van oordeel dat het standaard afnemen en bewaren van celmateriaal van elke in verzekering gestelde verdachte niet “noodzakelijk is in een democratische samenleving” als bedoeld in artikel 8 EVRM; de dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’) aan een zodanige regel is vooralsnog onvoldoende aangetoond terwijl de voorgestelde maatregel ook niet proportioneel is met het oog op het te bereiken doel (‘proportionate to the legitimate pursued’). Daarbij speelt met name een rol dat:

- het afnemen in samenhang met het bewaren van DNA-materiaal in het licht van de Straatsburgse rechtspraak moet worden beschouwd als een substantiële inbreuk op het privéleven als bedoeld in artikel 8, eerste lid, EVRM omdat de toekomstige gebruiksmogelijkheden van nu eenmaal afgenomen celmateriaal mede gelet op de gevoelige aard van de daarin besloten liggende informatie, potentieel aanzienlijk zijn [...].
- de aanbeveling van de commissie Hoekstra in de eerste plaats voortvloeit uit gesignaleerde uitvoeringsproblemen en op dit moment onduidelijk is in hoeverre in de situatie waarin die problemen zijn opgelost of tot aanvaardbare proporties zijn teruggebracht, de voorgestelde maatregel – mede gelet op de uitvoeringslasten die een zodanige maatregel met zich brengt – nog een zodanige toegevoegde waarde heeft, dat zij geacht kan worden te voldoen aan een dringende maatschappelijke behoefte als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM [...].

- de voorgestelde maatregel zonder dat in het concrete geval een nadere afweging wordt gemaakt betrekking heeft op een ongedifferentieerde groep van alle personen (*alle* in verzekering gestelden); dit in combinatie met de onzekerheid of het na de in verzekering stelling wel tot een veroordeling zal komen, maakt het voorstel met het oog op de proportionaliteit kwetsbaar [...].
- het standaard afnemen van celmateriaal – dat wil zeggen zonder dat daartoe een bevel hoeft te worden gegeven – van alle in verzekering gestelde verdachten zonder de bestaande uitzonderingen op grond van de huidige *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*, op gespannen staat met de eis dat een inbreuk proportioneel is, te meer omdat deze uitzonderingen in de geldende wet mede met het oog op artikel 8 EVRM zijn opgenomen [...].
- voor zover uit de stukken blijkt de mogelijke alternatieven die een minder vergaande inbreuk op het recht op privé-leven zouden kunnen betekenen, niet voldoende zijn onderzocht [...].

Daarbij merkt de Afdeling op dat in de nadere uitwerking in wetgeving – deels parallel aan de bestaande *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* – modaliteiten kunnen worden gekozen die een of meer van bovenstaande bezwaren zouden kunnen wegnemen of verminderen.’⁴⁶

De tweede vraag beantwoordt de Raad van State als volgt:

‘dat een wettelijke regeling die het mogelijk maakt dat bij alle in verzekering gestelden zonder bekend adres of met een buitenlands adres celmateriaal af te nemen gelet op artikel 8 EVRM op minder bezwaren stuit dan de afname van celmateriaal bij alle in verzekering gestelden (zie vraag 1). Deze optie sluit beter aan bij de proportionaliteitseis omdat de maatregel slechts betrekking heeft op de personen die met het oog op celafname niet of moeilijk kunnen worden opgespoord: de verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

In hoeverre een zodanige regeling strookt met artikel 8 EVRM zal met het oog op de vereiste noodzaak van de maatregel afhangen van een nadere afweging: daarbij is de vraag aan de orde of de afname van celmateriaal van alle in verzekering gestelden zonder bekend adres in Nederland – mede gelet op de uitvoeringslasten die een zodanige maatregel met zich brengt – een zodanige toegevoegde waarde heeft dat zij geacht kan worden te voldoen aan een dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’) als bedoeld in

⁴⁶ Raad van State, no. W03.16.0153/II/Vo van 7 oktober 2016, bladzij 15 en 16.

artikel 8, tweede lid, EVRM. Voorts is met het oog op de proportionaliteitseis de eventuele nadere uitwerking in wetgeving van belang. Daarbij zou onder meer moeten worden overwogen in hoeverre in het verlengde van de al bestaande wetgeving (onder meer artikel 2 van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*) beperkingen en uitzonderingen moeten worden opgenomen om onnodige afnames te voorkomen en voorts in hoeverre met het oog op de toetsing van de noodzaak en proportionaliteit in het concrete geval, in de wettelijke regeling moet worden voorzien in een nadere beslissing van de officier van justitie alvorens tot afname van celmateriaal wordt overgegaan.⁴⁷

Overwegingen en mogelijkheden om aan deze bezwaren tegemoet te komen

De bezwaren van de onderzoekers van de Erasmus School of Law en de Raad van State tegen de aanbeveling van de Onderzoekscommissie tot afname van celmateriaal bij alle in verzekering gestelden zijn als volgt te onderscheiden.

- *Praktische problemen in de uitvoering van de wet- en regelgeving kunnen worden verholpen en daarmee zou een oplossing van het probleem in de vorm van de aanbeveling niet nodig zijn.*

Het is juist dat – zoals de onderzoekers van de Erasmus School of Law stellen – de achtergrond van de aanbeveling wordt gevormd door gebreken in de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Tegelijkertijd stellen zij dat het niet zo is ‘dat ondanks adequate toepassing de wettelijke doeleinden niet worden gerealiseerd en het afnemen van celmateriaal bij de in verzekeringstelling om die reden wordt aanbevolen’. Elders in hun onderzoek stellen zij nadrukkelijk dat

‘[h]et afnemen en het verwerken⁴⁸ van het celmateriaal van iedere in verzekering gestelde verdachte [...] niet onontbeerlijk [is] omdat niet duidelijk is of adequate toepassing van het thans mede op grond van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* beschikbare arsenaal aan middelen bij adequate aanwending in de praktijk niet ook voldoende zou zijn.’⁴⁹

De afdeling advisering van de Raad van State wijst hier in haar voorlichting ook op: ‘de aanbeveling van de commissie Hoekstra in de eerste plaats voortvloeit uit gesignaleerde uitvoeringsproblemen en op dit moment onduidelijk is in hoeverre in de situatie waarin die problemen zijn opgelost of tot aanvaardbare proporties zijn teruggebracht, de voorgestelde maatregel – mede gelet op de uitvoeringslasten die een zodanige maatregel met zich brengt – nog een

⁴⁷ Idem, bladzij 18 en 19.

⁴⁸ De aanbeveling van de Onderzoekscommissie ziet toe op de afname en opslag van celmaterieel. Hier gaan de onderzoekers er ten onrechte van uit dat het celmateriaal voor veroordeling ook al zou worden ‘verwerkt’.

⁴⁹ P.A.M. Mevis en anderen, *Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling*, april 2016., bladzij 108.

toegevoegde waarde heeft, dat zij geacht kan worden te voldoen aan een dringende maatschappelijke behoefte als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM [...].⁵⁰

Zowel de onderzoekers van de Erasmus School of Law als de Raad van State gaan ervanuit dat nog ‘een arsenaal aan middelen’ ter beschikking staat om de tekortkomingen in de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* te verhelpen cq dat er nog mogelijkheden zijn om in de situatie te geraken ‘waarin die problemen zijn opgelost of tot aanvaardbare proporties teruggebracht’.

Uit de eerder in deze monitorrapportage weergegeven problematiek van de uitkomsten van de herstelactie en de inhaalslag geeft de Inspectie Veiligheid en Justitie hierover een duidelijk oordeel: binnen het huidige wettelijke kader kan een honderd procent afname van celmateriaal bij veroordeelden in de praktijk nooit worden gerealiseerd. Bovendien leveren de genomen maatregelen geen verkorting van de doorlooptijd tussen veroordeling en afname van celmateriaal op. Verkorting van de doorlooptijd, zo stelt de minister van Veiligheid en Justitie, verhoogt het opkomstpercentage op spreekuren bij de politie. Maar ook als sprake zou zijn van een significante verkorting, dan blijven nieuwe inhaalslagen met signaleringen en aanhoudingen nodig om alle voor afname van celmateriaal in aanmerking komende veroordeelden celmateriaal te laten afnemen.

- *Afname bij alle in verzekering gestelden betekent dat sprake is van een ongedifferentieerde groep, waarvan een groot aantal personen niet zal worden veroordeeld*

De onderzoekers van de Erasmus School of Law verwoorden dit principiële bezwaar als volgt:

‘De aanbeveling [strekt] ertoe om van in principe elke in verzekering gestelde verdachte celmateriaal af te nemen. De bestaande, legitimerende basis om celmateriaal af te nemen van – in principe – alle veroordeelden is gebaseerd op de grondslag van veroordeling. Bij de implementatie van de aanbeveling valt die grondslag weg, zonder dat er een andere grondslag of beperking voor in de plaats komt die binnen de groep van in verzekering gestelde verdachten voldoende selecteert naar degenen die voor toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in aanmerking komen. Want, en wel zo belangrijk, de aanbeveling treft – anders dan de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* – een aanzienlijke groep verdachten van wie celmateriaal wordt afgenomen terwijl zij uiteindelijk niet worden veroordeeld in de zin van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*.

⁵⁰ Raad van State, no. W03.16.0153/II/Vo van 7 oktober 2016, bladzij 16.

Voorts wordt een andere groep met de aanbeveling niet bereikt. Dat betreft degenen die niet in verzekering worden gesteld maar die uiteindelijk na veroordeling wel onder de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* vallen. Voor deze groep gelden de door de commissie geconstateerde problemen in de toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*, die de aanleiding vormden voor de aanbeveling, evenzeer. De aanbeveling is in zoverre niet voldoende doelgericht.

Precies in deze combinatie schuilt het probleem betreffende de juridische houdbaarheid van een eventuele implementatie van de aanbeveling. De aanbeveling differentieert niet of onvoldoende adequaat naar degene op wie de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* wel respectievelijk niet van toepassing is of zal worden. In de eerste plaats selecteert de aanbeveling niet die in verzekering gestelde verdachten die naar verwachting na veroordeling voor toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in aanmerking komen, maar ook niet de groep die de aanbeveling wel wil bereiken.⁵¹

De afdeling advisering van de Raad van State stelt in dit verband:

‘De voorgestelde maatregel zonder dat in het concrete geval een nadere afweging wordt gemaakt betrekking heeft op een ongedifferentieerde groep van alle personen (*alle* inverzekeringgestelden); dit in combinatie met de onzekerheid of het na de inverzekeringstelling wel tot een veroordeling zal komen, maakt het voorstel met het oog op de proportionaliteit kwetsbaar [...].’⁵²

2.7. Hoe kan aan deze bezwaren worden tegemoetgekomen?

De onderzoekers van de Erasmus School of Law wijzen er in hun onderzoeksrapport op dat er alternatieven voorhanden zijn die eerst dienen te worden onderzocht. Naast deze alternatieven zou het naar mijn mening mogelijk moeten worden gemaakt om niet bij *alle* inverzekeringgestelden celmateriaal af te nemen en op te slaan zonder bewerking en onderzoek, maar slechts bij die inverzekeringgestelden waarvan de officier van justitie oordeelt dat tot strafvervolging wordt overgegaan. Het toekennen van een sleutelrol aan de officier van justitie wordt gesuggereerd in de voorlichting van de Raad van State waar het gaat om het afnemen van celmateriaal bij inverzekeringgestelden zonder vaste woon- en verblijfplaats in Nederland of met een buitenlands adres. De officier van justitie heeft op dit moment die sleutelrol al bij het uitvaardigen van bevelen aan veroordeelden. In deze alternatieve opzet van afname van celmateriaal bij inverzekeringgestelden waarvan de officier van justitie besluit tot vervolging kan de officier van justitie in zijn besluit

⁵¹ P.A.M. Mevis en anderen, *Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling*, april 2016, bladzij 104.

⁵² Raad van State, no. W03.16.0153/II/Vo van 7 oktober 2016, bladzij 16.

tot afname van celmateriaal voor deze categorie inverzekeringgestelden rekening houden met de in artikel 2 van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* genoemde uitzonderingsgronden voor de afname van celmateriaal.

Op deze wijze verandert het ongedifferentieerde karakter van de aanbeveling van de Onderzoekscommissie in een gespecificeerde categorie verdachten bij wie de verdenking zo sterk is dat de officier van justitie tot vervolging besluit. Het is dan de officier van justitie die een afweging maakt en besluit tot afname van celmateriaal. Het besluit tot afname komt - anders dan in de aanbeveling voorgesteld - niet te liggen aan het begin van de inverzekeringstelling, maar aan het eind daarvan als het besluit tot vervolging aan de orde is.

2.8. Relevante ontwikkelingen

Zowel de herstelactie en de inhaalslag als de in gang gezette maatregelen voor de verbetering van de afname van celmateriaal zijn erop gericht celmateriaal af te nemen van veroordeelden, bij wie dat nog niet zo spoedig mogelijk na veroordeling is gebeurd.

De vraag of deze aanpak de huidige, niet-goed verlopende uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* afdoende zal verbeteren, is eerder aan de orde geweest. In deze paragraaf enkele bevindingen in relatie tot relevante ontwikkelingen .

Uit de impactanalyse die de minister van Veiligheid en Justitie op 12 mei 2016 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, valt het volgende af te leiden:

‘Als van alle verdachten tijdens hun inverzekeringstelling overeenkomstig de aanbeveling van de commissie celmateriaal zou worden afgenomen, zou dat tot een relatief grotere toename van het aantal afgenomen celmaterialen leiden dan op alternatieve momenten, namelijk tijdens bewaring of gevangenhouding of direct na veroordeling. Hierdoor komen 50 tot 60% minder veroordeelden in OPS waarvan nog celmateriaal moet worden afgenomen. De impactanalyse laat verder zien dat afname tijdens inverzekeringstelling voor de politie een besparing in capaciteit en tijd zou opleveren als alleen celmateriaal wordt afgenomen bij verdachten waarvan het DNA-profiel nog niet bekend is. Het OM en het NFI daarentegen zouden meer tijd kwijt zijn. Daarnaast kleven aan het afnemen van celmateriaal na de inverzekeringstelling beheersmatige risico’s.

Dat neemt niet weg dat afname tijdens inverzekeringstelling ook een positief maatschappelijk effect heeft doordat de politie met een groter aantal DNA profielen van veroordeelden in de DNA-databank beter in staat is opsporingsonderzoek te verrichten. Zo kunnen bijvoorbeeld criminele feiten

die na veroordeling worden gepleegd op basis van directe beschikbaarheid van het DNA-profiel in de DNA-databank eerder worden opgelost.’⁵³

Ook hier geldt dat waar hierboven wordt uitgegaan van afname van DNA-materiaal voor ‘criminele feiten’ na veroordeling gepleegd, de afname van DNA-materiaal ook betrekking heeft op de opsporing en vervolging van eerdere strafbare feiten.

DNA-onderzoek heeft in de laatste drie decennia ingrijpende veranderingen teweeggebracht in de opsporing en vervolging van misdrijven. De afgelopen 24 jaar zijn vijf wetsvoorstellen door de Staten-Generaal goedgekeurd die de toepassingsmogelijkheden van DNA-onderzoek in strafzaken steeds verder verruimden. DNA-onderzoek is niet alleen een onmisbare schakel geworden in het kader van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek, maar de toepassingsmogelijkheden daarvoor nemen nog steeds in een hoog tempo toe.

De wetgever wees in de memorie van toelichting bij de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* (op 28 november 2002) op het volgende:

‘Vanuit het oogpunt van een adequate beveiliging van de samenleving is het betrekkelijk vanzelfsprekend dat een instrument als het DNA-onderzoek in deze fase specifiek wordt gericht op personen van wie blijkens hun veroordeling vaststaat dat zij in staat zijn geweest het soort ernstige misdrijven te plegen voor de opheldering waarvan DNA-onderzoek van betekenis kan zijn. Gelet op de ernst van deze misdrijven kan dit ook worden aanvaard, zoals in het geldende recht reeds is aanvaard dat een veroordeling voldoende grondslag vormt voor het langdurig bewaren van het DNA-profiel en het celmateriaal van de veroordeelde verdachte. In deze afweging speelt mee dat de genoemde nadelen van het DNA-onderzoek bij veroordeelden kunnen worden beperkt door het celmateriaal op de minst ingrijpende wijze af te nemen en door dit betrekkelijk snel na de veroordeling te doen.’

Wat dit laatste betreft gaan technologische ontwikkelingen door en belanden we in een fase waarin de afname van celmateriaal ‘op de minst ingrijpende wijze’ nog

⁵³ SMS & Significant, Factsheet ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na veroordeling. In de factsheet wordt de werklast in minuten/uren berekend wat de verschillende scenario's en de huidige situatie betreft. Voor de huidige situatie is de werklast bij afname en verzending bij het Openbaar Ministerie 25 minuten. Wordt gekozen voor DNA-afname voorafgaand aan veroordeling, dan blijft de werklast voor het Openbaar Ministerie gelijk. Het factsheet gaat wel uit van hogere aantallen bezwaarschriften en vernietiging. Bij het NFI is de werklast voor tijdelijke opslag, opmaken van het profiel en vernietiging in beide scenario's (huidige situatie en afname voorafgaand aan veroordeling) 39 minuten. De politie boekt vergeleken met de huidige situatie de meeste winst wat werklast betreft: 25 minuten voor afname voorafgaand aan veroordeling versus 7 uur in de huidige situatie. (bladzij 8 en 9) De politie neemt (gerekend over de jaren 2013 en 2014) 86 procent van de afnames voor haar rekening (bladzij 7).

minder ingrijpend zal worden. Het afnemen van wangslim met wattenstaafjes zal grotendeels plaats maken voor een nieuw type afnameset dat uit een sponsje en een afnamekaart met barcode bestaat.⁵⁴ De volledig geautomatiseerde verwerking van dergelijke automatiseringsvriendelijke afnamekaartjes wordt inmiddels in een aantal landen toegepast. Dit nieuwe type afnameset zal ook in Nederland worden ingevoerd na een ketenbrede implementatie, waarvoor een projectteam van het NFI, de Nationale Politie, de Politieacademie, DJI en IND in het leven is geroepen en waarbij waar nodig het Openbaar Ministerie wordt betrokken.⁵⁵

⁵⁴ E-mailbericht van het NFI van 17 augustus 2016 om 17.17 uur.

⁵⁵ E-mailbericht van het NFI van 21 september 2016 om 17.40 uur.

3. De uitvoering van andere strafrechtelijke beslissingen en het functioneren van het Openbaar Ministerie

De zaak van Bart van U. maakt op indringende wijze duidelijk dat de uitvoering van rechterlijke bevelen haperingen vertoont en dat de uitvoering van vrijheidsstraffen tekortschiet. De Onderzoekscommissie heeft hiervoor aanbevelingen gedaan die zijn overgenomen.

3.1. Gevoelige zaken

Met ingang van 1 november 2015 is een nieuw criterium toegevoegd aan de criteria voor de samenstelling van het overzicht van gevoelige zaken. ‘Zaken waarbij de (psychische) problematiek van de persoon van de verdachte duidt op een mogelijk gevaar voor de veiligheid van de samenleving’ worden voortaan geregistreerd in het zogeheten ZOZ-systeem (zicht-op-zaken) en regelmatig in het ZOZ-overleg besproken.

Met ingang van 1 november 2015 is de uitvoering van rechterlijke bevelen, zoals in de zaak-Bart van U. een bevel tot onmiddellijke gevangenneming, belegd bij de officier van justitie. Dit soort bevelen wordt met ingang van die datum uitsluitend nog op operationeel niveau bij de politie voorgelegd. Leven er op operationeel niveau bij de politie vragen, dan is de officier van justitie het aanspreekpunt. Het college van procureurs-generaal heeft besloten dat de tenuitvoerlegging van een bevel gevangenneming van het gerechtshof is belegd bij de officier van justitie.

De werkwijze voor internationale signaleringen is opnieuw onder de aandacht van de parketten gebracht.

3.2. Uitvoering van vrijheidsstraffen

Met ingang van 29 april 2016 kan de Nationale Politie beschikken over informatie over onherroepelijke vrijheidsstraffen die nog niet hebben geleid tot een arrestatiebevel. De afgesproken werkwijze houdt in dat de politie, na een indicatie (‘hit’) vanuit de koppeling tussen het eigen bevraagstelsel (BVI-IB) en de Strafrechtsdatabank (SKDB), kan bellen met het AICE 24 uur per dag, alle 7 weekdays, om de benodigde informatie te verkrijgen, waaronder de vraag of iemand zich in een zelfmeldprocedure bevindt. Op basis van verkregen inhoudelijke informatie kan de politie in overleg treden met het Openbaar Ministerie om de vrijheidsstraf meteen ten uitvoer te leggen. Het betreft hier een tijdelijke voorziening, die uiteindelijk uitmondt in een geautomatiseerde werkwijze.

De ketenpartners Openbaar Ministerie, CJIB, JustID en politie onderzoeken op welke wijze de voor de politie benodigde inhoudelijke informatie voortaan geautomatiseerd uit de SKDB kan worden gehaald via het politiestelsel BVI-IB. Dit stelsel fungeert als het ware als een schil om alle landelijke politiestelsels. Het

nieuwe systeem Executie & Signalering (E & S) wordt dit jaar gefaseerd ingevoerd.⁵⁶ Daarbij wordt tevens gezien wat nodig is om de procesinformatie over de zelfmeldfase die het AICE biedt op deze manier te ontsluiten. Tevens gaat het AICE de mogelijkheden van ruimere bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren na. Zodra dit is gerealiseerd is contact met het CJIB niet meer nodig zijn.

De tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen geschiedt onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Na inwerkingtreding van de *Wet USB* komt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen bij de minister van Veiligheid en Justitie te liggen. Ik heb de directeur-generaal straffen en beschermen, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie naar de stand van zaken gevraagd. Hieronder geef ik – zakelijk weergegeven – hun reacties weer.⁵⁷

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de Onderzoekscommissie heeft het AICE ervoor gezorgd dat de politie ‘rond de klok’ inzicht heeft in de openstaande vrijheidsstraffen van ‘risicovolle verwarde personen’ (die nog niet in de systemen van de politie zichtbaar zijn en waarbij de politie een vermoeden heeft). Dit maakt het mogelijk dat de politie (na beslissing van de officier van justitie op grond van het gevaarscriterium) tot eventuele vervroegde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf van deze doelgroep kan overgaan.

Daarnaast gaat het Openbaar Ministerie met behulp van een indicator ‘persoonlijk prioriteren’ het AICE informeren als versnelde insluiting aan de orde moet zijn. De veroordeelde wordt in dat geval door het AICE uitgesloten van de zogenaamde zelfmeldprocedure of de al lopende zelfmeldprocedure wordt beëindigd. De eventueel al lopende tenuitvoerlegging die met een arrestatiebevel aan de politie is opgedragen, krijgt wat deze persoon betreft prioriteit. Dit moet onmiddellijk leiden tot een uitvoeringsopdracht aan de politie onder vermelding van ‘persoonlijke prioritering’, zodat tot versnelde aanhouding kan worden overgegaan. De realisatie van deze maatregel is voorzien voor eind 2016.

Na de inwerkingtreding van de *Wet USB* blijven de doorgevoerde wijzigingen in het proces gehandhaafd. Ten aanzien van de openstaande vrijheidsstraffen wijzigt de verantwoordelijkheid, maar wijzigt niet het proces.⁵⁸

⁵⁶ E-mailbericht van het hoofdbureau van de Nationale Politie van 14 juli 2016 om 12.38 uur.

⁵⁷ E-mailbericht van mevrouw drs. M.C.A. Blom van 29 augustus 2016 om 8.58 uur. E-mailbericht van het parket-generaal van 16 september 2016 om 11.25 uur. E-mailbericht van de Nationale Politie van 16 september 2016 om 11.42 uur.

⁵⁸ Het parket-generaal heeft mij erop gewezen dat het straks bij de maatregel voor inzicht in vrijheidsstraffen de minister van Veiligheid en Justitie is die beslist. Wat de persoonlijke prioritering betreft gaat het Openbaar Ministerie ervan uit dat het Openbaar Ministerie een advies geeft en de minister van Veiligheid en Justitie hierover beslist. E-mailbericht van het parket-generaal van 16 september 2016 om 11.25 uur.

Op 8 december 2015 heeft de Tweede Kamer in eerste termijn het voorstel voor de *Wet USB* behandeld. De tweede termijn heeft op 27 september 2016 plaatsgevonden. De stemmingen over amendementen en moties waren op 4 oktober 2016. Het is nog niet bekend wanneer behandeling in de Eerste Kamer volgt.

4. Een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag

De zaak-Bart van U. laat zien dat een gevaarlijke persoon met verward gedrag en zijn naaste familie voortdurend praktisch gezien onneembare barrières tegenkwamen. Op een aantal momenten leek het erop dat Bart van U. voor zijn psychische problemen zou kunnen worden behandeld: in een reguliere GGZ-instelling of bij een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC). Maar elke poging liep spaak.

De strafmaat van het gerechtshof in Den Haag (drie jaar gevangenisstraf) en het bevel tot onmiddellijke gevangenneming waren gemotiveerd met verwijzing naar het gevaar dat Van U. voor zichzelf en voor anderen was. De gevangenisstraf werd niet uitgevoerd en van de (onmiddellijke) gevangenneming kwam niets terecht.

Zelfmelding bij gevangenissen en politiebureaus om te komen tot uitvoering van zijn gevangenisstraf leverde niets op. Op 17 oktober 2013 werd Van U. in Brussel aangehouden en zou hij worden overgeplaatst naar een GGZ-instelling in Nederland, maar de verzekeraar had zijn zorgverzekering lopende zijn niet-uitgevoerde gevangenisstraf opgeschort. Toen hij zich op 30 januari 2014 op het hoofdbureau van politie in Rotterdam en op 11 februari 2014 bij het hoofdbureau van politie in Amersfoort met vuurwerk meldde en om aanhouding vroeg, schakelde de politie de crisisdienst in. De acute dienst in Rotterdam zag onvoldoende reden voor een opname. In Amersfoort lukte het de familie om in tweede instantie de crisisdienst zo ver te krijgen dat Van U. in bewaring werd gesteld. De rechter wees vervolgens voortzetting van de inbewaringstelling af. Op 8 februari 2014 bracht Van U. mevrouw Borst-Eilers op gewelddadige wijze om het leven.

Het gaat in dit hoofdstuk om drie manieren om de aanpak van en zorg voor gevaarlijke personen met verward gedrag te verbeteren:

- verbetering van het functioneren van het Openbaar Ministerie en met name ook verbetering van de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie en GGZ
- samenwerking binnen de keten, maar ook met gemeenten bij de aanpak van de problematiek rond en zorg voor personen met verward gedrag
- nieuwe wetgeving: de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*

4.1. Verbetering van het functioneren van het Openbaar Ministerie en met name ook verbetering van de samenwerking tussen Openbaar Ministerie, politie en GGZ

Ter inleiding van deze paragraaf bladzij 216 van het onderzoeksrapport:

‘Het Openbaar Ministerie ging als volgt om met signalen dat Van U. een gevaar voor de samenleving vormde. Toen het in de voorbereiding van de strafzaak voor

de rechtbank in Rotterdam in 2012 niet mogelijk bleek via het NIFP tot een beoordeling te komen is de route naar een BOPZ-machtiging niet geprobeerd.

Na de uitspraak van het gerechtshof Den Haag op 25 september 2012 is deze zaak niet aangemerkt als een gevoelige zaak en is niet onderzocht of deze zaak als een gevoelige zaak zou horen te worden aangemerkt, hoewel zowel de opgelegde straf als de motivering (“een ernstige bedreiging voor (de veiligheid in) de samenleving”) daartoe aanleiding gaf.

Bij de indiening van een verzoek tot voortzetting van de inbewaringstelling op 12 februari 2014 heeft het optreden van het Openbaar Ministerie zich beperkt tot puur formele handelingen. Hierbij was geen sprake van een inhoudelijke bemoeienis of afweging na verkrijging van additionele informatie. Dat is niet ongebruikelijk en had dan ook als gevolg dat het Openbaar Ministerie, noch de verantwoordelijke behandelaar tijdens de opname met inbewaringstelling, noch de geneesheer-directeur, noch de rechter die over de voortzetting van de gedwongen opneming moest oordelen, voorzag van relevante informatie over het strafrecht dossier of de gevaarsaspecten.

Bij de behandeling van zijn zaak bij de kantonrechter voor de feiten gepleegd op 11 februari 2014 in Amersfoort verklaarde de rechter hem schuldig zonder strafoplegging. Hiertegen ging Van U. in hoger beroep. In deze zaak maakte het Openbaar Ministerie wederom geen gebruik van de mogelijkheid de BOPZ-route te proberen.’

Een registratie van gevaarlijke personen met verward gedrag

Het Openbaar Ministerie, de GGZ, de politie, gemeenten zouden toegang moeten hebben tot informatie over gevaarlijke personen met verward gedrag. In die richting gaat ook de ambitie van het Openbaar Ministerie: ‘Verbeteringen bij werkzaamheden rond DNA, executie en gedwongen opnames moeten voorkómen wat er rond Bart van U. fout ging. Maar hoofdofficier van Amsterdam Theo Hofstee wil meer’.⁵⁹ Meer specifiek liet de hoofdofficier van justitie in Amsterdam het volgende weten:

‘Je moet er alert op zijn dat je hen “eruit haalt”, en aan zo’n zaak een “vlaggetje” meegeven.’

Dergelijke *databases* komen op lokaal en regionaal niveau al voor. Soms op min of meer gestructureerde wijze, maar ook in een informele *setting* (‘we kennen onze pappenheimers’).

⁵⁹ Intro bij het interview van mr. G.T. Hofstee in *Opportuun*, 2016/1.

Voor gevaarlijke personen met verward gedrag is een landelijke registratie gewenst. Deze registratie moet een deugdelijk juridisch fundament hebben, met waarborgen zijn omgeven waar het gaat om de bescherming van persoonsgegevens, ingericht zijn naar doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De *database* moet ervoor zorgen dat zonder omwegen de relevante informatie voorhanden is om snel tot een juiste aanpak te komen: de juiste zorginterventie of een combinatie van het zorg- en strafrechtelijke traject.⁶⁰ Aan zo'n register moeten eisen worden gesteld voor zover het gaat om opname en verwijdering, toegang en een beroepsmogelijkheid.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft mij in dit verband over zijn plannen geïnformeerd en ik vermeld deze reactie hieronder:

‘Voor het op structurele wijze werkend krijgen van de informatievoorziening is een ketenprogramma in opstartfase. Het programma voert regie over de ketenvraagstukken die van invloed zijn op de implementatie van de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* en de succesvolle werking van deze wet. In november 2016 is de aanpak van het programma gereed en gaat het programma daadwerkelijk van start. Het ketenprogramma behelst in ieder geval de aspecten (inrichting van) keteninformatievoorziening over alle ketens heen (GGZ-instellingen, politie, OM, rechtspraak, gemeenten), inclusief vastlegging in lagere wet- en regelgeving en de *governance*.

Er wordt daarbij begonnen met de **analysefase** met als resultaat en doel te komen tot een keteninformatie-uitwisselinganalyse, een ketenarchitectuur en een besluit inzake de keuze van de informatievoorziening (inclusief de afwegingen van hergebruik, nieuwbouw en/of pakketselectie, en inclusief een financiële raming en afspraken over kostenverdeling). Daarnaast behoort tot deze fase het borgen van de informatiebehoefte in lagere wet- en regelgeving en het opstellen van de aanpak voor de vervolgfase, de realisatiefase.

De **realisatiefase** heeft als doel (zorg dragen voor) de realisatie van de gekozen inrichting van de keteninformatieuitwisseling inclusief de noodzakelijke randvoorwaarden en de implementatie daarvan. De aanpassingen die in organisatie-eigen informatievoorzieningen/systemen moeten plaatsvinden vallen onder de verantwoordelijkheid en sturing van de individuele organisaties en wordt opgenomen binnen het implementatieplan van de betreffende organisatie.’⁶¹

⁶⁰ Zie ook A.J.E. Visscher, G.B. van de Kraats, B. van der Goot, A.W. Braam, ‘Bad or mad? Invloed van psychiatrische problematiek bij verdachten op strafvervolgning.’ In: *Tijdschrift voor psychiatrie*, jaargang 57, juli 2015.

⁶¹ E-mailbericht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 29 september 2016 om 10.54 uur.

Verdere maatregelen voor de verbetering van het functioneren van het Openbaar Ministerie

Het traject tot verbetering van het functioneren van het Openbaar Ministerie in relatie tot de *Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ)* omvat zes verdere concrete maatregelen. Voor het actief opvragen en toevoegen van relevante informatie in het BOPZ-dossier is het inmiddels mogelijk om politiemutaties in – voor zover het de namen van melders betreft - geanonimiseerde vorm toe te voegen aan de BOPZ-dossiers. De maatregel is nauw verbonden met de tweede maatregel, de aanwezigheid van de officier van justitie ter zitting in de situatie dat voorlopige hechtenis wordt opgeheven of geschorst en in de situatie dat de officier van justitie een BOPZ-verzoek noodzakelijk acht.

In de situatie waarin de politie het Openbaar Ministerie laat weten dat een persoon met verward gedrag is aangehouden en verdacht wordt van een licht strafbaar feit, activeert het Openbaar Ministerie de politie om een consult aan te vragen bij een psychiater van de crisisdienst. Doel is om te bezien of een BOPZ-traject dan wel vrijwillige zorg mogelijk is.

De vierde maatregel is erop gericht de hierboven in drie maatregelen weergegeven werkwijze standaard te hanteren binnen het Openbaar Ministerie. Ook wordt voorzien in kennisoverdracht binnen de eigen organisatie.

Richten de bovenstaande maatregelen zich vrijwel geheel op het verbeteren van het functioneren van het Openbaar Ministerie zelf, de vijfde maatregel betreft het voeren van casusoverleg binnen het Veiligheidshuis bij herhaald strafbaar gedrag/ernstige overlast in combinatie met (een vermoeden van) psychische problematiek.

Ten slotte, de zesde maatregel, moet ervoor zorgen dat informatie en documentatie doelmatiger worden opgeslagen en toegankelijker raadpleegbaar zijn. Hiertoe moet de informatiehuishouding (onder andere het BOPZ-OMNIS informatiesysteem) bij het Openbaar Ministerie worden verbeterd.

Resultaten van de versterking actieve verzoekersrol van het Openbaar Ministerie

De BOPZ-administratie van alle arrondissementsparketten vraagt in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij (dus niet alleen gevaar voor zichzelf, zoals in geval van dementerenden of mensen die zichzelf verwaarlozen) - bij alle verzoeken machtiging voortzetting IBS en voorlopige machtiging - de volgende informatie op, voegt deze bij de verzoeken en slaat deze op voor het digitale dossier:

- Justitiële documentatie via JD Online;
- Politiemutaties (landelijk) van de afgelopen drie maanden. Indien en voor zover er geen politiemutaties van de afgelopen drie maanden zijn, worden de laatst

aanwezige relevante politiemutaties door de politie aan het Openbaar Ministerie verstrekt.

De pilotregio's vragen de justitiële documentatie en politiemutaties op, voegen deze toe en slaan deze op ten behoeve van het digitale dossier. Verder wordt informatie opgevraagd en bijgevoegd van:

- De reclassering (meest recente reclasseringsrapportage en voor zover aanwezig actuele informatie van de reclasseringsadviseurs over betrokkene);
- Het NIFP (meest recente pro justitia rapportages uit JD Online);
- Informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene, zoals informatie van familie;
- Informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen, uiteraard voor zover betrokkene daar reeds in het casusoverleg is besproken.

De BOPZ-officieren van justitie van alle arrondissementsparketten gaan in de volgende gevallen naar zitting:⁶²

- De officier van justitie heeft voorlopige hechtenis gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (na een oordeel van de rechter-commissaris of raadkamer dat het BOPZ-traject verkend moet worden) dan wel deze voorlopige hechtenis loopt af en de officier van justitie meent (gelet op wat hem uit het strafdossier is gebleken) dat de persoon van de verdachte (die zorg nodig heeft) en de bescherming van de maatschappij met zich meebrengt dat een BOPZ-verzoek moet worden ingediend.
- In het kader van de strafvervolgning is wel sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan NIFP – of PBC – rapportage en dientengevolge kan geen forensisch zorgkader en/of maatregel en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het Openbaar Ministerie (of de penitentiaire inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijk psychiater entameren voor de eventuele aanvraag voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechter.

De BOPZ-officieren van justitie van de pilotregio's (Oost-Nederland, Midden-Nederland en Rotterdam) gaan, in aanvulling op wat alle arrondissementsparketten doen, naar BOPZ-zittingen als voldaan is aan een van onderstaande omstandigheden:

- Er heeft zich geen strafbaar feit voorgedaan maar uit het casusoverleg waaraan het Openbaar Ministerie heeft deelgenomen, of uit andere signalen die bij het Openbaar Ministerie bekend zijn (zoals een brief aan het Openbaar Ministerie van de familie van de betrokkene), is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van de officier op de zitting gewenst is, gezien de kans op ernstig gevaar voor de samenleving.

⁶² Daarnaast is de officier van justitie op de zitting aanwezig indien en voor zover de rechter of de officier van justitie zelf dit nodig acht.

4.2. Ketenbrede samenwerking bij de aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag

Volgens het aanjaagteam verwarde personen is het niet mogelijk 'een compleet, integraal beeld te krijgen van de omvang van de problematiek' van personen met een verward gedrag.⁶³ Aan de hand van informatie die in het onderzoeksrapport van de Onderzoekscommissie is opgenomen, kunnen met de nodige voorzichtigheid uitspraken van meer algemene aard worden gedaan over de omvang van de problematiek van personen met verward gedrag. Zo is het aantal inbewaringstellingen in Nederland gestegen van 6.923 in 2003 naar 7.964 in 2013. Het totaal aantal rechterlijke machtigingen (met inbegrip van voorwaardelijke machtigingen) is gestegen van 7.371 in 2003 naar 14.902 in 2013.⁶⁴ Een andere indicatie is te vinden in onderzoek naar het tijdsbeslag voor de politie voor zover het betrekking heeft op incidenten met verwarde personen: landelijk twintig procent.⁶⁵

Het aanjaagteam stelde in haar eerste tussenrapportage de vraag 'hoe gemeenten het bredere vraagstuk van beoordeling en begeleiding zoals de triage hebben opgepakt?'⁶⁶ Op deze manier wilde het aanjaagteam uitkomen bij de 'stand van het land' waarbij duidelijk wordt wat een goede triage is en wat een sluitende aanpak hoort te zijn. Voor zo'n sluitende aanpak, waarvan het de bedoeling was dat die er in de zomer van 2016 zou zijn maar waarvoor meer tijd benodigd is, zijn tenminste de volgende bouwstenen nodig, die in de eerste tussenrapportage benoemd zijn:

1. inbreng mensen met verward gedrag en hun directe omgeving
2. preventie en levensstructuur
3. vroegtijdige signalering
4. melding
5. beoordeling en risicotaxatie
6. toeleiding
7. passend vervoer
8. passende ondersteuning, zorg en straf
9. informatievoorziening

Voor structurele oplossingen heeft het aanjaagteam een helder en gedeeld perspectief geschetst. Dit perspectief kent vier hoofdelementen:

⁶³ Aanjaagteam verwarde personen, 'Samen doorpakken. Op weg naar een meer persoonsgerichte aanpak voor en met mensen met verward gedrag'. Eerste tussenrapportage januari 2016, bladzij 9.

⁶⁴ J. Broer, H. Koetsier en C.L. Mulder, 'Stijgende trend in dwangtoepassing onder de Wet Bopz zet door: implicaties voor de nieuwe wet verplichte geestelijke gezondheidszorg', in: *Tijdschrift voor psychiatrie* Jaargang 57 april 2015.

⁶⁵ 'Politie en verwarde personen'. Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag. Manja Abraham en Oberon Nauta, DSP-groep, 10 september 2014, bladzij 61.

⁶⁶ Aanjaagteam verwarde personen, 'Samen doorpakken. Op weg naar een meer persoonsgerichte aanpak voor en met mensen met verward gedrag'. Eerste tussenrapportage januari 2016, bladzij 12.

1. een integrale, persoonsgerichte aanpak
2. van systeemwereld naar leefwereld
3. heldere regie en eigenaarschap
4. preventie en vroegtijdige signalering staan centraal

Het aanjaagteam constateert in zijn tweede tussenrapportage dat op het niveau van de sluitende aanpak 'de trekkersrol van voorheen de politie of vanuit het veiligheidsdomein [verschuift] naar de gemeente en het zorgdomein'.⁶⁷

In haar brief aan de Tweede Kamer van 29 september 2016 reageert de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de tweede tussenrapportage van het aanjaagteam. Hierin geeft ze aan dat 'het doel van een sluitende aanpak in 2016 erg ambitieus was'. Daarom zal een opvolger van het aanjaagteam, het Schakelteam personen met verward gedrag' in een periode van twee jaar voortbouwen op de resultaten en de visie van het aanjaagteam. Aan het einde van het schakelteam, op 1 oktober 2018, moeten alle gemeenten en regio's beschikken over een goed werkend systeem voor de ondersteuning van mensen met verward gedrag. Ter ondersteuning van praktische lokale en regionale initiatieven is er een actieprogramma van ZonMw. Voor de ondersteuning van personen met verward gedrag is vanaf 2017 structureel dertig miljoen euro extra per jaar beschikbaar.

Daarnaast komt er een regeling voor overbruggingsfinanciering van tijdelijke zorg voor onverzekerden. Hiermee kan meteen worden begonnen met zorg, ongeacht of iemand verzekerd is of niet. De minister kondigde in haar brief ook aan dat met ingang van 2017 de tarieven voor de acute geestelijke gezondheidszorg substantieel worden verhoogd, waaronder de beschikbaarheidsbijdrage die ten opzichte van 2016 met zestig procent wordt verhoogd. Dit vergroot de financiële armslag voor de acute opvang van personen met verward gedrag.

Wat gevaarlijke cliënten van de geestelijke gezondheidszorg betreft heeft de minister laten weten dat de NZa een beleidsregel heeft aangepast waardoor aanbieders van klinische geestelijke gezondheidszorg afspraken kunnen maken met verzekeraars over het leveren van beveiligde zorg. De meerkosten, die verbonden zijn aan deze zorg, kunnen bij de verzekeraars worden gedeclareerd.

In het kader van deze monitorrapportage heb ik een gesprek gevoerd met het programmateam van continuïteit van zorg van GGZ Nederland, Zorgverzekeraars Nederland, de VNG, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dat gesprek kwam de problematiek van de voortzetting van zorg na een forensische titel aan de orde. Het blijkt vrij lastig de

⁶⁷ Aanjaagteam verwarde personen. 'Samen verder doorpakken'. Tweede tussenrapportage juli 2016, bladzij 13.

indicatiestelling voor passende zorg te harmoniseren bij de overgang van forensische zorg naar andere vormen van zorg. In deze overgangperiode zou de dan lopende indicatiestelling ongewijzigd voortgezet kunnen worden en maximaal zes maanden betaald moeten worden door de aanbieder die aansluitend de zorg gaat verlenen. Veelal is hier sprake van overgang naar een ander financieringsstelsel (bijvoorbeeld de gemeente). In die periode kan de nieuwe verwijzing, indicatie dan wel beschikking worden afgegeven en ontstaat er geen hiaat in de zorg.

4.3. De opvang van gevaarlijke personen met verward gedrag in de praktijk

In het kader van deze monitorrapportage heb ik vier plaatsen bezocht om inzicht te krijgen in de wijze waarop het veiligheidsdomein en het zorgdomein in samenwerking met de desbetreffende gemeente(n) hun gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen: Oost-Nederland (Arnhem), Den Haag, Amsterdam en Leeuwarden.

Oost-Nederland

In drie regio's (Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland) worden *pilots* uitgevoerd om de actieve verzoekersrol van het Openbaar Ministerie onder de *Wet BOPZ* te verbeteren. Voor de goede orde zij vermeld dat de onder deze *pilots* vallende maatregelen ten dele ook worden ingevoerd bij de andere parketten.

Het gaat om de volgende maatregelen:

- het toevoegen van informatie aan het BOPZ-dossier voor de rechter;
- aanwezigheid van de officier van justitie ter zitting;
- digitalisering;
- kwaliteitsverbetering van de administratie van het arrondissementsparket.

Het Openbaar Ministerie kent een landelijke projectleider. Binnen het arrondissement Oost-Nederland ligt de leiding van de *pilot* bij de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie met een *team* van twaalf medewerkers, waarvan twee officieren van justitie en twee secretarissen.

De bovenstaande maatregelen krijgen hun werkelijke betekenis tegen de achtergrond van het aantal BOPZ-zaken dat jaarlijks in elk arrondissement aan de orde komt. Hieronder feitelijke informatie over het arrondissement Oost-Nederland.

Het arrondissementsparket Oost-Nederland heeft een oppervlakte van 8.552 km² (20,6 procent van de totale oppervlakte van Nederland) en loopt geografisch van Zaltbommel tot Enschede, van Steenwijkerland tot Heumen.

- 3,1 miljoen inwoners
- 79 gemeenten
- 5 veiligheidsregio's
- 2 rechtbanken en vier zittingslocaties
- 1 ZSM-locatie
- 5 Veiligheidshuizen

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 1 penitentiair psychiatisch centrum• 5 GGZ-instellingen (exclusief verslavingszorg en zorg voorverstandelijk beperkten). |
|---|

Het aantal BOPZ-zaken in het arrondissement Oost-Nederland bedraagt jaarlijks 3.800. Voor – naar schatting - 2.500 hiervan worden politiemutaties aangevraagd. Als deze beschikbaar zijn, worden ze met weglating van de namen van melders toegevoegd.

Knelpunten en uitdagingen in de pilot Oost-Nederland

Gaandeweg worden de contouren van knelpunten en uitdagingen duidelijk. Zo leeft de vraag hoe de rol van het aanjaagteam verwarde personen wordt voortgezet en druk blijft staan op het vinden van een sluitende aanpak in een arrondissement met 79 gemeenten.

Een ander vraagstuk is het bepalen van tijdige escalatie naar expertniveau in concrete casussen waar lang wordt ‘doorgemodderd’. In Amsterdam (zie verderop) vindt elke maandagochtend een crisisketenoverleg plaats over concrete casussen, waarbij alle vertegenwoordigers van instanties over een eigen mandaat beschikken. In Friesland (zie ook verderop) is hiervoor een ‘doorbraakteam’ voorhanden dat met name op aangegeven van het driehoeksoverleg (inclusief GGZ Friesland) impasses kan doorbreken. In Den Haag bevordert de fysieke nabijheid van ZSM en een zorgafdeling van de GGZ op het terrein van het hoofdbureau van politie uitwisseling van informatie en afstemming.

Verder speelt het probleem van de beveiliging in Oost-Nederland. Waar personen met verward gedrag en met gevaarstelling in GGZ-instellingen worden ondergebracht, is een mate van beveiliging nodig die in de reguliere instellingen vaak niet aanwezig is. Het gebruik van een deel van de voormalige TBS-kliniek van Veldzicht door GGZ Overijssel waarbij Veldzicht zorgt voor de – al aanwezige – beveiliging en GGZ Overijssel voor de zorg werd in het gesprek dat ik in Arnhem mocht hebben als oplossing van dit probleem genoemd.

Wat de aanwezigheid van de officier van justitie bij zittingen betreft zijn – zoals hierboven aangegeven - criteria geformuleerd. Ook met twee officieren van justitie blijft het in het arrondissement Oost-Nederland een kwestie van afwegen welke zittingen moeten én kunnen worden bijgewoond. Dit vanwege de omvang van het arrondissement, het grote aantal locaties waar zittingen plaatshebben en korte termijnen in de planning van de zittingen. De gedachten gaan naar poolvorming.

Wat de digitalisering betreft verkeert de *pilot* nog in een fase van vaststelling van de behoefte binnen het Openbaar Ministerie én bij de rechterlijke macht. Het BOPZ-OMNIS systeem werkt traag en de wijze waarop de BOPZ-administratie werkt vraagt

om verbetering. De toevoeging van twee nieuwe secretarissen van het arrondissementsparket is bedoeld om niet alleen de dossiers op orde te krijgen, maar ook om de communicatie en samenwerking met GGZ, Veiligheidshuizen, familie en politie te intensiveren en te verbeteren.

Om digitaal te kunnen werken, moeten digitale processtukken uitgewisseld kunnen worden tussen de betrokken organisaties (Openbaar Ministerie, rechtbank, GGZ, politie, veiligheidshuizen). Dit betekent dat de nodige voorzieningen worden tot stand gebracht. Hiervoor is het volgens het Openbaar Ministerie noodzakelijk dat er meer zicht komt op de definitieve versie van de *Wet verplichte geestelijke zorg* en de termijn waarop deze wordt geïmplementeerd. Tegelijkertijd houdt het Openbaar Ministerie er rekening mee dat nog geruime tijd met het bestaande systeem BOPZ-OMNIS moet worden gewerkt. Daarom is een onderhoudsplan gemaakt waarbij de volgende zaken worden aangepakt: (1) *performance*, (2) het genereren van brieven, (3) het automatisch opslaan van documenten en (4) uitbreiding van de beschikbaarheid van de applicatie (buiten kantooruren). Met de voorgenomen verbeteringen – zo wil het Openbaar Ministerie – kan de gebruiker sneller en doelmatiger werken met BOPZ-OMNIS en hoeft de gebruiker minder (handmatige) correcties te plegen. Ook kan de gebruiker buiten de kantooruren BOPZ-OMNIS gebruiken. De oplevering wordt in 2016 verwacht.

De rol van het Openbaar Ministerie als verzoeker brengt ook met zich dat met een groot aantal spelers een hecht en uitgebreid netwerk wordt opgebouwd door jaarlijkse overleggen met de rechterlijke macht, politie, advocatuur. Daarnaast elk half jaar overleg met de GGZ-instellingen. Met de portefeuillehouders bij de politie is er elke zes weken overleg. De aansluiting op de Veiligheidshuizen is in dit verband ook uiterst relevant. Daar zitten de meeste ketenpartners (maar niet de GGZ-instellingen) aan tafel en is het de taak van de gemeente om te zorgen voor preventie en overlast tegen te gaan.

De *pilot* loopt tot het einde van dit jaar en wordt begin 2017 geëvalueerd.

Vooruitlopend op die evaluatie worden tijdens de *pilot* de effecten van toevoegen informatie aan BOPZ-dossiers en aanwezigheid ter zitting onderzocht. Het gaat zowel om toegevoegde waarde (vanuit perspectief van alle zittingsbetrokkenen: rechter, griffier, officier, advocaat en behandelaar) als kosten (tijdsbesteding).

Den Haag

Op 1 mei 2014 is in Den Haag de Opvang Verwarde Personen (OVP) van start gegaan. De OVP startte na een *pilot* in 2012 en is gehuisvest in het hoofdbureau van politie aan de Burgemeester Patijnlaan in Den Haag. Met financiële steun van de gemeente Den Haag huurt de Parnassia Groep een verdieping. De OVP is een gezamenlijk initiatief

van de gemeente Den Haag, de Parnassia Groep, het Openbaar Ministerie en de politie.

Tot de opening van de OVP in 2014 werden personen met een verward gedrag die thuis of elders voor overlast zorgden en daarbij in sommige gevallen ook strafbare feiten pleegden, door de politie geboeid en meegenomen naar een nabijgelegen politiebureau in de buurt, waar ze in een politiecel werden ingesloten in afwachting van de komst van de crisisdienst. Deze aanpak kende de nodige bezwaren. Het duurde vaak lang (gemiddeld acht uur) voordat personen met verward gedrag door de crisisdienst werden gezien. Maar een klein deel, ongeveer tien procent, kreeg een zorgaanbod. Als er niet genoeg gronden waren voor een IBS, dan werd de persoon met verward gedrag weer naar huis gestuurd. De dienstdoende politieagenten waren belast met een taak die niet primair van hen is: de zorg voor personen met verward gedrag zonder strafbaar feit en het zoeken van opvang voor deze personen. Vooral buiten reguliere werktijden en in het weekeinde was dat een tijdrovende bezigheid.

Het aantal incidenten met personen met verward gedrag nam ook toe:

BVH code E33 incidenten met personen met verward gedrag

Districten Politie Eenheid Den Haag	2012	2013	2014	2015	Vershil 2012-2015 in %
A. Jan Hendrikstraat, Heemstraat, Hoefkade	430	383	562	748	+42,5
B. Overbosch, Loosduinen, Segbroek, Scheveningen	613	618	793	1.005	+39
C. Laak, Zuiderpark, Ypenburg, Beresteinlaan	560	511	605	940	+40,4
D. Zoetermeer, L'dam/Voorburg, Wassenaar, Pijnacker/Nootdorp	367	397	504	561	+34,6
E. Delft, Westland, Rijswijk	633	772	663	912	+30,8
F. Leiden, Bollenstreek	914	1.440	1.349	1.455	+37,2
G. Gouda, Alphen, Zuidplas	751	1.076	1.239	1.242	+39,5
Totaal	4.268	5.197	5.715	6.863	+37,8

Bron: Jaarverslag OVP 2015

De aanpak in de gemeente Den Haag (en inmiddels ook enkele omliggende gemeenten) nu laat zich als volgt omschrijven. Nog steeds zijn het politieagenten die personen met verward gedrag (verdacht van strafbaar, maar ook niet-verdachte personen met verward gedrag) meenemen naar het politiebureau. Niet meer naar het nabijgelegen politiebureau, maar naar het hoofdbureau van politie aan de Burgemeester Patijnlaan, waar ook ZSM is gevestigd.

De persoon met verward gedrag volgt samen met de hem begeleidende agenten een route die deze persoon aanvankelijk naar het politiedeel van het hoofdbureau brengt. Allereerst vindt fouillering plaats die gericht is op het vinden van wapens of voorwerpen die als zodanig kunnen worden gebruikt. Alleen bij personen met verward gedrag die verdacht worden van een strafbaar feit wordt voor identificatie

een foto genomen en worden vingerafdrukken afgenomen. Personen met verward gedrag die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit worden voorgeleid. In 2015 ging het hierbij om 377 verdachte personen met verward gedrag op een totaal van 2.395. De voorgeleiding gebeurt via een videoverbinding tussen de aangehoudene en de hulpofficier van justitie.

De politieagenten die de persoon met verward gedrag hebben meegenomen, stellen een mutatie en een (sfeer)proces-verbaal op terwijl de persoon met verward gedrag in een kleine ruimte met twee deuren verblijft. De politieagenten informeren ook de sociaal psychiatrische verpleegkundige van Parnassia. Deze instelling voor geestelijke gezondheidszorg heeft in het politiegebouw de beschikking over een tot een opvang verbouwde verdieping. De informatieuitwisseling tussen de politieagenten en de verpleegkundige gebeurt mondeling, waardoor de verpleegkundige in de gelegenheid is ook informatie over de context te vragen. De politieagenten keren vervolgens terug naar hun district en zetten daar hun dienst voort.

De deur van de ruimte waarin de persoon met verward gedrag zich bevindt, gaat open aan de kant van het deel van het politiebureau dat verhuurd is aan de OVP. Het zorgteam probeert dan een inschatting te maken van de gesteldheid van de persoon met verward gedrag. Vaak gaat het om personen die nog onder behandeling zijn of die al eerder naar de OVP zijn overgebracht. Bijna de helft (45 procent) is bekend binnen de Parnassia Groep, 43 procent is niet bekend bij andere GGZ-instellingen. Van de daar opgevangen personen met verward gedrag is 14 procent niet verzekerd.

De personen met verward gedrag zonder justitiële titel verblijven op de OVP op basis van vrijwilligheid. De verdachte met verward gedrag verblijft in het cellencomplex, dat is één verdieping lager dan de OVP. Het zorgteam en een medewerker van de reclassering komen naar hen toe. Voor beide groepen van personen met verward gedrag (met én zonder justitiële titel) wordt verwezen naar passende zorg al dan niet met een gedwongen kader (IBS of justitiële vervolging).

De gemeente Den Haag kent in acht stadsdelen signaleringsoverleggen in het kader van bemoeizorg en zorgcoördinatie.⁶⁸ Deze overleggen vinden elke zes weken plaats en een groot aantal instanties nemen hieraan deel: Parnassia, GGD, Algemeen Maatschappelijk Werk, Brijder (verslavingszorg), Leger des Heils, de Kesslerstichting, Limor, woningbouwcoöperaties, de politie en de dienst Sociale Zaken van de gemeente. Het is de bedoeling deze overleggen te laten opgaan in de Sociale Wijkzorgteams (SWT), waarvan er inmiddels 24 zijn gestart.

⁶⁸ Gemeente Den Haag, Beleidsnota 2016-2018. Samen en met eigen kracht. Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen. Januari 2016, bladzij 15.

Wat de uitstroom vanuit de OVP betreft gaat het om de volgende cijfers:

uitstroom	percentage
Ambulant	40
Klinisch	27
Justitieel	9
Medisch somatisch	10
Zorg geweigerd	4
Geen aanbod	5
Welzijn	5

Bron: Jaarverslag OVP 2015

De voordelen van de OVP in Den Haag zijn de beschikbaarheid van een GGZ-zorgteam (24/7), een snelle(re) doorplaatsing naar zorg, géén personen met verward gedrag zonder justitiële titel in een politiecel, combinatie mogelijk van strafrechtelijk en/of zorgtraject bij verdachten met verward gedrag en een sterk verkorte politie-inzet bij het overbrengen van personen met verward gedrag in de OVP.

Amsterdam

Waar in Den Haag de locatie van het hoofdbureau van politie een spilfunctie vervult, is in Amsterdam de spoedeisende psychiatrie gesitueerd bij de Mentrum Kliniek in de Eerste Constantijn Huygensstraat. Als bij 112 een melding binnenkomt over een persoon met verward gedrag, wordt doorgeschakeld naar de meldkamer Ambulancezorg. Als er geen sprake is van een ordeverstoring, van verwondingen of van suïcidaal gedrag, dan gaat de psycholance naar de persoon met verward gedrag en vervoert deze persoon zo nodig naar de crisisdienst van de spoedeisende psychiatrie. De psycholance ziet er van buiten uit als een ambulance. Binnen is het ruim en zijn er maar weinig voorzieningen (zichtbaar). Deze wijze van vervoer werkt minder stigmatiserend en traumatiserend dan het geboeid afvoeren in een politieauto.

Verwarde personen kunnen zittend, halfzittend of liggend worden vervoerd. Het personeel van de psycholance bestaat uit een sociaal psychiatrisch verpleegkundige en een zorgambulancechauffeur. De verpleegkundige zit in het deel van de psycholance waar ook de persoon met verward gedrag zich bevindt. Op deze wijze kan al een eerste inschatting worden gemaakt van wat de persoon mankeert en in welke situatie deze persoon zich bevindt. Het aantal ritten per dag ligt gemiddeld op acht. De psycholance vervoert ook personen met verward gedrag van de spoedeisende psychiatrie naar instellingen. De psycholance is een groot deel van de dag en avond beschikbaar. De verzekeraar vergoedt de ritten van de psycholance op voorwaarde dat een professionele triage heeft plaatsgevonden.

Het aantal geregistreerde incidenten met personen met een psychische stoornis is in 2015 in Amsterdam afgenomen ten opzichte van de daaraan voorafgaande jaren:

2011	2012	2013	2014	2015
5.659	5.823	6.312	6.719	6.235

Bron: Het Parool, 'Minder incidenten met verwarde mensen in Amsterdam', 9 februari 2016⁶⁹

Het aantal gedwongen opnames steeg in 2015 wel en bedraagt 884. De spoedeisende psychiatrie deed in 2015 1.946 acute onderzoeken. Elke maandagochtend vindt in de Mentrum kliniek aan de Eerste Constantijn Huygensstraat een crisisketenoverleg plaats waar 'iedereen het mandaat heeft om door te pakken'.

Er loopt op dit moment ook een *pilot* in Amsterdam waarbij verschillende ketenpartners (politie, Openbaar Ministerie, NIFP, GGZ en reclassering) gemeenschappelijk optrekken om afstemming tussen zorg en justitie bij verdachten met verward gedrag in de acute fase te bevorderen.

Om te voorkomen dat een verdachte met verward gedrag (deels) toevallig alleen in de zorg of alleen in het strafrecht terecht komt, werken deze instanties aan een tweesporenbeleid: straf en zorg. Door de gescheiden trajecten kunnen zowel justitie als zorg hun werk doen.

De knelpunten tussen zorg en maatschappelijke veiligheid willen deze instanties oplossen met een persoonsgerichte en doelgerichte aanpak. Deze gezamenlijke aanpak moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Bij een strafbaar feit gepleegd door een persoon met een verward gedrag zendt de politie deze persoon niet meer heen, maar houdt de politie deze persoon daarvoor aan;
- Er moet een locatie zijn waar de aangehouden verdachte door een zorgpartij beoordeeld kan worden;
- In de zes-uursfase na de aanhouding moet er een beoordeling door een zorgpartij plaats vinden op deze locatie;
- Vervolgens moet er zorginformatie uitgewisseld worden tussen de zorg en Justitie, waarna een beslissing genomen wordt over het vervolgtraject.

Bij de uitvoering is het van belang dat veiligheid en zorg niet in een keten achter elkaar de verdachte met verward gedrag beoordelen, maar gezamenlijk, gelijktijdig beoordelen. Daarnaast is er kennis van wet- en regelgeving nodig en de mogelijkheid van uitwisseling van informatie. Het plan deze pilot (proef) vanaf 1 oktober 2016 van start te laten gaan.

⁶⁹ Tot en met juni 2016 was het aantal geregistreerde incidenten 3.080.

In de Amsterdamse wijken wordt gewerkt met samenwerkingsverbanden tussen wijkagent en wijk sociaal psychiatrisch verpleegkundige. Het betreft een proef. Voor de onderlinge contacten maken GGZ-instellingen en de politie gebruik van vaste contactpersonen.

Friesland

In Leeuwarden is de opvang voor personen met verward gedrag in ontwikkeling en gaat naar verwachting in 2017 open bij het Medisch Centrum Leeuwarden. Het betreft een intensief samenwerkingsverband van partijen in de acute psychische zorg met betrokkenheid van gemeenten.

Het aantal meldingen bedraagt jaarlijks 200. Het Veiligheidshuis heeft de gehele provincie als zijn werkterrein. De provinciale maat begunstigt de samenwerking met andere – op provinciaal niveau werkende – ketenpartners. Een veiligheidshandboek is opgesteld en te vinden op https://www.veiligheidshuisfryslan.nl/de-aanpak-een-oogopslag#.V9_vE3rRImN. Het handboek wordt periodiek bijgewerkt aan de hand van actuele ontwikkelingen en veranderingen in wet- en regelgeving.

Wat personen met verward gedrag betreft is een rol toegekend aan een 'doorbraakteam'. In ongeveer 250 gevallen geeft het Veiligheidshuis advies en ondersteuning. In 200 hiervan is ook sprake van regievoering door het Veiligheidshuis. Het betreft hier jaargetallen. Een klein deel hiervan, ongeveer tien, leent zich voor bespreking in het doorbraakteam, waaraan deelnemen het regiecentrum, reclassering, maatschappelijke opvang, het Openbaar Ministerie, politie, gemeente, zorgkantoor, corporatie, maatschappelijke zorg en GGZ.

In het overleg tussen ketenpartners zijn er geen problemen met informatieuitwisseling. De ketenpartners kennen elkaar goed en zoals eerder vermeld zijn de meeste ketenpartners op provinciaal niveau georganiseerd, wat de onderlinge contacten vergemakkelijkt. Een knelpunt is de financiering van de kosten die de GGZ in rekening brengt als extra beveiliging nodig is, zoals opname in een TBS-inrichting.

Dit laatste raakt aan meer gehoorde signalen dat de financiering in de (geestelijke gezondheids)zorg een dominant principe is geworden. Het samenstel van onder andere de *Zorgverzekeringswet*, *Wet maatschappelijke ondersteuning*, *Wet langdurige zorg* bemoeilijkt het vrije verkeer van patiënten.

4.4. Nieuwe wetgeving: de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg

Op 13 juni 2016 heeft de Raad van State advies uitgebracht over de tweede nota van wijziging, behorende bij het voorstel van wet, houdende regels voor het kunnen verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis (*Wet*

verplichte geestelijke gezondheidszorg). Op 7 juli heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het advies van de Raad van State, het Nader Rapport, de Nota naar aanleiding van het Nader Rapport en de tweede nota van wijziging aan de Tweede Kamer aangeboden.

De tweede nota van wijziging voorziet in een actieve rol voor de officier van justitie (artikel 5:17, artikel 8:12) en maakt het ook mogelijk over te gaan tot een crisis- dan wel een daaraan voorafgaande observatiemaatregel (artikelen 7:1 tot en met 7A: 7). Hierbij zijn ook bepalingen opgenomen die de familie van betrokkene de gelegenheid geeft informatie te verstrekken en door de rechter te worden gehoord.

De Onderzoekscommissie heeft met het oog op de lange duur van het wetgevingstraject en de noodzaak om op zo kort mogelijke termijn te beschikken over een noodmaatregel aangedrongen op een tijdelijke regeling. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft daartegen bezwaren ingebracht.⁷⁰ Nu de tweede nota van wijziging is voorgelegd aan de Tweede Kamer, is het aan de Tweede Kamer (en daarna aan de Eerste Kamer) om dit wetsontwerp in samenhang met de in de Eerste Kamer nog voorliggende ontwerpen voor de *Wet zorg en dwang* en voor de *Wet forensische zorg* te behandelen. In haar onderzoeksrapport heeft de Onderzoekscommissie erop gewezen dat de totstandkoming van dit hele pakket aan wetgeving de nodige tijd zal vergen en dat invoering wellicht niet eerder te verwachten is dan in 2018. In gesprekken met ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is mij meegedeeld dat behandeling van de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* in de Tweede Kamer nog dit jaar mogelijk wordt geacht. De Eerste Kamer zou zich dan in het voorjaar van 2017 over de drie wetsontwerpen kunnen uitspreken.

De vraag doet zich voor in hoeverre de bevoegdheden in het kader van de in deze wet op te nemen crisis- en observatiemaatregelen toereikend zijn voor het snel overgaan tot tijdelijke opname van gevaarlijke personen met verward gedrag. Wat de crisismaatregel betreft wordt in het wetsvoorstel teruggegrepen op de bestaande inbewaringstelling. De huidige inbewaringstelling staat voortvarend handelen toe. Het is een noodprocedure om onmiddellijk gevaar te keren. Weliswaar is dat geen garantie voor een daaropvolgende effectieve behandeling, maar in de nieuwe opzet kan in de periode voorafgaand aan de crisismaatregel alvast beveiligend worden opgetreden, met inbegrip van overbrenging naar een veilige locatie.

Bij de observatiemaatregel gaat het niet om een passende behandeling van de betrokken persoon, maar om het gedurende enkele dagen observeren. Hierbij is het goed op te merken dat deze maatregel niet alleen de mogelijkheid biedt om te

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 307.

observeren, maar ook de mogelijkheid biedt om informatie te vergaren en contact op te nemen met familieleden van de betrokken persoon.

5. Conclusies en bevindingen

5.1. Over de uitvoering van verbeteringen en veranderingen

Bij de maatregelen die in gang zijn gezet, gaat het om uiteenlopende onderwerpen en werkteerrenen.

5.1.1. *Het Openbaar Ministerie, de politie en het NFI: de werkwijze bij afname van celmateriaal schiet tekort en vraagt om een structurele verbetering*

De herstelactie van het Openbaar Ministerie en de inhaalslag van de politie leveren onvoldoende resultaat en zijn geen structurele verbetering. De resultaten tonen aan dat de huidige werkwijze hapert en de kwaliteit van de uitvoering van de huidige wet- en regelgeving structureel tekortschiet. Ook met behulp van herstelacties en inhaalslagen slaagt ongeveer een zesde van alle voor afname van celmateriaal in aanmerking komende veroordeelden zich aan die afname te onttrekken.

Daarnaast vraagt een doelmatige uitvoering van de huidige wet een verkorting van de doorlooptijden bij het Openbaar Ministerie en bij de politie. Vastgesteld moet worden welke eisen aan deze doorlooptijd moeten worden gesteld. Het laatst bekende (2011) gemiddelde van 201 dagen doorlooptijd tussen veroordeling en aanmaak van een DNA-profiel is niet acceptabel. Een halvering van de huidige doorlooptijd van 200 dagen lijkt het maximaal haalbare, maar dat is een termijn die in alle redelijkheid niet op te vatten is als 'zo spoedig mogelijk'.

Bezwaren tegen afname van celmateriaal bij inverzekeringstelling

De bezwaren van de onderzoekers van de Erasmus School of Law en de Raad van State tegen de aanbeveling van de Onderzoekscommissie tot afname van celmateriaal bij alle inverzekeringgestelden zijn als volgt te onderscheiden.

- *Praktische problemen in de uitvoering van de wet- en regelgeving kunnen worden verholpen en daarmee zou een oplossing van het probleem in de vorm van de aanbeveling niet nodig zijn.*

Het is juist dat – zoals de onderzoekers van de Erasmus School of Law stellen – de achtergrond van de aanbeveling wordt gevormd door gebreken in de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Tegelijkertijd stellen zij dat het niet zo is 'dat ondanks adequate toepassing de wettelijke doeleinden niet worden gerealiseerd en het afnemen van celmateriaal bij de inverzekeringstelling om die reden wordt aanbevolen'. Elders in hun onderzoek stellen zij nadrukkelijk dat

‘[h]et afnemen en het verwerken⁷¹ van het celmateriaal van iedere in verzekering gestelde verdachte [...] niet onontbeerlijk [is] omdat niet duidelijk is of adequate toepassing van het thans mede op grond van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* beschikbare arsenaal aan middelen bij adequate aanwending in de praktijk niet ook voldoende zou zijn.’⁷²

De afdeling advisering van de Raad van State wijst hier in haar voorlichting ook op:

‘De aanbeveling van de commissie Hoekstra in de eerste plaats voortvloeit uit gesignaleerde uitvoeringsproblemen en op dit moment onduidelijk is in hoeverre in de situatie waarin die problemen zijn opgelost of tot aanvaardbare proporties zijn teruggebracht, de voorgestelde maatregel – mede gelet op de uitvoeringslasten die een zodanige maatregel met zich brengt – nog een toegevoegde waarde heeft, dat zij geacht kan worden te voldoen aan een dringende maatschappelijke behoefte als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM [...].’

Zowel de onderzoekers van de Erasmus School of Law als de Raad van State gaan ervanuit dat nog ‘een arsenaal aan middelen’ ter beschikking staat om de tekortkomingen in de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* te verhelpen cq dat er nog mogelijkheden zijn om in de situatie te geraken ‘waarin die problemen zijn opgelost of tot aanvaardbare proporties teruggebracht’.

Uit de eerder in deze monitorrapportage weergegeven problematiek van de uitkomsten van de herstelactie en de inhaalslag geeft de Inspectie Veiligheid en Justitie hierover een duidelijk oordeel: binnen het huidige wettelijke kader is het niet waarschijnlijk om uiteindelijk van een groep veroordeelden ooit celmateriaal af te nemen. Bovendien leveren de genomen maatregelen geen verkorting van de doorlooptijd tussen veroordeling en afname van celmateriaal op. Verkorting van de doorlooptijd, zo stelt de minister van Veiligheid en Justitie, verhoogt het opkomstpercentage op spreekuren bij de politie. Maar ook als sprake zou zijn van een significante verkorting, dan blijven nieuwe inhaalslagen met signaleringen en aanhoudingen nodig om alle voor afname van celmateriaal in aanmerking komende veroordeelden celmateriaal te laten afnemen.

⁷¹ De aanbeveling van de Onderzoekscommissie ziet toe op de afname en opslag van celmaterieel. Hier gaan de onderzoekers er ten onrechte van uit dat het celmateriaal voor veroordeling ook al zou worden ‘verwerkt’.

⁷² P.A.M. Mevis en anderen, *Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling*, april 2016., bladzij 108.

- *Afname bij alle in verzekering gestelden betekent dat sprake is van een ongedifferentieerde groep, waarvan een groot aantal personen niet zal worden veroordeeld*

De onderzoekers van de Erasmus School of Law verwoorden dit principiële bezwaar als volgt:

‘De aanbeveling [strekt] ertoe om van in principe elke in verzekering gestelde verdachte celmateriaal af te nemen. De bestaande, legitimerende basis om celmateriaal af te nemen van – in principe – alle veroordeelden is gebaseerd op de grondslag van veroordeling. Bij de implementatie van de aanbeveling valt die grondslag weg, zonder dat er een andere grondslag of beperking voor in de plaats komt die binnen de groep van in verzekering gestelde verdachten voldoende selecteert naar degenen die voor toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in aanmerking komen. Want, en wel zo belangrijk, de aanbeveling treft – anders dan de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* – een aanzienlijke groep verdachten van wie celmateriaal wordt afgenomen terwijl zij uiteindelijk niet worden veroordeeld in de zin van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*.

Voorts wordt een andere groep met de aanbeveling niet bereikt. Dat betreft degenen die niet in verzekering worden gesteld maar die uiteindelijk na veroordeling wel onder de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* vallen. Voor deze groep gelden de door de commissie geconstateerde problemen in de toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*, die de aanleiding vormden voor de aanbeveling, evenzeer. De aanbeveling is in zoverre niet voldoende doelgericht.

Precies in deze combinatie schuilt het probleem betreffende de juridische houdbaarheid van een eventuele implementatie van de aanbeveling. De aanbeveling differentieert niet of onvoldoende adequaat naar degene op wie de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* wel respectievelijk niet van toepassing is of zal worden. In de eerste plaats selecteert de aanbeveling niet die in verzekering gestelde verdachten die naar verwachting na veroordeling voor toepassing van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* in aanmerking komen, maar ook niet de groep die de aanbeveling wel wil bereiken.’

De afdeling advisering van de Raad van State stelt in dit verband:

‘De voorgestelde maatregel zonder dat in het concrete geval een nadere afweging wordt gemaakt betrekking heeft op een ongedifferentieerde groep van alle personen (*alle* in verzekering gestelden); dit in combinatie met de onzekerheid of het na de in verzekeringstelling wel tot een veroordeling zal komen, maakt het voorstel met het oog op de proportionaliteit kwetsbaar [...].’

Hoe kan aan deze bezwaren worden tegemoetgekomen?

De onderzoekers van de Erasmus School of Law wijzen er in hun onderzoeksrapport op dat er alternatieven voorhanden zijn die eerst dienen te worden onderzocht. Naast deze alternatieven zou het naar mijn mening mogelijk moeten worden gemaakt zijn om niet bij *alle* inverzekeringgestelden celmateriaal af te nemen en op te slaan zonder bewerking en onderzoek, maar slechts bij die inverzekeringgestelden waarvan de officier van justitie oordeelt dat tot strafvervolgning wordt overgegaan. Het toekennen van een sleutelrol aan de officier van justitie wordt gesuggereerd in de voorlichting van de Raad van State waar het gaat om het afnemen van celmateriaal bij inverzekeringgestelden zonder vaste woon- en verblijfplaats in Nederland of met een buitenlands adres. De officier van justitie heeft op dit moment die sleutelrol al bij het uitvaardigen van bevelen aan veroordeelden. In deze alternatieve opzet van afname van celmateriaal bij inverzekeringgestelden waarvan de officier van justitie besluit tot vervolging kan de officier van justitie in zijn besluit tot afname van celmateriaal voor deze categorie inverzekeringgestelden rekening houden met de in artikel 2 van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* genoemde uitzonderingsgronden voor de afname van celmateriaal.

Op deze wijze verandert het ongedifferentieerde karakter van de aanbeveling van de Onderzoekscommissie in een gespecificeerde categorie verdachten bij wie de verdenking zo sterk is dat de officier van justitie tot vervolging besluit. Het is dan de officier van justitie die een afweging maakt en besluit tot afname van celmateriaal. Het besluit tot afname komt - anders dan in de aanbeveling voorgesteld - niet te liggen aan het begin van de inverzekeringstelling, maar aan het eind daarvan als het besluit tot vervolging aan de orde is.

Interimoplossing

Afname zo spoedig mogelijk na veroordeling is de bedoeling van de wetgever. Het scheppen van een eigen ruimte voor de afname van celmateriaal in gerechtsgebouwen biedt - als interimoplossing - de mogelijkheid om de bedoeling van de wetgever waar te maken. Dat moet uiteraard zo gebeuren dat duidelijk is dat dit niet onder verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht valt.

Noodzaak van periodieke evaluatie

De laatste evaluatie van de huidige DNA-wetgeving en werkwijze bij afname van DNA-materiaal bij veroordeelden dateert van 20 december 2012.⁷³ Het

⁷³ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 415, nr. 7.

verdient aanbeveling dergelijke evaluaties met enige regelmaat uit te voeren. Zonder helder inzicht in doorlooptijden en aantallen veroordeelden bij wie geen celmateriaal is afgenomen, is het lastig de juiste en gerichte maatregelen te vinden en verbeteringen tot stand te brengen.

5.1.2. Het Openbaar Ministerie: het verbeteren van het functioneren van het Openbaar Ministerie vordert, maar voor een registratie van gevaarlijke personen met verward gedrag is nog een lange weg te gaan

Voor de omschrijving van gevoelige zaken is een criterium toegevoegd dat betrekking heeft op personen met psychische problemen en gevaarstelling. De uitvoering van rechterlijke bevelen is gestroomlijnd en loopt naar de politie door op operationeel niveau. Het is wel de vraag – zie de conclusies van de Inspectie Veiligheid en Justitie – in hoeverre deze stroomlijning bekend is bij de basisteams van de politie en dus geëffectueerd wordt.

Van groot belang is een onbelemmerde toegang voor de politie – rond de klok – van informatie die relevant is voor de omgang met personen met een psychische stoornis en met gevaarstelling. Voor informatie over openstaande vrijheidsstraffen is een tijdelijke voorziening getroffen, waarvoor in 2016 fasegewijs in een definitieve ICT-oplossing wordt voorzien.

Het is echter nog geen uitgemaakte zaak om binnen afzienbare tijd te beschikken over één juridisch goed gefundeerde databank of register waarin gevaarlijke personen met verward gedrag nauwkeurig worden bijgehouden.

5.3.1. GGZ: net zoals het Openbaar Ministerie en de politie moet de GGZ doordrongen zijn van de noodzaak tot samenwerking

Het Openbaar Ministerie, de politie en de GGZ delen een gezamenlijk belang. Nu in de tweede nota van wijziging van het voorstel van *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* de geneesheer-directeur én de officier van justitie beiden een taak hebben in de besluitvorming over de omgang met gevaarlijke personen met verward gedrag, moeten beiden ook beschikken over de middelen om die taak naar behoren uit te voeren.

Daarmee is aan een randvoorwaarde voldaan om het ongenoegen bij de politie over haar grote mate van bemoeienis met personen met verward gedrag te verminderen.⁷⁴ De samenwerking in Den Haag, Amsterdam, Friesland en op veel

⁷⁴ De omgang met personen met verward gedrag valt onder artikel 3 van de Politiewet: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

andere plekken laat zien dat als eenheid optrekken op alle vlakken beter en doelmatiger is dan in gescheiden circuits.

Essentieel is dat de GGZ niet verstoken blijft van informatie van politie en het Openbaar Ministerie die voor de diagnose en behandeling van een persoon met verward gedrag belang is. Ook is het van belang dat de GGZ zich openstelt voor informatie van bijvoorbeeld familieleden. Een gesprek – op verzoek van de familie - werd in de zaak van Bart van U. geweigerd met een beroep op het medisch beroepsgeheim. Er is wat dat betreft geen sprake van het delen van, maar veeleer van het verkrijgen van informatie en dat staat dan ook niet op gespannen voet met deze verplichting. Dit geldt eveneens voor de deelname van de GGZ aan het overleg in Veiligheidshuizen waar van de kant van de GGZ in meer algemene bewoordingen kan worden bijgedragen over het oplossen van problematische situaties.

5.3.2. Gemeenten: aanjaagteam heeft veel bereikt, maar er is geen sluitende aanpak

Het aanjaagteam heeft een grote inzet getoond, veel losgemaakt en ook veel voor elkaar gekregen. Een aanjaagteam heeft per definitie maar een beperkte levensduur. Het fundament voor een sluitende aanpak ligt er, maar er moet verder worden gebouwd aan een afdoende en sluitende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag.

Het is in dat verband nodig om – hoe het vervolg van het aanjaagteam ook wordt ingevuld – rekening te houden met de volgende twee vragen:

- hoe worden de bouwstenen voor de aanpak en verdere uitwerking van de sluitende aanpak ná 30 september 2016 geagendeerd, uitgedragen en verfijnd?
- hoe wordt toezicht gehouden op de voortgang van het door het aanjaagteam in gang gezette proces naar een sluitende aanpak? Geen van de (reguliere) toezichthouders (procureur-generaal bij de Hoge Raad, Inspectie Veiligheid en Justitie en IGZ) heeft op dit moment op dat vlak een rol.

5.1.5. De procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de IGZ: om resultaat te boeken en een zo hoog mogelijk tempo daarbij aan te houden is robuust toezicht nodig en moeten toezichthouders gezamenlijke afspraken maken

Het aantal spelers dat met de uitvoering van verbetermaatregelen is belast is groot. Niet alleen een krachtige coördinatie en bewaking van de voortgang, maar ook een goed geolied toezicht is nodig. Het aantal toezichthouders is eveneens divers (de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de IGZ) en hun werkterreinen kennen nog meer en andere prioriteiten. Dit vraagt om goede afstemmingsafspraken over het van hen te verwachten toezicht, met inbegrip van de daarbij horende termijnen (*deadlines*).

5.2. De vinger aan de pols

Aan mij is gevraagd om de uitvoering van een groot aantal veranderingen en verbeteringen te volgen en daarbij de vinger aan de pols te houden. Aan het slot van deze rapportage geef ik mijn oordeel en doe ik aanbevelingen.

- Het Openbaar Ministerie is met een groot aantal uitvoeringsmaatregelen adequaat aan de slag gegaan. De grotere en grote opgaven liggen echter nog in het verschiet:
 - het Openbaar Ministerie moet de uitkomsten van de herstelactie en de inhaalslag bij de afname van celmateriaal beoordelen en zich daarover uitspreken. Is hersteld wat hersteld had moeten worden en is ingehaald wat redelijkerwijs kon worden ingehaald? En is voor de toekomst verzekerd dat de werkwijze waterdicht is ingericht?
 - kunnen de rapportagesystemen van het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het NFI zo op elkaar worden afgesteld (zelfde peildatum, zelfde registratiewijzen en definities) dat het traject van de afname van celmateriaal bij veroordeelden inzichtelijk is en zo kan worden gevolgd dat slagvaardig tot verbetermaatregelen kan worden overgegaan?
 - het Openbaar Ministerie investeert in verkorting van de doorlooptijden bij de afname en opslag van celmateriaal. Wat zijn daarvan de resultaten? Wat is het doel? Wat wordt verstaan onder zo spoedig mogelijk? Zestig dagen of nog korter?
 - het Openbaar Ministerie neemt een actieve rol bij het BOPZ-traject voor en uiteindelijk ook zorg voor gevaarlijke personen met verward gedrag. Bieden de *pilots* voldoende aanknopingspunten voor een in potentie succesvolle aanpak?
 - belangrijk is één register waaruit politie en het Openbaar Ministerie kunnen putten voor informatie over gevaarlijke personen met verward gedrag. Hoe wordt dat gestalte gegeven en wanneer is dat register er?
 - de zorgtoeleiding van forensische patiënten naar een zorgaanbieder forensische zorg vergt een beslissing van de minister van Veiligheid en Justitie (artikel 6, lid 1 van het *Interimbesluit forensische zorg*). Zo'n beslissing is ook vereist onder de *Wet forensische zorg*, die ter behandeling voorligt in de Eerste Kamer. Het verdient aanbeveling dat voor het ontslag uit een GGZ-instelling van gevaarlijke personen met verward gedrag (die in de registratie voorkomen) door de geneesheer-directeur rechterlijke toestemming wordt gevraagd. Dit met het oog op een goede opvang, toezicht op de naleving van voorwaarden en voorzorgsmaatregelen die betrekking hebben op de veiligheid in het algemeen en bescherming van betrokkenen in het bijzonder.
 - met het oog op een zo goed mogelijke aansluiting van de forensische zorg op andere vormen van zorg verdient het aanbeveling de lopende

indicatiestelling maximaal zes maanden voort te zetten bij het begin van andere vormen van passende zorg waarvoor eigenlijk een nieuwe verwijzing, indicatie dan wel beschikking vereist is. Zo'n overbrugging voorkomt dat er hiaten in de zorg ontstaan.

- de rol van het Openbaar Ministerie bij de zorg voor personen met verward gedrag betekent geen automatische toepassing van het strafrecht voor deze personen. Het Openbaar Ministerie hoort zich te blijven inspannen om in dit verband het vertrouwen van andere partijen te krijgen, te behouden en te vergroten. Een sleutelvoorwaarde is dat het Openbaar Ministerie de samenwerking zoekt met andere ketenpartners.
- zorg voor een passende samenwerking met ketenpartners als NIFP en reclassering. Zorg voor werkwijzen die maatwerk leveren: snelle adviezen waar tijd schaars is. Waar niet wordt geleverd: zorg voor uitwijkmogelijkheden zoals inbewaringstelling op basis van dossiers met zo volledig mogelijke documentatie. Zoek het contact met GGZ-instellingen op. Benut aanzetten (*in company* scholing) om tot een beter functioneren te komen voor intensievere contacten met ketenpartners.
- De Nationale Politie is voor de problematiek van (gevaarlijke) personen met verward gedrag vaak de eerste instantie waarmee personen met verward gedrag en hun directe omgeving te maken krijgen. Dat past ook binnen de in artikel 3 van de *Politiewet* taak om hulp te verlenen 'aan hen die deze behoeven'. Een nog betere inzet vraagt om:
 - goed schakelen met het Openbaar Ministerie, crisisdienst, GGZ-instellingen, Veiligheidshuizen.
 - verder werken aan een sluitende aanpak en verfijning van de negen bouwstenen van het aanjaagteam.
 - de problematiek van personen met verward gedrag zo goed mogelijk aanpakken. Volgens het Amsterdamse/ Rotterdamse/Friese of Haagse model. Profiteer van hun aanpak en ervaringen.
- Zorgverleners in GGZ-instellingen spreken een andere taal en leven in een andere wereld dan medewerkers van justitiële instanties. Anders gezegd: medewerkers van justitiële instanties spreken een andere taal en leven in een andere wereld dan zorgverleners in GGZ-instellingen. Vaak verstaan beide partijen elkaar niet. Vaak bedoelen ze overigens precies hetzelfde.
 - investeer in samenwerking met het Openbaar Ministerie, de politie en gemeenten.
 - zorg voor heldere afspraken over bereikbaarheid, over werkwijzen en ook over wat onder het medisch beroepsgeheim valt en wat niet. Zoek het persoonlijke contact op. Persoonlijk contact en een open persoonlijk overleg werken niet per se slechter dan een uit onderhandeld convenant.
 - zoek gemeenschappelijke belangen. Wat de politie en het Openbaar Ministerie weten over gevaarzetting, is ook voor de zorg en behandeling

voor de desbetreffende patiënt, dus ook voor medewerkers en medepatiënten, van belang. Er zijn wezenlijke verschillen tussen de informatie waarover politie en Openbaar Ministerie beschikken en gegevens van een zorgverlener. Termen als ‘delen’ en ‘uitwisselen’ zorgen voor verwarring. Het is niet nodig om in het Veiligheidshuis de geneesheer-directeur de medische diagnose te laten verspreiden, maar wel om aan te horen of er een naam valt, wat daarover wordt gemeld en om in neutrale bewoordingen te helpen bij de juiste aanpak. Ter verduidelijking de zaak van Bart van U.: de politie was niets opgeschoten met de medische diagnose van Bart van U., maar het had wel geholpen als de GGZ (en de rechter) had beschikt over politiemutaties en strafvorderlijke gegevens.

- GGZ-instellingen en het Openbaar Ministerie gaan met de – hopelijk spoedige – inwerkingtreding van de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* een nieuwe, uitgebalanceerde werkverhouding aan. De *pilots* laten zien dat de wil er is en de bereidheid bestaat om hiervoor de handen uit de mouwen te steken. De praktische uitvoering mag niet worden onderschat. De werkvloer verdient steun en ondersteuning.

In deze monitorrapportage, die haar beslag heeft gekregen in een periode van vier maanden, heb ik afgezien van het volgen van ontwikkelingen op het gebied van verbeteringen van de ICT-structuur van het Openbaar Ministerie en de politie. Wel wijs ik het ministerie van Veiligheid en Justitie op de wenselijkheid van een meeromvattende visie op de onderlinge verwevenheid van justitiële organisaties op ICT-gebied en de mogelijkheden die dat biedt om tot een gezamenlijke en optimale oplossing te komen voor alle betrokken instanties.

5.3. Oordeel

Afschuwelijke gebeurtenissen met gevaarlijke personen met verward gedrag hebben de afgelopen tijd de noodzaak van een sluitende aanpak van personen met verward gedrag onderstreept. Ook waren deze gebeurtenissen de aanleiding voor noodzakelijke verbeteringen in het functioneren van onder andere het Openbaar Ministerie, de politie, GGZ-instellingen met inbegrip van hun onderlinge samenwerking.

Voorgaande conclusies leiden tot het volgende oordeel:

1. Op een aantal beleidsterreinen is sprake van ingrijpende veranderingen en verbeteringen in het functioneren van organisaties die cruciale taken uitvoeren op het terrein van veiligheid, justitie en zorg. Maar er zijn ook zorgen. Over de resultaten van de tot nu in gezette verbeteringen. Deze zijn onvoldoende. Er zijn ook zorgen over het ontbreken van voldoende besef voor de urgentie van de op te lossen problematiek. Over onvoldoende besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

2. Het werken vanuit de gedachte dat alleen samenwerken tot de gewenste aanpak en resultaten leidt, wint terrein. Niet met de ruggen tegen elkaar, maar schouder aan schouder. Dat proces is nog in volle gang.
3. Bij deze processen zijn veel instanties en personen betrokken. Vele handen kunnen ook een (extra) probleem zijn. Dat vraagt voor het tijdig tot stand brengen van veranderingen en verbeteringen om een strakke coördinatie en bewaking van de voortgang van de in gang zijnde verbeteringen. Die is er (nog) niet in voldoende mate. Maar een scherpe bewaking vanuit de toppen van de betrokken ministeries is vereist om verbeteringen tot stand te brengen en te laten beklijven.
4. Wat in gang is gezet, moet worden gecontinueerd en geïntensiveerd. Dat geldt voor de overgenomen aanbevelingen uit het onderzoeksrapport, maar ook voor de totstandkoming van wetgeving, zoals de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en

Verbeteringen vergen daarom een gezamenlijke en eensgezinde inzet van een groot aantal betrokken instanties

De zaak van Bart van U. heeft op tal van gebieden in het functioneren van het Openbaar Ministerie, de politie en de GGZ tekortkomingen blootgelegd die vragen om een gezamenlijke en eensgezinde inzet van een groot aantal betrokken instanties. Het aantal spelers op het veld, beter gezegd op veel velden, is groot en divers. Een niet-limitatieve opsomming: het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, AICE, de rechtspraak, gemeenten, private instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, zorgverzekeraars, reclassering, NIFP, DJI, CJIB. Het besef dat een gezamenlijke en eensgezinde inzet nodig is, leeft sterk en wint terrein.

Verder is nodig dat alle betrokken spelers beschikken over dezelfde feitelijke informatie, dezelfde systematiek gebruiken om deze informatie te vergaren en deze informatie ook op dezelfde wijze beoordelen.

Er is meer informatie nodig om de resultaten van de ingezette maatregelen te kunnen vaststellen. De laatste evaluatie van de uitvoering van de wetgeving op het gebied van afname van celmateriaal bij veroordeelden werd gehouden in 2012. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft gewezen op het belang van kennis over de gronden waarop een officier van justitie besluit af te zien van het uitvaardigen van een bevel tot afname van celmateriaal bij veroordeelden. Eerder is gewezen op de financiering als dominant principe in de (geestelijke gezondheids)zorg.

Verder hebben de Tweede Kamer en de verantwoordelijke ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gewezen op het belang van een voortvarende uitvoering van de aanbevelingen van de

Onderzoekscommissie, voor zover deze aanbevelingen zijn overgenomen. In dat verband is aan de toezichthoudende instanties een belangrijke rol toegekend. Het is zorgelijk dat waar het om een problematiek gaat die vraagt om een aanpak met urgentie, de uitvoering van die belangrijke rol zoveel tijd heeft gekost en nog steeds zoveel tijd vraagt. Het uitbrengen van deze monitorrapportage is twee maanden aangehouden om te wachten op in aantocht zijnde rapportages. Dat draagt niet bij aan een voortvarende aanpak.

Zorgen zijn er ook over de invoering van wetgeving die voor een verbetering van veel van de door de Onderzoekscommissie vastgestelde tekortkomingen op velerlei gebied van groot belang zijn. Te wijzen valt in dit verband niet alleen op de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*, maar ook op de *Wet herziening uitvoering strafrechtelijke beslissingen*. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ging op 1 juli 2015 in de Tweede Kamer in op de vraag of de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* al in 2016 van kracht zou kunnen gaan. Haar antwoord:

‘Zeker. Dit hangt natuurlijk van de parlementaire behandeling af. [...] maar als we allemaal de urgentie hiervan zien, zouden we dit begin of halverwege 2016 met elkaar kunnen regelen. Ik denk dat wij ons daar allemaal voor moeten inzetten.’⁷⁵

De oproep tot urgentie deel ik en de noodzaak van inzet ondersteun ik. Dat geldt nadrukkelijk ook voor de parlementaire behandeling van de *Wet herziening uitvoering strafrechtelijke beslissingen*. Deze wet brengt tal van veranderingen in organisatorische zin met zich mee die op 1 januari 2017 hun beslag zouden moeten hebben gekregen. De behandeling van dit wetsontwerp staat al enige tijd op de agenda van de Tweede Kamer. Ook hier geldt urgentie.

De sturing van zoveel betrokken instanties in de juiste richting en in een zo hoog mogelijk tempo vraagt – zoals gezegd – om een strakke coördinatie en bewaking van de voortgang op het hoogste ambtelijke en op politiek niveau in de ministeries. Zo kan uitdrukking worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van de ministeries en de ministers voor wat op de verschillende beleidsterreinen moet worden gedaan en wordt gedaan.

1. De ministeries van Veiligheid en Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties delen een belangrijke, gezamenlijke verantwoordelijkheid. Urgentie en slagvaardigheid zijn nodig om verbeteringen te bewerkstelligen. Het gaat dan om:
 - het bij elkaar brengen en houden van justitiële instanties en de geestelijke gezondheidszorg. Dit houdt ook in het oplossen van knelpunten als de

⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 1 juli 1995 TK 103, 103-43-37.

onverzekerdenproblematiek, een ‘warme’ overdracht van gedetineerden/patiënten uit de geestelijke gezondheidszorg naar hun woonplaats, een fijnmazige opvang van personen met een psychische stoornis in elke (centrum)gemeente, een actieve betrokkenheid van de geestelijke gezondheidszorg bij de Veiligheidshuizen, duidelijke kaders waarbinnen politie, Openbaar Ministerie, gemeenten en geestelijke gezondheidszorginstellingen samenwerken. Wat dit laatste betreft verdient een juiste invulling van het medisch beroepsgeheim aandacht. Daar past een zorgvuldige en geen rigide omgang.

- het zorgen voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*, met name waar het betreft de aanpak van en de zorg voor personen met een psychische stoornis en met gevaarzetting. Een sluitende aanpak voor gemeenten is hierbij het leidende streven. Dat is tot nu toe erg ambitieus gebleken. Het nieuwe schakelteam heeft nu twee jaar de tijd om de sluitende aanpak in alle gemeentes en regio's te bewerkstelligen.
 - het oplossen van de tekortkomingen bij de uitvoering van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Gelet op de structurele tekortkomingen in de uitvoering van deze wet is een structurele oplossing gewenst.
2. Een robuust en integraal functionerend toezicht door de toezichthouders op de verschillende beleidsterreinen. Dit houdt in dat dit toezicht de voortgang van de uitvoering van maatregelen moet bevorderen, dus constructief en intensief is.
- Zie toe op het vaststellen van mijlpalen voor de uitvoering van de afgesproken maatregelen.
 - Rapporteer – als het nodig is meteen – over afwijkingen en vertragingen en doe aanbevelingen voor interventies.
 - Geef zelf het goede voorbeeld en doe wat van een toezichthouder wordt verwacht. Dit betekent dat afspraken en *deadlines* stipt worden nagekomen. Wordt daarvan afgeweken, dan moeten ministers aanwijzingen geven voor versnelling, al dan niet met aanwending van extra capaciteit.

Ik dring erop aan dat zo spoedig mogelijk, vóór 1 december 2016, een zo concreet mogelijk werkprogramma met bijhorend tijdschema wordt opgesteld, vastgelegd en periodiek getoetst. Binnen en gezamenlijk tussen de desbetreffende ministeries, maar ook door de reguliere toezichthouders. Waar afwijkingen van werkprogramma en tijdschema voorkomen, zijn interventies op politiek en het hoogste ambtelijke niveau in de betrokken ministeries op hun plaats.

Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht van uit te voeren verbeteringen en veranderingen

Onderwerp	Aanbeveling	Actie	Stand van zaken
1. DNA-afname veroordeelden	1.1. Zorg voor een andere opzet voor afname van celmateriaal en kies voor afname bij verdachten van misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering. Maak daarbij onderscheid tussen afname, aanmaak DNA-profiel en opslag in de DNA-databank. Door met afname te volstaan wordt de rechtspositie van de verdachte met de nodige waarborgen omkleed.	Haalbaarheidsonderzoek Erasmus Universiteit Impactanalyse Voorlichting van de Raad van State	Gereed Gereed Gereed Reductie doorlooptijden nog niet gerealiseerd. Herstelactie en inhaalslag leveren geen structurele oplossing voor uitvoering van de werkwijze bij DNA-onderzoek bij veroordeelden.
	1.2. Voer in afwachting van een wettelijke regeling als tussenoplossing in dat veroordeelden meteen na hun veroordeling, meteen na de uitspraak, DNA afstaan.	Brief van de Raad voor de Rechtspraak van 11 augustus 2015 met principiële en praktische bezwaren	Minister neemt in zijn brief van 12 mei 2016 bezwaren over.
	1.3. Verbeter de positionering, kwaliteit en kwantitatieve bezetting van de zogeheten DNA-blokken		Werving afgerond, alle coördinatoren aangesteld, dashboard monitor gereed in juni 2016.
2. Procedures voor internationale signalering en signalering in het opsporings-register.			Per 1 november 2015 gereed
3. Rol van het Openbaar Ministerie bij de omgang met personen met psychische problemen en gevaarzetting	Kies voor een actieve rol van de Officier van Justitie bij de omgang met personen met psychische problemen en gevaarzetting. Neem hierover een besluit in de komende nota van wijziging bij het wetsontwerp verplichte geestelijke gezondheidszorg	Tweede nota van wijziging Wvvgz. Advies Raad van State. Indiening bij de Tweede Kamer.	Minister heeft op 7 juli 2016 tweede nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 7 september 2016 derde nota van wijziging.
4. Het functioneren van het Openbaar Ministerie	4.1. Leiding en eenheid nodig voor slagvaardig beleid.		
	4.2. Eén OvJ en advocaat-generaal verantwoordelijk voor strafzaken	Zaakofficier verantwoordelijk.	Gereed
	4.3. Verbetering informatievoorziening tussen OM en politie over	Tijdelijke voorziening voor informatieuitwisseling over uitstaande vrijheidsstraffen.	

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.

	psychische problemen en gevaarstelling.	Ambitie voor één basisregister nog niet geconcretiseerd. Realisatie geautomatiseerde verwerking CJIB naar politie begin 2017 gereed.	
	4.4. Diversiteit in samenstelling College	Wetswijziging in voorbereiding	
	4.5. Gevoelige zaken en zwaar gewicht criterium gevaar voor de samenleving	Criterium toegevoegd en in handleiding opgenomen per 1 november 2015	
	4.6. Verbeter IT-architectuur		OM2020
5. De samenwerking tussen justitie en de geestelijke gezondheidszorg	5.1. Hoe is voldaan aan aanbeveling de Veiligheidshuizen te betrekken bij GGZ? Kan de aanbeveling voor alle 33 Veiligheidshuizen worden geïnventariseerd?		Het aanjaagteam heeft in beeld laten brengen op welke wijze de triage kan worden ingericht. De Veiligheidshuizen spelen hierin een rol als tweedelijnsvoorziening waar complexe en keten overstijgende casuïstiek wordt besproken. Op regionaal niveau zijn de Veiligheidshuizen ook betrokken bij de ontwikkeling van plannen van aanpak ten aanzien van verwarde personen. De betrokkenheid van de GGZ speelt hierbij een rol. Daarnaast worden er momenteel 3 initiatieven ondersteund door VenJ bij Veiligheidshuizen ten aanzien van de aanpak verwarde personen.
	5.2. Ken aan informatie familie voldoende gewicht toe bij voorbereiding besluit inbewaringstelling en zorgmachtiging. Worden mogelijkheden voldoende benut?		Dit element wordt meegenomen in de pilots die in het kader van de Wet bopz worden georganiseerd.
	5.3. Wettelijke interim-regeling voor verplichte zorg; indiening wijzigingsvoorstel Wvggz voor 1 juli 2016?		Minister heeft op 7 juli 2016 tweede nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 7 september 2016 derde nota van wijziging.
6. Aandacht voor verwarde personen	6.1. Elke gemeente beschikt over een triagevoorziening die zorgt voor snelle toeleiding tot zorg en ondersteuning. Deze voorziening werkt nauw samen met de Veiligheidshuizen, waarin de deelname van de GGZ geborgd is.	Hoe ver is triagevoorziening bij gemeenten, met samenwerking Veiligheidshuizen en GGZ?	Bouwstenen voor inrichten triage worden actief bij gemeenten onder de aandacht gebracht en tot juni 2017 ondersteuning bieden.
	6.2. Alle personen die in beeld komen krijgen een persoonlijke aanpak.	Persoonlijke aanpak voor alle personen die in beeld komen?	Het lukt niet in de zomer van 2016 voor alle gemeenten een sluitende aanpak voor personen met psychische stoornis te hebben. Wel kunnen zij gebruik maken van de bouwstenen die door het aanjaagteam worden aangereikt.
	6.3. Er is een sluitende keten van	Sluitende keten van	Met hulp van het aanjaagteam

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.

	verzekerde zorg.	verzekerde zorg?	verwarde personen en alle relevante partners wordt dit vraagstuk opgepakt. Planning is om in maart 2016 met concrete oplossingen te komen voor de onverzekerden-problematiek (de actieve gemeente in relatie tot het briefadres, de onverzekerde ex-gedetineerden en de 'in zorg stelling' voor mensen zonder verzekering die dringend zorg nodig hebben). Deze plannen zijn de Kamer voor het meireces toegezegd en op 2 mei 2016 in een brief aan de Tweede Kamer aangeboden. Minister heeft de Tweede Kamer op 29 september 2016 laten weten dat financiële middelen beschikbaar zijn voor overbrugging naar zorg en dat zorgaanbieders meerkosten voor beveiligde zorg bij verzekeraars kunnen declareren. Beschikbaarheidsbijdrage en tarieven voor acute geestelijke gezondheidszorg worden verhoogd.
--	------------------	------------------	---

Nog lopende en nog niet afgeronde onderzoeken

Onderwerp	Welke instantie?	Oorspronkelijke datum	Verwachte datum
Onderzoek naar de vraag waarom Bart van U. geen (geestelijke) gezondheidszorg kreeg	IGZ	Vóór de zomer van 2016 (21 juni 2016)	December 2016

Bijlage 2

Lijst van instanties die zijn bezocht en waarmee is gesproken

Aanjaagteam verwarde personen	mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies en mevrouw drs. B. Steenbergen MPA
Burgemeester van Leeuwarden	drs. F.J.M. Crone
College van procureurs-generaal	mr. H.J. Bolhaar, mevrouw mr. J.M. Froberg en drs. F.P.J. van Kleef
Continuïteit van zorg	drs. S. Bangma, mevrouw M. van Es en mevrouw T. Koster
Ministerie van Veiligheid en Justitie directoraat-generaal politie	mr. A.F. Gaastra en drs. H.G.M. Cornelissen
Ministerie van Veiligheid en Justitie directoraat-generaal rechtspleging en rechtshandhaving	drs. P.W.A. Veld, drs. A.F. IJzerman MPA en mr. K. Krijnen
Ministerie van Veiligheid en Justitie directoraat-generaal straffen en beschermen	mevrouw drs. M.C.A. Blom, mevrouw M. van der Werff-Kooij en mevrouw A. Ribberink
Ministerie van Veiligheid en Justitie Inspectie Veiligheid en Justitie	mr. J.G. Bos en mr. E. Riks
Ministerie van Veiligheid en Justitie secretaris-generaal	drs. S. Riedstra en mr. K. Krijnen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	mevrouw drs. V.J.W.C. Esman-Peeters en mevrouw mr. drs. M.M. Jongeling
Nationale Politie	mr. E. Akerboom en mevrouw R.A.M. Horst

NFI	dr. ir. R.D. Woittiez en dr. ir. H.L. Tepper
Openbaar Ministerie arrondissement Oost-Nederland	mr. J.J.A. Lucas, mr. G. Steeghs, mr. A. Pullen en mevrouw G. van Kleef
Opvang Verwarde Personen Den Haag	mevrouw S.F. Burger (projectleider politie-GGZ), mevrouw M. Volleberch (senior beleidsmedewerker gemeente Den Haag), mevrouw T. van Geffen (manager acute keten Parnassia), mevrouw M. Groos (BOPZ-secretaris arrondissementsparket Den Haag) en mevrouw C. Rijnaards (officier van justitie)
Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam	F.J.E. van Gelderen , dr. J.B. Zoeteman (psychiater en manager Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam) en H. van de Moosdijk (sociaal-psychiatrisch verpleegkundige psycholance Amsterdam)
VNG	mevrouw drs. J. Kriens en mevrouw N. Piekaar

Voor deze monitorrapportage is schriftelijke informatie verkregen van:

Raad voor de Rechtspraak

IGZ

de procureur-generaal bij de Hoge Raad

In het kader van deze monitorrapportage zijn werkbezoeken gebracht aan:

NFI	30 juni 2016
voorzitter college van procureurs-generaal	8 juli 2016
Arrondissementsparket Oost-Nederland	5 augustus 2016
Opvang Verwarde Personen Den Haag	16 augustus 2016
Spoedeisende Psychiatrie Amsterdam	19 augustus 2016
Veiligheidshuis Fryslan	22 augustus 2016

Ter voorbereiding van het monitorplan dat aan deze rapportage ten grondslag ligt heb ik eind 2015, begin 2016 met de volgende personen gesproken:

- de directeur-generaal rechtspleging en rechtshandhaving, mr. G.N. Roes,
- de directeur-generaal straffen en beschermen, mevrouw drs. M.C.A. Blom,
- de voorzitter van het college van procureurs-generaal, mr. H.J. Bolhaar,
- mevrouw drs. L.W.E. Spies als voorzitter van het 'aanjaagteam',
- de voorzitter van de directieraad van de VNG, mevrouw drs. J. Kriens,
- de voorzitter van GGZ-Nederland, mevrouw drs. J.D.C. Geel,
- de directeur-generaal curatieve zorg, drs. B.E. van den Dungen,
- de procureur-generaal bij de Hoge Raad, mr. J.W. Fokkens,
- de inspecteur-generaal Veiligheid en Justitie, mr. G.J. Bos, en
- de hoofdinspecteur maatschappelijke zorg van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, mevrouw drs. J.F. de Vries.

Bijlage 3

Afkortingen en begrippen

AICE	Administratie- en informatiecentrum voor de executieketen. Onderdeel van het CJIB.
BOPZ	(Wet) bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.
BOPZ-OMNIS	BOPZ-OM Nieuw Informatie Systeem.
BRP	Basisregistratie personen.
BVI-IB	Basisvoorziening Informatie-Integraal bevragen.
CJIB	Centraal justitieel incassobureau.
DJI	Dienst justitiële inrichtingen.
DNA	Deoxyribonucleid acid, een biochemisch macromolecuul dat fungeert als belangrijkste drager van erfelijke informatie.
DNA-blokken	Administratieve eenheden van de arrondissementsparketten, belast met de behandeling van DNA-gerelateerde zaken.
DNA-V	(Wet) DNA-onderzoek bij veroordeelden.
E & S	Informatiesysteem Executie & Signalering.
EMPT	Emergency Medical Technician: Paramedic.
EPA	Ernstige psychische aandoening.
EVRM	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg(instellingen).
IBS	Inbewaringstelling.

IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg.
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst.
Justid	Justitiële informatiedienst.
LVB	Licht verstandelijke beperking.
NFI	Nederlands Forensisch Instituut.
NIFP	Nederlands instituut voor forensische psychiatrie en psychologie.
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit.
OM	Openbaar Ministerie.
OPS	Opsporingsregister. Landelijk signaleringssysteem.
PI	Penitenciaire inrichting.
Query	Zoekopdracht in een database.
RM	Rechterlijke machtiging.
SKDB	Strafrechtsdatabank.
TBS	Terbeschikkingstelling (artikel 37 a en 37 b van het <i>Wetboek van Strafrecht</i>).
USB	(Wetsvoorstel herziening) uitvoering strafrechtelijke beslissingen.
WVGGZ	Wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg.
ZOZ	Zicht-op-zaken. Landelijke applicatie voor gevoelige zaken.
ZVW	Zorgverzekeringswet.

Bijlage 4

Chronologie (algemeen)

25 juni 2015	Publicatie van het rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen naar aanleiding van de zaak-Bart van U. (commissie-Hoekstra)
25 juni 2015	Reactie van het college van procureurs-generaal op het onderzoeksrapport
25 juni 2015	Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer over het onderzoeksrapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 279, nr. 247)
1 juli 2015	Debat in de Tweede Kamer met de ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
4 september 2015	Tweede nota van wijziging bij de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg gaat in consultatie
29 oktober 2015	De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de VNG, biedt de Tweede Kamer het plan van aanpak van het Aanjaagteam verwarde personen ('Aandacht voor verwardheid, op weg naar een persoonsgerichte aanpak') aan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 290)
20 november 2015	De minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, biedt de Tweede Kamer het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het

Openbaar Ministerie aan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 286)

9 februari 2016

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport biedt de Tweede Kamer brief aan over onderzoek naar de 'time-out procedure' voor verwarde personen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25424, nr. 303)

19 februari 2016

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport biedt de Tweede Kamer, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de VNG, de tussenrapportage van het aanjaagteam ('Samen doorpakken: op weg naar een meer persoonsgerichte aanpak voor en met mensen met verward gedrag') aan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 304)

24 maart 2016

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport biedt de Tweede Kamer een brief aan waarin ze aangeeft een interimregeling, zoals voorgesteld in het onderzoeksrapport, 'onwenselijk' en 'onnodig' te vinden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 307).

4 april 2016

Aanbieding van het monitorplan aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2 mei 2016

Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de VNG, aan de Tweede Kamer met reactie op de tussenrapportage van het aanjaagteam (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 312)

12 mei 2016

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de

staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, biedt de Tweede Kamer overzicht van de stand van zaken bij de uitvoering van maatregelen die voortkomen uit het rapport van de commissie-Hoekstra (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 320)

20 mei 2016

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, beantwoordt, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, vragen over een interimregeling onder de Wet BOPZ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25424, nr. 314)

26 mei 2016

Algemeen overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, nr. 324)

5 juli 2016

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport biedt de Tweede Kamer, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de VNG, de tussenrapportage van het aanjaagteam ('Samen *verder* doorpakken') aan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 321)

7 juli 2016

Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met reactie op thematische wetsevaluatie gedwongen zorg van ZonMw (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 25 424, nr. 323)

8 juli 2016

Nota naar leiding van het nader verslag Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 399, nr. 24)

Tweede nota van wijziging, behorende bij het voorstel van wet, houdende regels voor het kunnen verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis (*Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*)

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 399, nr. 25)

Aanbieding van advies van de Raad van State en Nader Rapport Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 399, nr. 26)

7 september 2016

Derde nota van wijziging behorende bij het voorstel van *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 399, nr. 27)

7 september 2016

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie over de stand van zaken met betrekking tot de rapportages van toezichthouders (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 339)

29 september 2016

Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de tweede tussenrapportage van het aanjaagteam (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 25 424, nr. 322)

30 september 2016

Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de tweede tussenrapportage van het aanjaagteam (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 25 424, nr. 323)

30 september 2016

Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het incidentenonderzoek in de zaak van Udo D. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 452, nr. 204)

Bijlage 5.

Chronologisch overzicht van de zaak van Udo D.

Op 22 augustus 2016 heb ik uitvoerig gesproken met drs. F.J.M. Crone, burgemeester van Leeuwarden, over de zaak van Udo D. We constateerden dat deze zaak parallellen kent met de zaak van Bart van U. Maar ook verschillen, zoals de herhaalde bestuurlijke bemoeienis vanuit de driehoek, met de zaak van Udo D. De overeenkomsten en verschillen komen tot uitdrukking in deze chronologie.

Het gerechtshof in Leeuwarden veroordeelde D. in 2006 tot een gevangenisstraf van vier maanden plus TBS met dwangverpleging wegens (ernstige tegen het leven gerichte) bedreiging.⁷⁶

In 2008 en in 2010 werd de TBS telkenmale met twee jaar verlengd.

Dat gebeurde wederom in 2012, maar D. ging met succes in beroep. De TBS-kliniek wilde de behandeling voortzetten en vroeg een rechterlijke machtiging aan voor een gedwongen opname van drie maanden.

Op 17 december 2012 werd een voorlopige rechterlijke machtiging voor drie maanden verleend. D. werd overgeplaatst van de Pompekliniek naar GGZ Friesland.

In januari 2013 verleende de geneesheer-directeur van GGZ Friesland voorwaardelijk ontslag aan D. Na zijn ontslag werd D. ambulant begeleid.

In maart 2013 verzocht GGZ Friesland om een voorwaardelijke rechterlijke machtiging die op 28 maart 2013 werd verleend.

In augustus 2013 verzocht GGZ Friesland om een aanvullende rechterlijke machtiging die op 16 september 2013 werd verleend en een geldigheidsduur had van één jaar.

Van maart 2014 tot september 2014 veroorzaakte D. overlast en pleegde een aantal strafbare feiten.

In mei 2014 verzocht GGZ Friesland om omzetting van de voorwaardelijke rechterlijke machtiging in een voorlopige machtiging en daarmee zou D. gedwongen worden opgenomen.

⁷⁶ Dit chronologisch overzicht is ontleend aan 'Niet te genezen, niet te voorkomen, niet te geloven', *Leeuwarder Courant* 20 augustus 2016. Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie en Inspectie voor de Gezondheidszorg, 'Incidentenonderzoek Udo D.', blz. 15 en verder.

Eind mei 2014 verleende de geneesheer-directeur van GGZ Friesland D. voorwaardelijk ontslag.

Op 23 juli 2014 verzocht GGZ Friesland de politie D. aan te houden omdat D. de voorwaarden van zijn voorwaardelijke vrijlating niet nakwam.

Op 1 augustus 2014 ontsloeg GGZ Friesland D. Het ontslag geschiedde onder voorwaarden.

Eind augustus 2014 werd aangifte tegen D. gedaan vanwege bedreiging. Op 19 september 2014 werd D. hiervoor aangehouden en van 22 september tot 9 oktober 2014 zat D. in voorlopige hechtenis in de Penitentiare Inrichting Leeuwarden. Op 21 oktober 2014 werd de voorlopige hechtenis, in afwachting van de rechtszaak, beëindigd.

Op 23 december 2014 veroordeelde de rechtbank in Leeuwarden D. voor bedreiging tot een gevangenisstraf van twee maanden, waarvan een maand voorwaardelijk. Tevens werden reclasseringstoezicht en een contact- en straatverbod opgelegd. In afwachting van zijn hoger beroep werd hij in vrijheid gesteld.

Begin januari 2015 beoordeelde de crisisdienst D. op verzoek van de politie. In beide gevallen werd geoordeeld dat D. nog niet voldeed aan de criteria voor een inbewaringstelling.

Op 12 januari 2015 werd D. aangehouden voor huisvredebreuk en vernieling. Het Openbaar Ministerie besloot voor de rechtszaak die gaat komen een aantal zaken te voegen.

In januari 2015 vond op verzoek van het Openbaar Ministerie een consult plaats van het NIFP. Het advies was om D. te plaatsen in een PPC.

Op 19 januari 2015 werd D. in de PPC Amsterdam geplaatst.

Op 19 februari 2015 bracht de reclassering een advies uit. D. zou niet ontvankelijk zijn voor ambulante begeleiding. Hij zou 'een stevig kader' nodig hebben om het risico van recidive omlaag te brengen.

In april 2015 maakt het NIFP een rapport dat berustte op eerdergenoemd advies van de reclassering. D. weigerde mee te werken aan het onderzoek van het NIFP.

Op 12 mei 2015 werd D. veroordeeld tot zes maanden gevangenisstraf. De straf zou met aftrek van voorarrest eindigen op 10 juli 2015. Voorafgaand daaraan vroeg de PPC Amsterdam een rechterlijke machtiging aan. In het kader van deze aanvraag

onderzocht een onafhankelijke psychiater D. en deze psychiater nam de diagnose van de PPC Amsterdam over.

Op 7 juli 2015 verleende de rechtbank in Amsterdam een voorlopige machtiging tot opname. Aansluitend aan zijn detentie werd D. op 10 juli 2015 opgenomen in de forensisch psychiatrische afdeling (FPA) van GGZ Friesland in Franeker. Daar werd opnieuw een diagnose gesteld. Die kwam overeen met de eerdere diagnose tijdens de opnames in GGZ Friesland: 'Een psychiatrische ziekte kun je behandelen, maar zo'n stoornis had deze patiënt niet. Hij heeft een ernstige karakterstoornis', aldus een in *de Volkskrant* geciteerde woordvoerder van GGZ Friesland.⁷⁷

Op 22 juli 2015 diende D. een verzoek in bij de geneesheer-directeur om ontslag. Na indiening van dat verzoek vertoonde hij dreigend gedrag. Besloten werd tot een crisisplaatsing in het FPC Dr. S. van Mesdag, waar D. op 27 juli 2015 werd opgenomen. Ook daar werd de diagnose gesteld dat D. geen 'actueel psychiatrisch toestandsbeeld' vertoonde.

Op 28 juli 2015 vond een extra driehoeksoverleg (burgemeester Leeuwarden, politie en Openbaar Ministerie) plaats in aanwezigheid van GGZ Friesland.

Op 4 augustus 2015 volgde een tweede extra driehoeksoverleg in aanwezigheid van GGZ Friesland. In dit overleg werden de volgende afspraken gemaakt:

- Alle betrokken partijen, inclusief de slachtoffers uit de eerdere strafzaak, worden geïnformeerd over de vrijlating van D.
- De politie en het Openbaar Ministerie stellen een dreigingsinschatting op ten aanzien van personen die D. eerder heeft bedreigd met toepassing van het stelsel bewaken en beveiligen
- Het Openbaar Ministerie probeert het hoger beroep van het vonnis van 23 december 2014 naar voren te halen.

Op 5 augustus 2015 kwam D. weer op vrije voeten.

Het lukte het Openbaar Ministerie de zitting op 2 oktober 2015 te laten plaatsvinden. Ondanks alle mogelijke inspanningen van het Openbaar Ministerie de oproep aan D. die inmiddels op een ander adres in de Basisregistratie personen (BRP) stond ingeschreven, voor de zittingsdatum te betekenen, ging het gerechtshof niet over tot inhoudelijke behandeling van de zaak op die datum.

Op 19 oktober 2015 verwondde D. een vrouw. Kort daarna doodde hij een andere vrouw.

⁷⁷ 'Oud-tbs'er Udo D. "had nog vast kunnen zitten", *de Volkskrant* 23 oktober 2015.

De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.