

Vergaderjaar 2018–2019

32 168

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de introductie van DNA-verwantschapsonderzoek en DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken van het onbekende slachtoffer en de regeling van enige andere onderwerpen

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2019

1. Inleiding

Op 13 november 2018 heb ik de Tweede Kamer het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad «Uitvoering Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden door het OM» aangeboden¹. Bij brief van 19 maart jongstleden² bood ik u de rapporten aan van de evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (hierna: Wet DNA-V) en van de regeling over het DNA-verwantschapsonderzoek in het Wetboek van Strafvordering. Op 17 april jongstleden³ informeerde ik de Tweede Kamer mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het tweede monitorrapport dat de heer Hoekstra op mijn verzoek uitbracht. In deze brieven heb ik gemeld in juni met een integrale beleidsreactie te komen op deze en andere rapporten, adviezen en moties, die op het onderwerp «DNA-onderzoek» betrekking hebben.

In het vervolg op voornoemde brieven stuur ik uw Kamer hierbij, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de integrale beleidsreactie op de verschillende rapporten. Zoals de tweede monitorrapportage van de heer Hoekstra een aanvulling is op zijn Tussenrapport⁴, is deze beleidsreactie voor een substantieel deel een aanvulling op de reactie op dat rapport⁵ en op de reactie op de eindrapportage van het Schakelteam Personen met

¹ Kamerstukken II, 2018/2019, 31 415, nr. 21.

² Kamerstukken II, 2018/2019, 31 415, nr. 23; Kamerstukken I, 2018/2019, 32 168, nr. L.

³ Kamerstukken II, 2018/2019, 29 279, nr. 90 en 32 399, nr. 90.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II, 2017/2018, 32 399, nr. 88.

⁵ Kamerstukken II, 2018/2019, 32 399, nr. 89.

Verward Gedrag, die uw Kamer op 26 september 2018 ontving van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport⁶.

Vanwege het grote aantal thema's en daaraan verbonden maatregelen is waar mogelijk ervoor gekozen om een uitgebreide toelichting ten aanzien van de verschillende onderwerpen in een bijlage neer te leggen. Voor de volledigheid som ik in chronologische volgorde de rapporten, moties, toezeggingen en adviezen op, waarop deze integrale beleidsreactie ziet:

1. de mondelinge vraag van het Kamerlid de heer Van Oosten met betrekking tot het opmaken van DNA-profielen van alle bij het Nederlands Forensisch Instituut aanwezige bloedmonsters om zo meer «hits» te genereren van 3 oktober 2017 en 11 september 2018;⁷
2. de motie van het Kamerlid de heer Van der Staaij c.s. van 4 juli 2018 over het verzoek om alles in gereedheid te brengen voor de totstandkoming van een wetsvoorstel dat conservatoire afname van celmateriaal mogelijk maakt van de gehele doelgroep van in verzekering gestelden;⁸
3. de toezegging om in het kader van mijn reactie op de evaluatie van de regeling van het DNA-verwantschapsonderzoek tevens in te gaan op de eventuele mogelijkheden om celmateriaal af te nemen bij niet-verdachten, die niet vrijwillig hun celmateriaal ten behoeve van een (grootschalig) DNA-(verwantschaps)onderzoek willen afstaan;⁹
4. het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, «Uitvoering Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden door het openbaar ministerie» van oktober 2018;
5. het rapport van Ateno met de titel «Lepelen met een vork. Evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden» van 7 maart 2019;
6. het rapport van Pro Facto, getiteld «Evaluatie regeling DNA-verwantschapsonderzoek» van maart 2019;
7. de tweede monitorrapportage van de heer Hoekstra van 17 april 2019; en
8. het vervolgonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen van 6 juni 2019.

Voordat ik inhoudelijk reageer op de diverse rapporten en aanbevelingen wil ik nogmaals benadrukken dat ik vaart wil houden in de realisatie van alle maatregelen.

Paragraaf 2 ziet op DNA-onderzoek, paragraaf 3 op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en paragraaf 4 gaat in op de aanpak van personen met verward gedrag. De slotparagraaf behandelt de resterende thema's.

2. DNA-onderzoek

Een belangrijk onderwerp in de besprekingen met uw Kamer rondom de uitvoering van de Wet DNA-V is de wens geweest om conservatoire afname van celmateriaal mogelijk te maken. Die wens kan ik nu honoreren. Met het uitkomen van het evaluatierapport van de Wet DNA-V, de uitwerking van de verschillende scenario's voor conservatoire afname van celmateriaal en een uitvoerige toets op de juridische houdbaarheid is een sterke basis gelegd voor een wijziging van de Wet DNA-V die conservatoire afname van celmateriaal mogelijk maakt. Mijn voorkeur

⁶ Kamerstukken II, 2017/2018, 25 424, nr. 424.

⁷ Handelingen II 2017/18, nr. 7, item 4 en Handelingen II 2018/19, nr. 107, item 5; zie ook Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 562.

⁸ Kamerstukken II, 2017/2018, 29 279, nr. 450.

⁹ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 31 415, nr. 22, p. 4–5.

gaat uit naar een wijziging die een optimale effectiviteit van de Wet DNA-V mogelijk maakt. Dat betekent ook een zo foutloos mogelijke uitvoering van de Wet DNA-V. Daarvoor is het noodzakelijk een uitgebreide haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de noodzakelijke inrichting van opslag, beheer, transport en vernietiging van het conservatoir afgenomen celmateriaal, de hiervoor noodzakelijke ketenbrede ICT-ondersteuning, de consequenties voor gegevensbescherming en de geautomatiseerde berichtgeving in de strafrechtketen. Deze wordt nu voorbereid. Daarnaast heeft de voorbereiding van een besluit over de wijziging van de Wet DNA-V met betrekking tot conservatoire afname van celmateriaal geleid tot de vraag of het mogelijk is om tot een nieuwe wettelijke verplichting te komen op grond waarvan van een specifieke categorie verdachten altijd het celmateriaal wordt afgenomen en direct het daaruit verkregen DNA-profiel wordt opgemaakt en in de DNA-databank wordt vergeleken. Het antwoord op die vraag hangt af van het objectief kunnen aantonen van een maatschappelijke noodzaak daartoe in het licht van met name artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook hiertoe heb ik opdracht gegeven.

In bijlage 1¹⁰ ga ik hier uitvoerig op in, evenals op de overige voorstellen met betrekking tot de Wet DNA-V en de regeling in het Wetboek van Strafvordering over afname van celmateriaal bij verdachten uit het evaluatierapport van de Wet DNA-V, het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het vervolgonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen. Daarbij geef ik de reactie weer van het openbaar ministerie (hierna: OM) op de aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, onderbouw ik waarom ik de suggestie uit het evaluatierapport van de Wet DNA-V om in de regeling in het Wetboek van Strafvordering over afname van celmateriaal bij verdachten het onderzoeksbelang te laten vervallen, niet overneem en reageer ik op de aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Verder ga ik in deze bijlage in op de voorstellen uit de evaluatie van de regeling in het Wetboek van Strafvordering voor DNA-verwantschapsonderzoek en op afname van celmateriaal bij niet-verdachten. Tenslotte geef ik aan waarom het niet mogelijk is om van de zogenaamde «bloedmonsters» bij het NFI DNA-profielen te laten opmaken om die vervolgens te kunnen vergelijken met DNA-profielen in de DNA-databank.

3. Tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen

Ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen adviseerde de Inspectie Justitie en Veiligheid in juni 2018 nog om de politiemedewerkers van de basisteams op een duidelijke manier over de maatregel «24/7» en het gebruik van de app «MEOS» (Mobiel effectiever op straat) te informeren en instrueren. In vervolg op deze aanbeveling draagt de politie ervoor zorg dat de instructie over het gebruik van MEOS en de functionaliteit van de maatregel 24/7 bij de basisteams goed onder de aandacht blijft. De heer Hoekstra concludeert recent in zijn rapport dat de uitvoering van de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissingen redelijk op orde is. Hij noemt hierbij geen concrete aanbevelingen of aandachtspunten. Met de nodige aandacht en bewustwording van de politie voor gebruik van MEOS en deze functionaliteit, is ook deze maatregel gerealiseerd.

¹⁰ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 165246.

Graag breng ik u ook op de hoogte van de voortgang ten aanzien van de diverse maatregelen die door het OM in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid¹¹ zijn opgenomen naar aanleiding van het rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie onder leiding van de heer Hoekstra¹² en het debat in de Tweede Kamer op 1 juli 2015.¹³ Hiertoe treft u als bijlage 2¹⁴ bij deze brief aan een integrale ketenbrede voortgangsrapportage. Tevens is hierin opgenomen de stand van zaken van de maatregelen, die daarna zijn opgepakt in vervolg op onder andere de aanbevelingen van diverse toezichthouders en de heer Hoekstra.

4. Aanpak personen met verward gedrag

Naast het voorgaande houdt de aanpak van en de zorg voor de groep personen met verward gedrag mijn volledige aandacht. Het monitorrapport van de heer Hoekstra richt zich op een klein deel van de groep mensen met verward gedrag, namelijk die mensen met psychiatrische stoornissen die zeer agressief, overlastgevend en gevaarlijk gedrag vertonen. Dit is ook de groep waar ik mij grote zorgen over maak. Op basis van duidelijke, soms indringende signalen over deze specifieke groep van onder meer de zorg- en veiligheidshuizen (verder ZVHH-en) en andere professionals uit het veld wordt duidelijk dat we er nog lang niet zijn. Vanuit het kabinet wordt met grote urgentie ingezet op het in kaart brengen én houden van de groep personen met een (ernstige) psychiatrische aandoening, waarbij tevens sprake is van een hoog veiligheidsrisico. Deze personen moeten we op regionaal niveau in beeld krijgen en houden. In een enkele regio heeft men al zicht op deze groep, maar om van iedere regio een goed actueel beeld te krijgen heb ik Bureau AEF gevraagd om binnen een maand een quickscan uit te voeren. Het doel van dit onderzoek is aan de ene kant het in kaart brengen van de omvang, aard en samenstelling van de groep personen met een ernstig psychiatrische aandoening en/of chronisch middelengebruik en/of een verstandelijke beperking, die een hoog risico hebben op gevaarlijk, agressief en ontwrichtend gedrag. Aan de andere kant wordt onderzocht hoe de diverse ZVHH-en deze groep personen in beeld hebben en monitoren, en in welke mate daar al een persoonsgerichte aanpak voor is ingezet.

Het gaat om personen die geen strafrechtelijke titel (meer) hebben, geen behandeling, begeleiding of (begeleide) huisvesting willen, maar dit juist wel nodig hebben. Deze groep lijkt verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de overlast, risicovolle situaties en komt in de ZVHH-en met enige regelmaat in beeld. Kortstondige bespreking in het ZVHH is niet afdoende om de problemen aan te pakken en risico's te verminderen.

In aanvulling op de regionale ondersteuningsstructuur, zoals voorzien bij opvolging van het Schakelteam personen met verward gedrag, wordt daarom een actiegerichte aanpak ontwikkeld voor deze groep. Doel is zicht te krijgen op de Top X van personen met ernstig verward gedrag en een hoog maatschappelijk veiligheidsrisico in de verschillende regio's. Op grond van deze regionale Top X-lijsten dient een gedegen risicotaxatie te worden uitgevoerd, waarop gerichte acties en monitoring kunnen worden ingezet zo lang het risico aanwezig is. Er wordt in 2019 een gezamenlijk risicotaxatie-instrument ontwikkeld dat toepasbaar is voor zowel het zorg- als veiligheidsdomein. Een goede informatie-uitwisseling tussen partners

¹¹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 286.

¹² Zie bijlage 2 bij Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 247.

¹³ Kamerstukken II, 2014/15, Handelingen nr. 103, item 43.

¹⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 165246.

uit de verschillende domeinen is daarbij cruciaal en heeft de hoogste prioriteit.

Door middel van een integrale persoonsgerichte aanpak wordt invulling gegeven aan betere samenwerking tussen veiligheid, zorg en het sociaal domein voor deze complexe groep. Aan de hand van een nadere analyse van de «top X-lijsten» en betere coördinatie wordt meer zicht op deze groep verkregen en worden individuele plannen van aanpak opgesteld. Het is cruciaal dat deze groep goed gemonitord blijft en dat de zorg snel kan worden op- en afgeschaald, al naar gelang de individuele situatie.

ZVHH-en in acht regio's ontwikkelen sinds vorig jaar een aanpak, zoals u ten aanzien van Rotterdam-Rijnmond ook in het tweede monitrorrapport van de heer Hoekstra heeft kunnen lezen. Vormen van succesvolle persoonsgerichte aanpak, die vanuit JenV reeds in verschillende regio's en in samenwerking met de ZVHH-en zijn ontwikkeld, maar ook kennis en bestaande netwerken worden beschikbaar gesteld aan andere regio's. Inmiddels is er al contact met enkele andere regio's met het verzoek om ondersteund te worden bij het ontwikkelen en realiseren van een goede aanpak. Deze actiegerichte en concrete aanpak heeft inmiddels de steun van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlands Gemeenten.

In bijlage 6¹⁵ bij deze brief ga ik nader in op de aanbevelingen van de heer Hoekstra op het terrein van risicotaxatie en informatiedeling.

Daarnaast zal de ketenveldnorm voor de levensloopfunctie en beveiligde zorg voor deze groep behulpzaam zijn om personen te kunnen volgen, waarvan wordt verwacht dat zij een risico kunnen vormen in hun gedrag vanwege hun psychiatrische stoornis. Een andere belangrijke functie van deze veldnorm is dat betrokkenen de zorg krijgen die zij nodig hebben. Dit varieert van zorg in een beveiligde setting tot huisvesting en werk en inkomen. Op dit moment lopen er vier pilots om ervaring op te doen en daarmee de veldnorm gereed te maken voor een landelijke implementatie in 2020.

Zoals toegezegd, zal de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uw Kamer voor de zomer nader informeren over de stand van zaken ten aanzien van de ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak. Over de stand in het land van deze brede aanpak van het vervolg op het Schakelteam wordt uw Kamer eind 2019 geïnformeerd.

5. Tot slot

Met deze integrale beleidsreactie informeer ik u over de uitvoering van vele maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Hoekstra. De diverse rapportages geven aan dat sinds de zomer van 2015 veel is gebeurd om de tekortkomingen weg te nemen waar de commissie zo nadrukkelijk op heeft gewezen. Nog steeds mag niet vergeten worden dat de aanleiding tot deze maatregelen de moord is op twee mensen, te weten mw. E. Borst-Eilers en Lois, de zus van Bart van U. Hun nabestaanden dragen nog dagelijks de trieste gevolgen van het verlies van hun dierbaren. Het gaat uiteindelijk om het maatschappelijk effect dat niet alleen de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik, maar ook de betrokken organisaties nog steeds met urgentie en daadkracht willen bereiken. Dat effect is een samenleving waarin ieder persoon, ook als hij (tijdelijk)

¹⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 165246.

verward gedrag vertoont, op het juiste moment en in passende mate de aandacht krijgt die in zijn situatie nodig is om problemen tijdig te signaleren, te onderkennen en zo mogelijk te voorkomen.

Ik ben de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Inspectie Justitie en Veiligheid zeer erkentelijk voor het werk dat zij als toezichthouder hebben gedaan. In het bijzonder wil ik de heer Hoekstra bedanken die met de tweede monitorrapportage zijn opdracht heeft afgerond. Hun blik op de uitvoering van de maatregelen is van grote waarde. De situatie zoals in de rapporten beschreven laat zien dat er sinds het eerste rapport van de Commissie Hoekstra veel is gebeurd en dat er op bepaalde, specifieke onderdelen nog verbetering mogelijk en noodzakelijk is.

Met deze integrale beleidsreactie sluit ik een periode af van intensieve beoordeling van de werking van wettelijke regelingen en uitvoeringspraktijken. Ik ben ervan overtuigd dat de betrokken organisaties met het vele werk dat de afgelopen jaren is geleverd aan verbetering van de uitvoeringspraktijken, een weg zijn ingeslagen die de kans op nieuwe incidenten heeft verkleind. Ik denk dat we met de in deze integrale beleidsreactie beschreven aanpak een verdere verbetering van de maatschappelijke veiligheid in Nederland kunnen realiseren en gaan hiermee gemotiveerd verder aan de slag.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus