

mr. R.J. Hoekstra

Den Haag, 23 augustus 2018

Aan:

mr. dr. F.B.J. Grapperhaus
minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Aan:

de heer H.M. de Jonge
minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Geachte heer Grapperhaus, geachte heer De Jonge

Hierbij bied ik u een tussenrapportage aan waarin ik uw aandacht vraag voor mijn grootste zorgen om de uitvoering van verbetermaatregelen naar aanleiding van het onderzoek naar de zaak van Bart van U. Komend najaar bied ik u de definitieve tweede monitorrapportage aan. Dan zijn de bevindingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de verbetering van afname van celmateriaal in het kader van DNA-onderzoek bij veroordeelden bekend. Dat geldt ook voor de eindrapportage van het Schakelteam, die over enkele weken bekend wordt. Ik zal aan de bevindingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en van het schakelteam in de tweede monitorrapportage aandacht besteden. De voor 2018 voorziene evaluatie van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* heb ik niet kunnen betrekken bij deze tussenrapportage en is ook niet beschikbaar voor de tweede monitorrapportage. Zoals het er thans naar uitziet, wordt de evaluatie in maart/april 2019 afgerond.

Dat brengt mij bij mijn eerste hoofdbevinding in deze tussenrapportage. Mij is niet gebleken dat realisering van voornemens zeer urgent is. Termijnen kennen vaak slechts een globale aanduiding en desondanks worden deze termijnen regelmatig overschreden. In deze tussenrapportage vraag ik uw aandacht voor de noodzaak bij de implementatie van maatregelen het tempo erin te houden of beter gezegd nog meer vaart te maken en geen onnodig tijdverlies meer te accepteren.

Tevens is het noodzakelijk tot een sluitende aanpak te komen. Dat geldt voor de problemen bij de afname van celmateriaal, maar ook voor de aanpak van en de zorg voor personen met verward gedrag en gevaarstelling. Mijn tweede hoofdbevinding: met het Schakelteam ben ik het eens dat een sluitende aanpak ontbreekt en voorsnog niet in zicht is. Een naadloze samenwerking en een soepel samenspel tussen verschillende instanties is een opgave waarvoor veel partijen zich inzetten., De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, gemeenten, de organisaties voor geestelijke gezondheidszorg, de betrokken ministeries en daaronder vallende organisaties weten elkaar steeds beter te vinden. Op landelijk en ook op regionaal en lokaal niveau. Maar aan de hand van de gesprekken met vertegenwoordigers van deze instanties en signalen uit de verschillende sectoren maak ik op dat er ruimte voor verbetering is. Er wordt onvoldoende rekening mee gehouden dat verbeteringen in het functioneren van de eigen organisatie pas betekenis krijgen als ook de andere organisaties tot verbeteringen komen en bij elkaar aansluiting zoeken. Zolang die gezamenlijke verantwoordelijkheid niet als kompas dient, wordt een sluitende aanpak niet bereikt.

Hieronder vermeld ik mijn aanbevelingen:

1. Over de trage uitvoering van de implementatie van maatregelen

In de eerste monitorrapportage heb ik uw voorgangers geadviseerd om toe te zien op het vaststellen van mijlpalen bij de uitvoering van de afgesproken maatregelen en – als het nodig is – meteen te rapporteren over afwijkingen en vertragingen. Hoewel er altijd begrip voor moet zijn dat bepaalde omstandigheden het onmogelijk maken om op het afgesproken moment met de volgende stap in de implementatie van verbeteringen te beginnen, moet ik wederom wijzen op langdurige vertragingen en uitstel waarvan hieronder enkele voorbeelden worden genoemd. Termijnen behoren precies te worden vastgelegd en niet globaal, zoals “eind dit jaar” of 2019 waar eerder 2018 het vaste voornemen was.

Mij valt op dat de implementatie van maatregelen in veel gevallen vooraf wordt gegaan door ‘pilots’. Dit lijkt een algemeen geaccepteerde werkwijze te zijn geworden, maar deze aanpak is in veel gevallen niet bevorderlijk voor een snelle uitvoering van de maatregelen waartoe u en uw ambtsvoorgangers reeds hebben besloten.

2. Over (bevelen tot) afname van celmateriaal

Het is onduidelijk hoeveel bevelen tot afname jaarlijks worden uitgevaardigd en hoeveel afnames van celmateriaal jaarlijks worden gedaan. De betrokken instanties (Openbaar Ministerie, Nationale Politie, NFI) gebruiken verschillende aantallen die inzicht in het hele ketenproces bemoeilijken. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie zegde op 19 februari 2014 toe de Tweede Kamer periodiek te informeren over de voortgang van afname van celmateriaal bij veroordeelden die niet op de

spreekuren verschenen. Ik herinner de huidige minister aan deze toezegging en wijs op het belang van eenduidige, feitelijke informatie. Zonder zulke informatie is het lastig om verbeteringen binnen de huidige wetssystematiek door te voeren en hun effecten op betrouwbare wijze te meten.

3. Over afnames van celmateriaal door de Nationale Politie, over afnames in penitentiaire inrichtingen, door de Koninklijke Marechaussee

Het aantal afnames van celmateriaal door de Nationale Politie bedraagt ongeveer 90 procent van het totale aantal afnames. In penitentiaire inrichtingen vindt ongeveer 10 procent van de afnames plaats. Bij de Koninklijke Marechaussee is sprake van een gering aantal afnames.

De gemiddelde doorlooptijd (periode tussen het moment van veroordeling en het moment van opname van DNA-profiel) is ongeveer gehalveerd ten opzichte van de gemiddelde doorlooptijd in de periode die de Onderzoekscommissie in haar onderzoek naar aanleiding van de zaak-Bart van U. heeft onderzocht. Het betreft hier veroordeelden met een bekende woon- en/of verblijfsadres. Voor deze categorie veroordeelden geldt bij het Openbaar Ministerie als norm dat deze veroordeelden binnen zestig dagen (zogenoemde GPS-zaken) of binnen zeventig dagen (zogenoemde COMPAS-zaken) na ontvangst van de gerechtelijke uitspraak worden uitgenodigd om celmateriaal af te staan. De Nationale Politie streeft ernaar bij minimaal zeventig procent van veroordeelden met bekend adres binnen drie maanden celmateriaal af te nemen.

Over het lage percentage veroordeelden met bekende woon- en/of verblijfplaats dat celmateriaal afstaat in penitentiaire inrichtingen heb ik mij verbaasd. Ik verkeerde in de veronderstelling dat afname van celmateriaal – in algemene zin en in hoge mate – bij binnenkomst in de penitentiaire inrichting zou geschieden. Logistiek en administratief is daar immers veel voor te zeggen. Uit het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid blijkt dat de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen door een misverstand vertraging opliep en dat het bevel tot afname werd uitgereikt op het moment dat de gedetineerde de inrichting weer had verlaten. Dat betekent dat daarna alsnog een signalering in het opsporingsregister uitgaat. Het is opmerkelijk dat bij DJI op managementniveau geen aandacht bestaat voor deze problematiek. De Inspectie Justitie en Veiligheid legt hier de vinger op een gevoelige plek.

Men mag verwachten dat na veroordeling – zoals de wet voorschrijft – zo spoedig mogelijk celmateriaal bij veroordeelden wordt afgenomen. De aanbeveling van de Onderzoekscommissie om dat meteen na het uitspreken van het vonnis te doen stuitte op bezwaren van de Raad voor de Rechtspraak. Aan de hand van de bevindingen van de Inspectie moet helaas worden geconcludeerd dat afname van celmateriaal in penitentiaire inrichtingen zo lang wordt vertraagd dat daarvan

nauwelijks sprake is. Inmiddels is deze situatie in zoverre gewijzigd dat opdracht is gegeven om niet meer te wachten met afname van celmateriaal.

Al met al redenen genoeg om u te adviseren de Inspectie uiterlijk 1 juni 2019 over de dan geldende stand van zaken te laten rapporteren.

4. Verdere bekorting van de doorlooptijd nauwelijks mogelijk bij afname van celmateriaal bij veroordeelden met een bekend adres

Mogelijkheden om de doorlooptijd verder te bekorten zijn wat veroordeelden met een bekend adres betreft nauwelijks aanwezig. Gedacht kan worden aan het niet langer wachten op toezending door de rechtbankgriffie van vonnissen alvorens het bevel tot afname te doen uitgaan, maar het bevel uit te vaardigen meteen na de uitspraak. In mijn gesprekken met het NFI en met de Nationale Politie is mij gebleken dat bij deze instanties met de huidige systematiek (afname na veroordeling) niet veel tijdwinst kan worden geboekt. De gemiddelde doorlooptijd bij het NFI bedraagt 19 dagen en zou door gebruik van elektronisch berichtenverkeer en met behulp van de nieuwe robots die gebruikt worden voor het maken van DNA-profielen, kunnen worden verkort, maar veel tijdwinst zal dit niet opleveren. Bij de Nationale Politie geldt de norm van afname binnen drie maanden bij 70 procent van die veroordeelden aan wie het bevel is uitgereikt. Over 2017 is deze norm wat veroordeelden met een bekend adres betreft gehaald. Dat geldt ook voor het eerste kwartaal van 2018. Al met al is de totale doorlooptijd na ontvangst van de uitspraak voor de groep veroordeelden die onder de gestelde normen vallen (zoals bekend adres) ruim honderd dagen. In mijn eerste monitorrapportage heb ik aangegeven dat in de huidige wetssystematiek een gemiddelde doorlooptijd van honderd dagen mij het maximaal haalbare lijkt. Een termijn die naar mijn mening in alle redelijkheid niet op te vatten is als “zo spoedig mogelijk”.

5. Over spoorloos verdwenen veroordeelden die niet alleen celmateriaal moeten afstaan maar ook nog hun straf moeten ondergaan

Van een aantal van deze 21.248 veroordeelden is er een groep van 4.814 die nog een gevangenisstraf moet uitzitten (22,6 procent). Op deze groep is de focus gericht van de ‘ketenregietafel’, een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie en het Administratie- en Informatiecentrum van de executieketen (AICE), een onderdeel van het CJIB. De bedoeling is de kwaliteit te verbeteren van (verblijfsgegevens) die het Openbaar Ministerie en het CJIB aan de politie verstrekken. De minister voor Rechtsbescherming heeft laten weten dat de Tweede Kamer “eind dit jaar” over de uitkomsten van deze aanpak wordt geïnformeerd.

6. Over een sluitende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag en gevaarstelling
Voor de aanbevelingen die betrekking hebben op een sluitende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag en gevaarstelling verwijs ik naar de door het Schakelteam opgestelde lijst met prioriteiten (paragraaf 4.2).

Ten slotte

Het was mijn bedoeling om u in juli 2018 deze tussenrapportage aan te bieden. Onvoorziene, persoonlijke, omstandigheden hebben ervoor gezorgd dat ik pas begin augustus aan uw medewerkers en andere betrokkenen passages van deze tussenrapportage voor feitelijk commentaar heb kunnen voorleggen. Vanzelfsprekend ben ik bereid mijn tussenrapportage toe te lichten.

Met vriendelijke groet



mr. R.J. (Rein Jan) Hoekstra

Tussenrapportage over de naleving en uitvoering van verbetermaatregelen naar aanleiding van het onderzoek naar de zaak-Bart van U.

Inhoud

1. De opdracht om een tweede monitorrapportage op te stellen
2. Een gebrek aan urgentie
 - 2.1. Trage implementatie van maatregelen
 - 2.2. De benoeming van een procureur-generaal met specialistische kennis en ervaring
 - 2.3. Onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg
 - 2.4. Uitstel van de evaluatie van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*
 - 2.5. De invoering en inwerkingtreding van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
 - 2.6. Een sluitende en afdoende aanpak en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf en anderen een gevaar kunnen zijn
 - 2.7. Noodzaak van urgentie en sluitende aanpak nog steeds onverminderd actueel
3. Strafrechtelijke beslissingen
 - 3.1. Afname van celmateriaal
 - 3.2. Aanmaak van een DNA-profiel
 - 3.3. Opname van het profiel in de Nederlandse DNA-databank bij het NFI
 - 3.4. Uiteenlopende cijfermatige informatie over de aantallen uitgevaardigde bevelen tot afname van celmateriaal en de aantallen opgeslagen DNA-profielen
 - 3.5. Resultaten van en knelpunten bij verbetermaatregelen bij de afname van celmateriaal
 - 3.6. Mogelijkheden voor verdere bekorting van doorlooptijden zijn er nauwelijks
 - 3.7. Het groeiende probleem van de 'onvindbaren'
 - 3.8. Ontwikkelingen in de forensische biologie
 - 3.9. Uitvoering van vrijheids- en taakstraffen
4. Een sluitende en afdoende aanpak en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf en anderen een gevaar kunnen zijn
 - 4.1. Knelpunten bij een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf of anderen een gevaar kunnen zijn
 - 4.2. Prioriteiten voor een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf of anderen een gevaar kunnen zijn
5. Werkwijze

1. *De opdracht om een tweede monitorrapportage op te stellen*

De Tweede Kamer heeft op 14 februari 2017 de motie van de leden Leijten en Van Nispen (32 399 nr. 84) aangenomen waarin de regering wordt verzocht de commissie-Hoekstra nogmaals te laten toezien op de naleving en uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U. (verder: de Onderzoekscommissie).

Op 11 april 2017 heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie mij gevraagd of ik bereid zou zijn “in de tweede helft van 2018 de implementatie van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie op het gebied van straf en zorg te monitoren, overeenkomstig de motie-Leijten c.s.”.

De minister attendeerde mij in zijn brief erop dat ik voor deze tweede monitorrapportage gebruik zou kunnen maken van het in de zomer van 2018 te verschijnen rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over het wegwerken van achterstanden in de afname van celmateriaal en over het verkorten van doorlooptijden. Verder liet hij mij weten: “Voorts heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat in 2018 de Wet DNA-V zal worden geëvalueerd”. Ten slotte deelde de minister mee dat werd “gekoerst op inwerkingtreding van de [*Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*] medio 2018”. Uiteraard heb ik mijn medewerking toegezegd.

Op 29 januari 2018 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid aan mij de opdracht verleend om de (tweede) monitorrapportage op te stellen en in de tweede helft van 2018, uiterlijk maandag 18 december 2018, aan te bieden. Ik zal dat wederom aan u beiden doen .

Ik heb deze opdracht aanvaard en ben inmiddels met een aantal betrokkenen en betrokken instanties de meest urgente knelpunten nagegaan. Gaandeweg deze gesprekken en na bestudering van aan mij beschikbaar gestelde documentatie ben ik van mening dat er niet alleen sprake is van knelpunten op deelgebieden, maar ook van twee meer algemene problemen die een spoedige en succesvolle aanpak van de door de Onderzoekscommissie vastgestelde problematiek bemoeilijken.

Het eerste probleem is het gebrek aan urgentie. Hierop ga ik onder 2. in. Het tweede probleem hangt nauw samen met de samenwerking en het samenspel tussen verschillende instanties, te weten de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de organisaties voor geestelijke gezondheidszorg, de betrokken ministeries en daaronder vallende organisaties. Aan de hand van de gesprekken met vertegenwoordigers van deze instanties en signalen vanuit de verschillende sectoren maak ik op dat een ieder zich voor verbeterlagen inzet. Maar onvoldoende wordt er

rekening mee gehouden dat verbeteringen in het functioneren van de eigen organisatie pas betekenis krijgen als ook de andere organisaties tot verbeteringen komen en bij elkaar aansluiting zoeken. Zolang die gezamenlijke verantwoordelijkheid niet het enige kompas is, is een sluitende aanpak uitgesloten.

Vanwege deze meer algemene problemen heb ik gemeend nu een tussenrapportage op te stellen en met mijn rapportage niet te wachten tot het najaar van 2018. In deze tussenrapportage vraag ik uw aandacht voor de noodzaak bij de implementatie van maatregelen het tempo erin te houden of beter gezegd nog meer vaart te maken en geen onnodig tijdverlies meer te accepteren. Tevens wil ik u erop wijzen dat het noodzakelijk is tot een sluitende aanpak te komen. Dat geldt voor de problemen bij de afname van celmateriaal, maar ook voor de aanpak van en de zorg voor personen met verward gedrag en gevaarstelling.

2. Een gebrek aan urgentie

2.1. Trage implementatie van maatregelen

In de eerste monitorrapportage heb ik uw voorgangers geadviseerd om toe te zien op het vaststellen van mijlpalen bij de uitvoering van de afgesproken maatregelen en – als het nodig is – meteen te rapporteren over afwijkingen en vertragingen. Hoewel er altijd begrip voor moet zijn dat bepaalde omstandigheden het niet mogelijk maken om op het afgesproken moment met de volgende stap in de implementatie van verbeteringen te beginnen, moet ik wederom wijzen op langdurige vertragingen en uitstel waarvan hieronder enkele voorbeelden worden genoemd. Termijnen behoren precies te worden vastgelegd en niet globaal, zoals “eind dit jaar” of 2019 waar eerder 2018 het vaste voornemen was.

2.2. De benoeming van een procureur-generaal met specialistische kennis en ervaring

Een van de aanbevelingen in het op 25 juni 2015 verschenen rapport van de Onderzoekscommissie was om in het college van procureurs-generaal een lid te benoemen met specialistische kennis en ervaring op het gebied van financiën en bedrijfsvoering met inbegrip van ICT. Deze aanbeveling werd meteen overgenomen maar vergde wel een wijziging van de *Wet op de rechterlijke organisatie* en van de *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren*. Op 4 februari 2016 werd een voorstel voor een wetswijziging ingediend bij de Tweede Kamer, die op 8 september 2016 het wetsvoorstel aannam. De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel op 4 oktober 2016 aan.¹ Per 1 juni jl, bijna 3 jaar na verschijning van het rapport van de

¹ Zie Het Rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen naar aanleiding van de zaak-Bart van U., bladzij 120. Overigens is de aanbeveling om een lid van het college te benoemen met specialistische kennis en ervaring op dit gebied eerder gedaan: in het rapport van de commissie-Donner die onderzoek deed naar het functioneren van het Openbaar Ministerie in het kader van de rechtshandhaving. Het rapport van deze commissie verscheen op 9 juni 1994.

Onderzoekscommissie met deze aanbeveling, is de eerste procureur-generaal bedrijfsvoering benoemd en aangetreden.²

2.3. Onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg

In juli 2015 maakte de Inspectie voor de Gezondheidszorg bekend een eigen onderzoek te starten naar de zorgverlening aan Bart van U. Dit onderzoek resulteerde in een rapportage die in januari 2017 werd afgerond, twee jaar nadat Bart van U. in beeld kwam als verdachte in de moord van mevrouw dr. E. (Els) Borst-Eilers en van zijn oudste zus Lois. Drie maanden na het uitbrengen van de eerste monitorrapportage aan de verantwoordelijke ministers. Eerder was mij bericht dat dit onderzoek voor de zomer van 2016 gereed zou zijn. Op 13 september 2016 kreeg ik bericht dat afronding van dit onderzoek voorzien was in december 2016. Dat heb ik niet meer afgewacht. Weliswaar ben ik op 16 november 2016 vertrouwelijk op de hoogte gesteld van de bevindingen van het toen nog niet afgeronde onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, maar in de eerste monitorrapportage (die ik op 14 oktober 2016 aan de ministers had aangeboden) kon ik daaraan geen aandacht besteden. Het onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg werd – zoals gezegd - in januari 2017 afgerond.³ De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zond het rapport op 7 maart 2017 naar de Tweede Kamer.

2.4. Uitstel van de evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Op 29 november 2016 heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer de eerste monitorrapportage toegezonden. In zijn begeleidende beleidsreactie liet de minister weten dat hij het eens is met “de opvatting van de heer Hoekstra [...] om de uitvoering van de Wet [DNA-onderzoek bij veroordeelden] te evalueren. Ik zal dit in 2018 doen, waarbij ik ook de verbetermaatregelen en alternatieven zoals hieronder beschreven zal betrekken”. Het gaat daarbij om afname van celmateriaal voorafgaand aan veroordeling bij in verzekering stelling, afname celmateriaal van in verzekering gestelden zonder bekend adres in de Basisregistratie Personen (BRP) of met een buitenlands adres, afname van celmateriaal van verdachten voorafgaand aan eventuele veroordeling met een bevel van de officier van justitie. Afname van celmateriaal meteen na veroordeling in de rechtbank meteen na het uitspreken van het vonnis wees de minister onder verwijzing naar de opvatting van de Raad voor de rechtspraak daarover van de hand.⁴

Op 1 februari 2017 heb ik deelgenomen aan een openbaar rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer. Uit het verslag

² Op 1 december 2016 werd een kwartiermaker voor de nieuwe functie aangesteld.

³ De Inspectie heeft mij laten weten dat het onderzoek geruime tijd in beslag heeft genomen, omdat dit een complex onderzoek betrof, waarbij de Inspectie onder meer informatie ophaalde bij een groot aantal instellingen en betrokkenen. (e-mailbericht van 22 augustus 2018 om 9.54 uur)

⁴ https://www.wodc.nl/binaries/Onderzoeksprogramma%202018_tcm28-300127.pdf, laatstelijk geraadpleegd op 18 juli 2018.

van het algemeen overleg van deze commissie met de minister van 7 februari 2017 maak ik op dat de leden van de vaste Kamercommissie mijn zorgen over het ook toen al geconstateerde gebrek aan urgentie ter harte hebben genomen.

Tijdens dit algemeen overleg liet de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie weten dat ervoor is “gekozen eerst te evalueren hoe de verbeterlagen op het gebied van de DNA-afname het komend jaar uitwerken, daarover vervolgens in 2018 te rapporteren en op grond daarvan te beslissen of de desbetreffende wetswijziging wordt ingezet”.⁵

Op 29 mei 2017 deelde het directoraat-generaal rechtspleging en rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en Veiligheid mij desgevraagd mee dat de evaluatie van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* “in de eerste helft van 2018” zou beginnen.⁶

In de onderzoeksprogrammering van het WODC voor 2018 (eerste tranche) staat de evaluatie van de wet vermeld. Opvallend in het licht van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie en de eerste monitorrapportage is dat de reikwijdte van de evaluatie is beperkt tot “veranderingen in het werkproces”. Ook komen de door de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2016 genoemde alternatieven voor de huidige aanpak (afname eerder dan na veroordeling) niet voor in de summiere opdrachtbeschrijving.⁷

Toezeggingen aan de Tweede Kamer om in de evaluatie na te gaan “of er een vervolg van het wetsvoorstel moet komen” en de aanpak te bezien van andere landen die zich bij het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* hebben aangesloten ontbreken in de summiere omschrijving van het beoogde evaluatieonderzoek in de onderzoeksprogrammering.⁸

Naar aanleiding van een artikel in *Trouw* stelde het Tweede Kamerlid mr. F. (Foort) van Oosten op 3 oktober 2017 mondelinge vragen aan de minister.⁹ Hij herhaalde in andere bewoordingen een van de vragen die hij tijdens het algemeen overleg op 7 februari 2017 aan de minister had gesteld: “In het Verenigd Koninkrijk is het klaarblijkelijk mogelijk na elke aanhouding DNA bij verdachten af te nemen. Ik heb altijd begrepen dat iets vergelijkbaars in het Nederlandse systeem niet zou kunnen. Dat zou strijdig zijn met het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*. Kan de minister mij uitleggen hoe het kan dat dit in het Verenigd Koninkrijk wel mogelijk

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31415, nr. 15, bladzij 12.

⁶ E-mailbericht van 29 mei 2017 om 9.16 uur.

⁷ https://www.wodc.nl/binaries/Onderzoeksprogramma%202018_tcm28-300127.pdf, laatstelijk geraadpleegd op 18 juli 2018.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31415, nr. 15, blz. 15.

⁹ *Trouw*, ‘Verraden door een familielid’. In dit artikel werd de aanpak in het Verenigd Koninkrijk beschreven. Zie ook 2.1.

is?”¹⁰ De minister antwoordde als volgt: “Er zal in de loop van 2018 een evaluatie plaatsvinden. Ik denk dat het logisch is om in die evaluatie nog eens in te gaan op de vergelijking tussen de Engelse situatie en de Nederlandse situatie en om te kijken welke voordelen dat oplevert, bijvoorbeeld aan de hand van de vraag van de heer Van Oosten of dit in Engeland leidt tot een hoger oplossingspercentage.”

Op 13 april 2018 heb ik contact gezocht met het WODC en gevraagd naar de onderzoeksopzet en het tijdschema van de evaluatie van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*.¹¹ Een onderzoeksopzet bleek niet beschikbaar: “we verwachten daarover meer duidelijkheid te hebben in de laatste week van mei/eerste week van juni. Het onderzoek zal naar verwachting in de loop van juni van start gaan en in april 2019 kunnen worden afgerond.”¹² Volgens het WODC was deze tijdsplanning met het directoraat-generaal rechtspleging en rechtshandhaving afgestemd.¹³ Navraag bij het ministerie wees uit dat dat inderdaad het geval is. Uitstel was nodig onder meer vanwege de vragen van het Tweede Kamerlid Van Oosten, die hij in het vragenuur van 3 oktober 2017 aan de minister had gesteld.

Op 4 juli 2018 ontving ik een PowerPointpresentatie van de uit te voeren evaluatie. De presentatie is verzorgd door Ateno, een bureau (voor criminaliteitsanalyse) met een vaste en compacte kern waaraan de opdracht voor deze evaluatie is gegund (www.ateno.nl). Waar het gaat om de urgentie van deze problematiek, beperk ik mij op deze plaats tot de tijdsplanning. Daarbij valt het op dat de feitelijke start van het evaluatieonderzoek ligt in augustus 2018.¹⁴ De uitvoering van de evaluatie is voorzien voor de periode van augustus 2018 tot februari 2019. Vervolgens – zo is de planning – wordt de onderzoeksrapportage opgesteld in het restant van het eerste kwartaal van 2019. In april 2019 is de aanbieding van het evaluatieonderzoek aan de opdrachtgever voorzien, waarna het ministerie een beleidsreactie zal opstellen die – de tijdsplanning doet hierover geen uitspraak – vermoedelijk in mei 2019 aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden.

Als alles volgens de nu geldende planning verloopt, is de evaluatie waarvoor het startschot in november 2016 is gegeven, afgerond en publiek in mei 2019. Een periode van precies 2,5 jaar. Of als de publicatie van het rapport van de

¹⁰ Tweede Kamer, Handelingen 3 oktober 2017 TK-7.

¹¹ E-mailbericht van 13 april 2018 om 11.36 uur. Op 20 augustus 2018 ontving ik een op 5 april 2018 gedateerde startnotitie van het WODC die betrekking heeft op de evaluatie van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* (projectnummer 2938). De notitie bevat acht onderzoeksvragen. De opleverdatum van de evaluatie is gekoppeld aan de tweede monitorrapportage “waarin gebruik gemaakt moet worden van de bevindingen van onderhavig onderzoek”.

¹² E-mailbericht van 24 april 2018 om 14.51 uur.

¹³ E-mailberichten van 25 april 2018 om 17.48 uur en 30 april 2018 om 11.30 uur.

¹⁴ Op 27 juli 2018 ontving ik per e-mail een uitnodiging voor een gesprek met de onderzoekers op een nog nader te bepalen moment.

Onderzoekscommissie op 25 juni 2015 als startpunt wordt gehanteerd: bijna 4 jaar. De conclusie is dan ook onvermijdelijk: er is sprake van een gebrek aan urgentie.

2.5. De invoering en inwerkingtreding van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Tijdens de behandeling van het rapport van de Onderzoekscommissie in de Tweede Kamer sprak de toenmalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als volgt: “Wij proberen dit [de parlementaire behandeling van de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg*] te doen via een spoedadvies van de Raad van State. Als alles meezit, ligt het begin 2016 in de Kamer. Daarna kunnen wij de wet behandelen in de Eerste Kamer. Ik ben misschien naïef, maar als wij allemaal de urgentie hiervan zien, zouden wij dit begin of halverwege 2016 met elkaar kunnen regelen. Ik denk dat wij ons daar allemaal voor moeten inzetten.”¹⁵

Ondanks de inzet van de minister volgde de behandeling van de wet in de Eerste Kamer pas in januari 2018. De inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2020.

2.6. Een sluitende en afdoende aanpak en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf en anderen een gevaar kunnen zijn

In het kader van de eerste monitorrapportage heb ik regelmatig contact gehad en intensief overlegd met het Aanjaagteam Verwarde Personen onder leiding van mevrouw mr. drs. J.W.E. (Liesbeth) Spies. Zoals bekend slaagde geen enkele Nederlandse gemeente erin om uiterlijk 1 oktober 2016 tot een sluitende aanpak te komen. Desalniettemin zijn vorderingen gemaakt, zoals de aanpak in steden als Amsterdam en Den Haag alsmede in Friesland. Het Schakelteam voor Personen met Verward Gedrag onder leiding van de heer O. (Onno) Hoes zal op 1 oktober 2018 ophouden te bestaan.

Op 17 april 2018 heb ik de heer P.J. Pieter-Jaap) Aalbersberg, politiechef van de Eenheid Amsterdam en lid van het Schakelteam voor Personen met Verward Gedrag, gesproken. Gevraagd naar de voortgang van een betere aanpak, wees de heer Aalbersberg erop dat naar zijn inschatting “het glas half leeg is”. Verderop kom ik nog uitgebreid terug op mijn gesprek met de heer Aalbersberg. Wel wil ik hier vermelden dat de heer Aalbersberg op 11 september 2016 aankondigde dat de politie vanaf 1 januari 2017 geen personen met verward gedrag in politieauto’s (en geboeid) meer zou vervoeren. Daarvoor zouden in de verschillende provincies en regio’s alternatieven, zoals de psycholance in Amsterdam, moeten worden ingevoerd. Op 2 juli 2018 liet de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Tweede Kamer weten dat de eerste twee convenanten (die betrekking hebben op de provincies Friesland en Drenthe) getekend zijn.¹⁶ Eerder had de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over acht pilots die in verschillende regio’s lopen.¹⁷ Ik

¹⁵ Handelingen Tweede Kamer, 1 juli 2015.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 25 424, nr. 418.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 25 424, nr. 389.

spreek graag de hoop uit dat nu de eerste convenanten zijn getekend er spoedig meer volgen.

2.7. Noodzaak van urgentie en sluitende aanpak nog steeds onverminderd actueel

In de eerste monitorrapportage heb ik de noodzaak van urgentie en een sluitende aanpak geïllustreerd aan de hand van vier tragische voorvallen waarbij personen met ernstig verward gedrag waren betrokken.

Ook nu is het onvermijdelijk de noodzaak van urgentie en van een sluitende aanpak te onderstrepen met een recent voorval waarin sprake is van haperingen in de informatie-uitwisseling, van gebrekkige samenwerking tussen de betrokken instanties en van een gebrek aan passende zorg. De gevolgen hiervan zijn tragisch en ongekend ingrijpend: een patiënt van de gesloten psychiatrische afdeling van het Amsterdam UMC locatie AMC stak op 27 juli 2017 tijdens een onbegeleid verlof de niets vermoedende 38-jarige Joost Wolters op klaarlichte dag in de Amsterdamse metro dood.¹⁸ Zijn ouders, zus en partner deden in een reconstructie van *de Volkskrant* en *AT5* op 30 juni 2018 een beroep op u om met spoed afdoende maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen. Ik heb desgevraagd op hun oproep gereageerd in interviews met *EenVandaag* op 1 juli 2018 met *de Volkskrant* op 2 juli 2018 en aangedrongen op een urgente aanpak.¹⁹

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft inmiddels aangekondigd het justitiële traject dat de dader heeft doorlopen te onderzoeken. De dader is in de jaren voorafgaand aan de steekpartij een aantal keren met justitie in aanraking gekomen. Daarop richt het onderzoek zich. Daarnaast wordt het handelen van instanties die daarbij betrokken waren onderzocht.²⁰

De tijd is niet in ons voordeel. Een spoedige uitvoering van verbetermaatregelen is vereist. Op veel sporen. En dat vraagt om regie. In de eerste monitorrapportage heb ik voorgesteld bij de uitvoering van maatregelen een helder en concreet tijdschema te hanteren en de secretarissen-generaal van de ministeries van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met deze regie te belasten.

3. Strafrechtelijke beslissingen

3.1. Afname van celmateriaal

¹⁸ Brief van mr. R.A. Korver aan de ministers van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 28 juni 2018, kenmerk D2018178.

¹⁹ <https://eenvandaag.avrotros.nl/justitie/item/rein-jan-hoekstra-over-metromoord-los-problemen-nu-eens-op-er-moet-echt-meer-gebeuren/> en 'De urgentie ebt telkens weg, totdat er weer een moord is'. In: de *Volkskrant* 3 juli 2018.

²⁰ Persbericht van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 24 juli 2018.

Bij DNA-onderzoek bij veroordeelden gaat het om vier te onderscheiden stappen:

- Uitvaardiging van een bevel tot afname
- Afname van celmateriaal
- Aanmaak van een DNA-profiel
- Opname van het profiel in de Nederlandse DNA-databank bij het NFI

De afname van celmateriaal is verplicht en daartegen kan geen bezwaar worden gemaakt. De afname geschiedt nadat de identiteit is geverifieerd, onder andere met behulp van vingerafdrukken.²¹ Afname geschiedt vanaf 1 januari 2019 niet langer met behulp van wattenstaafjes waarmee in de mond wangslim wordt geschraapt. De veroordeelde moet vanaf die datum celmateriaal afstaan via een sponsje waarmee in de mond celmateriaal wordt opgenomen.

3.2. *Aanmaak van een DNA-profiel*

Het sponsje wordt gedrukt op een kaartje van enkele vierkante centimeters dat wordt bewaard in een doosje. De robot die het profiel aanmaakt, heeft van dit oppervlak niet meer dan een miniem klein stukje nodig. Het profiel dat wordt aangemaakt en opgenomen in de Nederlandse DNA-databank is een unieke cijfercode.

Een DNA-profiel is een soort genetische vingerafdruk, uniek voor elk mens. Een profiel bevat informatie over bepaalde plekken in het DNA, de zogeheten loci. Het zijn plaatsen waar een korte volgorde van basen (de bouwstenen van het DNA) zich vaak herhaalt. Het aantal herhalingen verschilt van persoon tot persoon: bijvoorbeeld 5, 8 of 13. Elke locus wordt weergegeven met twee getallen ('kenmerken') die voor het aantal herhalingen staan, bijvoorbeeld VWA 17/18 of TH01 6/8. Het ene kenmerk erf je van je moeder, het andere van je vader. Het ene kenmerk is zeldzamer dan het andere, wat je profiel uitzonderlijker kan maken. Het gaat overigens om DNA dat betekenisloos lijkt. De kenmerken zeggen dus niets over iemands uiterlijk of gezondheid.

Bron: Trouw 30 september 2017

3.3. *Opname van het profiel in de Nederlandse DNA-databank bij het NFI*

Tegen het opmaken van een DNA-profiel kan bezwaar worden gemaakt. Dat moet gebeuren binnen twee weken na de afname van celmateriaal. Sommige advocatenkantoren bieden op hun website standaardbezwaarschriften aan waarbij uiteenlopende gronden voor het bezwaar kunnen worden aangevoerd, zoals de lange tijdsduur tussen het strafbare feit en moment van afname of strijdigheid van afname met de geloofsovertuiging van de veroordeelde. Op de website van een

²¹ Bezwaar maken tegen afname van vingerafdrukken is niet mogelijk. De Hoge Raad heeft in een arrest van 17 april 2018 geoordeeld dat verdachten niet verplicht zijn om mee te werken aan het afnemen van vingerafdrukken. Verdachten hebben wel een duldplicht. De politie kan daarom dwang uitoefenen met eventueel gepast geweld. Verzet de verdachte zich met geweld of met de dreiging van geweld, dan is sprake van wederspansigheid. Lukt het niet om met dwang en gepast geweld vingerafdrukken te nemen en maakt de verdachte zich niet schuldig aan wederspansigheid, dan kan de politie de vingerafdrukken niet afnemen. Hiermee wordt de vaststelling van de identiteit bij de afname van celmateriaal bemoeilijkt. Zowel het ministerie van Justitie en Veiligheid als de Nationale Politie hebben mij nadrukkelijk op deze uitwerking in de praktijk gewezen.

advocatenkantoor wordt een standaardbedrag van 750 euro (exclusief BTW) genoemd voor het voeren van een bezwaarprocedure.

3.4. Uiteenlopende cijfermatige informatie over de aantallen uitgevaardigde bevelen tot afname van celmateriaal en de aantallen opgeslagen DNA-profielen

In het Onderzoeksrapport is erop gewezen dat verschillende instanties (Openbaar Ministerie, NFI, Nationale Politie) uiteenlopende cijfers hanteren als het gaat om het aantal veroordeelden dat in aanmerking komt voor afname van celmateriaal en het aantal DNA-profielen dat in de Nederlandse DNA-databank wordt opgeslagen.²²

Inzicht in de door deze instanties gehanteerde aantallen wordt bemoeilijkt door twee problemen. Het eerste probleem is dat het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, DJI, de Koninklijke Marechaussee en het NFI verschillende getallen hanteren: uitgevaardigde bevelen, afnames van celmateriaal, opname van DNA-profielen in de Nationale DNA-databank. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft hieraan de volgende conclusie verbonden: “Ook is er geen integraal zicht op de resultaten en de doorlooptijden in het totale ketenproces. Verder ontbreken ketenbrede kengetallen waarmee zicht wordt verkregen op het gehele ketenproces en is er nog geen systematische ketenbrede evaluatie ingericht”.²³

Het tweede probleem betreft het Openbaar Ministerie dat verschillende getallen hanteert waar het gaat om uitgevaardigde bevelen. Voor het jaar 2017 is dat 22.730,²⁴ terwijl in het jaarbericht 2017 van het Openbaar Ministerie ook wordt gesproken van “bijna 25.000” bevelen. Voor de Inspectie Justitie en Veiligheid was dit aanleiding het college van procureurs-generaal erop te wijzen dat dit laatste getal niet klopt en dat er van 22.730 bevelen in 2017 moet worden uitgegaan.²⁵

Tabel 1

Jaarlijks netto aantal aan de Nederlandse DNA-databank toegevoegde DNA-profielen (exclusief profielen op basis van sporen)

Jaartal	Aantal
2012	27.797
2013	23.352
2014	20.112
2015	23.314
2016	27.844

²² Rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U., bladzij 136 en verder.

²³ Inspectie Justitie en Veiligheid, Tweede onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, bladzij 10.

²⁴ Idem. Tabel a, bladzij 23.

²⁵ <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/reacties-op-wederhoor/2018/07/02/reactie-inspectie-justitie-en-veiligheid-op-wederhoor-van-stakeholders-op-conceptrapport-tweede-onderzoek-verbeterprogramma-maatschappelijke-veiligheid-om>

2017	26.642
------	--------

De Inspectie Justitie en Veiligheid gebruikt het Openbaar Ministerie als bron en komt tot de volgende aantallen afgegeven bevelen tot afname van celmateriaal:

2015	25.323
2016	26.136
2017	22.730 ²⁶

Ik onderschrijf de conclusie van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat het niet mogelijk is een goed en betrouwbaar inzicht te krijgen in het hele DNA-ketenproces (aantallen bevelen, afnames en opgeslagen profielen). De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie zegde op 19 februari 2014 toe de Tweede Kamer periodiek te informeren over de voortgang van afname van celmateriaal bij veroordeelden die niet op de spreekuren verschenen.²⁷ Ik herinner de huidige minister graag aan deze toezegging en wijs op het belang van een goed inzicht. Bij gebrek daaraan is het lastig om verbeteringen binnen de huidige wetssystematiek door te voeren en hun effecten op betrouwbare wijze te meten.

3.5. Resultaten van en knelpunten bij verbetermaatregelen bij de afname van celmateriaal
Celmateriaal moet, gelet op het maatschappelijke belang ervan voor de opsporing van verdachten, zo snel mogelijk na het vonnis worden afgenomen. Ik roep hierbij in herinnering dat uit een eerder verschenen onderzoek blijkt dat in 2011 in 1.743 gevallen (7,3 procent van de toen gemaakte 23.877 DNA-profielen) sprake was van een match met celmateriaal dat betrekking had op een ander misdrijf.²⁸

Onmiskenaar is er vooruitgang geboekt bij de afname van celmateriaal bij veroordeelden. In het rapport van de Onderzoekscommissie is een gemiddelde doorlooptijd van 201 dagen in 2011 berekend.²⁹ In 2015 duurde het uitvaardigen van een bevel tot afname volgens informatie van het Openbaar Ministerie 111 dagen na de ontvangst van de gerechtelijke uitspraak.³⁰ De Inspectie Justitie en Veiligheid constateert dat in 2017 er gemiddeld niet meer dan 10 dagen – een aanmerkelijke verkorting van de doorlooptijd - zitten tussen het moment dat het vonnis is vrijgegeven en het bevel is aangemaakt. Daarvoor gebruikt het Openbaar Ministerie het adres in de Basisregistratie Personen (BRP) omdat dat adres primair de grondslag

²⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid, Tweede onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, juni 2018, bladzij 23.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 415, nr. 11.

²⁸ Rapport van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U., bladzij 138. In bijna de helft van de 1.743 gevallen was de dader al berecht en veroordeeld, omdat het DNA-profiel niet van doorslaggevende betekenis was.

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

³⁰ Jaarbericht van het Openbaar Ministerie 2017, bladzij 29.

is voor een betekening. Dat wil zeggen dat de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst het afnamebevel uitreikt aan de veroordeelden die celmateriaal moeten afstaan. Wordt geen gehoor gegeven aan het bevel, dan volgt een tweede – niet-betekende – brief. De Nationale Politie heeft als norm gesteld dat minimaal 70 procent van de bevelen tot afname van celmateriaal bij veroordeelden met een bekend BRP-adres binnen drie maanden moeten leiden tot afname. Dat zou betekenen dat in 2017 de doorlooptijd in meer dan 70 procent van de afnames is teruggebracht naar ruim 100 dagen.³¹

In 2017 werd de norm van afname binnen drie maanden voor 70 procent van de afnames door de Nationale Politie gehaald. Dat betrof negen van de tien Eenheden. In het eerste kwartaal van 2018 gold dit voor alle Eenheden.

Tabel 2

Resultaten afname van celmateriaal bij veroordeelden met bekend BRP-adres binnen drie maanden na signalering door de politie in 2017 en het eerste kwartaal van 2018 (tussen haken het totale resultaat ongeacht de termijn).

Eenheid	2017 in %	Eerste kwartaal 2018 in %
Noord-Nederland	85,8 (97,8)	75,9 (83,3)
Oost-Nederland	82,1 (99,4)	94,8 (97,4)
Midden-Nederland	76,6 (97,0)	80,3 (88,5)
Noord-Holland	94,2 (100)	97,7 (97,7)
Amsterdam	92,8 (98,7)	88,9 (92,6)
Den Haag	77,6 (97,2)	84,6 (91,2)
Rotterdam	74,3 (96,3)	73,0 (83,7)
Zeeland-West-Brabant	74,3 (97,7)	79,3 (82,8)
Oost-Brabant	93,3 (100)	92,2 (94,3)
Limburg	58,5 (97,6)	83,3 (91,7)
Korps	79,8 (97,8)	83,8 (89,6)

Bron: CJIB/Eenheid Rotterdam. Peildatum 30 juli 2018.

De Inspectie Justitie en Veiligheid constateert na onderzoek bij vier Eenheden van de Nationale Politie en de DNA-administraties (de ‘DNA-blokken’) van arrondissementsparketten dat tussen de 50 en 70 procent van de veroordeelden op afnamedagen zijn verschenen. Dat betekent volgens de Inspectie dat “gemiddeld genomen iets minder dan de helft uiteindelijk niet is verschenen”.³² De Inspectie heeft ook geconstateerd dat in een van de arrondissementen in het bevel aan veroordeelden een passage voorkomt over andere openstaande zaken, zoals boetes. Volgens een van de door de Inspectie geïnterviewden bevordert dat niet de animo om op een afnamedag te verschijnen.³³ Een zorg die ik weliswaar deel, maar die ook ten nauwste samenhangt met de gekozen wetssystematiek, die ervan uitgaat dat een

³¹ Totaal van de norm van 10 dagen van het Openbaar Ministerie plus de norm van drie maanden (90 dagen) van de Nationale Politie plus het gemiddelde van het NFI (19 dagen) is 119 dagen.

³² Inspectie Justitie en Veiligheid, Tweede onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, juni 2018, bladzij 25.

³³ Idem, bladzij 24

veroordeelde volledige medewerking verleent aan de afname van zijn of haar eigen celmateriaal. Een veronderstelling die in de praktijk niet houdbaar is.

Overigens verkeerde ik in de veronderstelling dat afname van celmateriaal – in algemene zin en in hoge mate - bij binnenkomst in de penitentiaire inrichting zou geschieden. Logistiek en administratief is daar veel voor te zeggen. Uit gegevens die de Nationale Politie mij heeft verstrekt, blijkt dat 90 procent van de afnames door de politie gebeurt en een kleine 10 procent in penitentiaire inrichtingen. Een gering aantal afnames gebeurt door de Koninklijke Marechaussee. Uit het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid blijkt dat de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen door een misverstand vertraging opliep en dat het bevel tot afname werd uitgereikt op het moment dat de gedetineerde de inrichting weer had verlaten. Dat betekent dat daarna alsnog een signalering in het opsporingsregister uitgaat.³⁴ Het is opmerkelijk dat bij DJI op managementniveau geen aandacht bestaat voor deze problematiek. De Inspectie Justitie en Veiligheid legt hier de vinger op een gevoelige plek. Men mag verwachten dat na veroordeling – zoals de wet voorschrijft – zo spoedig mogelijk celmateriaal bij veroordeelden wordt afgenomen. De aanbeveling van de Onderzoekscommissie om dat meteen na het uitspreken van het vonnis te doen stuitte op bezwaren van de Raad voor de Rechtspraak. Aan de hand van de bevindingen van de Inspectie moet helaas worden geconcludeerd dat afname van celmateriaal in penitentiaire inrichtingen zo lang werd vertraagd dat daarvan nauwelijks sprake was. Inmiddels is deze situatie in zoverre gewijzigd dat opdracht is gegeven om niet meer te wachten met afname van celmateriaal.

Al met al redenen genoeg om u te adviseren de Inspectie uiterlijk 1 juni 2019 over de dan geldende stand van zaken te laten rapporteren.

3.6. Mogelijkheden voor verdere bekorting van doorlooptijden zijn er nauwelijks voor de veroordeelden met bekend BRP-adres

Mogelijkheden om de doorlooptijd verder te bekorten zijn nauwelijks aanwezig voor veroordeelden met bekend BRP-adres. Gedacht kan worden aan het niet langer wachten op toezending door de rechtbankgriffie van vonnissen alvorens het bevel tot afname te doen uitgaan, maar het bevel uit te vaardigen meteen na de uitspraak. In mijn gesprekken met het NFI en met de Nationale Politie is mij gebleken dat bij deze instanties met de huidige systematiek (afname na veroordeling) niet veel tijdswinst kan worden geboekt. Het NFI kent een doorlooptijd van gemiddeld 19 dagen, die wellicht iets kan worden bekort door gebruik te maken van elektronisch berichtenverkeer. Ook is nog niet bekend wat de mogelijke tijdswinst is dankzij het gebruik van nieuwe robots bij het maken van de DNA-profielen.

³⁴ Idem, bladzij 25.

In mijn gesprekken met de Nationale Politie is mij gebleken dat de afname van celmateriaal ook bij veroordeelden met bekend BRP-adres op de nodige problemen stuit. Een van de grootste problemen is dat de BRP niet op orde is. Burgers bepalen overeenkomstig de huidige wet- en regelgeving wat en waar hun eigen woonplaats en adres is. Een periodieke feitelijke check vindt niet plaats. Zo komt het voor dat veroordeelden die hun straf hebben uitgezeten, in de BRP zijn terug te vinden op het adres van de penitentiare inrichting waar zij (het laatste deel van) hun straf hebben uitgezeten. Ze hebben zich nooit uitgeschreven op dat adres en nooit ingeschreven op een eventueel nieuw, vast adres in Nederland. Tijdens het rondetafelgesprek op 4 juli 2018 wees de Nationale Politie erop dat veroordeelden creatief omgaan met in- en uitschrijvingen. Uitschrijvingen worden gedaan met opgave van verhuizing naar het buitenland. Maar er vindt geen check plaats of dat daadwerkelijk ook gebeurt. Er doen zich situaties voor dat veroordeelden wonen op adressen die niet meer fysiek bestaan. Ook verschaffen gemeenten de mogelijkheid om voor bijstandsbehoevenden, waaronder zich ook veroordeelden kunnen bevinden, een verzameladres aan te maken. En ten slotte ontvangt de Nationale Politie niet altijd medewerking van gemeenten om het feitelijke adres van een veroordeelde te achterhalen.³⁵ De mogelijkheid om via de gemeente te controleren of een persoon die bijvoorbeeld een nieuw paspoort aanvraagt of om een uitkering verzoekt, voor afname van celmateriaal in aanmerking komt, is er niet.^{36 37}

3.7. *Het groeiende probleem van de 'onvindbaren'*

Veroordeelden die zich 'onvindbaar' maken, zijn een groeiend probleem en worden gesignaleerd in E & S (Executie & Signalering), voorheen het Opsporingsregister (OPS).

In 2016 en 2017 zijn respectievelijk 10.959 en 9.481 veroordeelden gesignaleerd omdat ze nog celmateriaal moesten afstaan. Op 22 april 2018 stonden van deze instroom nog respectievelijk 4.483 en 4.378 veroordeelden gesignaleerd. Het gaat om 43 procent van de totale instroom. Van ruim 97 procent van de gesignaleerde veroordeelden die nog celmateriaal moeten afstaan, is geen vaste woon- of verblijfplaats bekend.³⁸ Het gaat naar de stand van 22 april 2018 om 20.248 veroordeelden. Voor zover ze in het buitenland verblijven en hun verblijfplaats zou

³⁵ Gesprek met de Nationale Politie, 5 juni 2018.

³⁶ Zo ook Danielle ter Haar e.a., Spoorloos veroordeelden. Haalbaarheidsstudie naar kenmerken over demografie, werk en uitkering, 1998-2017. CBS mei 2018. In deze studie zijn verschillende gegevensbestanden aan elkaar gekoppeld (BRP, Stelsel van Sociaal Statistische Bestanden en OPS) waaruit onder andere blijkt dat 210 spoorloos veroordeelden met BSN gezocht vanwege afname van celmateriaal over een uitkering beschikken.

³⁷ Zie ook <https://www.rtlnieuws.nl/nederland/tientallen-criminelen-krijgen-uitkering-ondanks-openstaande-celstraf>.

³⁸ Nationale Politie, 22 april 2018. De brongegevens van de hier genoemde aantallen zijn afkomstig van het CJIB.

kunnen worden vastgesteld, ontbreekt het aan de juridische mogelijkheid om ter plekke celmateriaal te laten afnemen. Tijdens het rondetafelgesprek met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid op 4 juli 2018 wees de chef van de Eenheid Rotterdam, F. (Frank) Paauw, erop dat voor het opsporen van veroordeelden zonder een bekend BRP-adres gemiddeld 32 uur recherchecapaciteit nodig is. Bij ongeveer 10 procent van de veroordeelden is het met verder onderzoeken mogelijk om informatie over hun verblijfsplaats terug te vinden. Daarmee zouden ongeveer 650.000 manuren zijn gemoeid, op jaarbasis ruim 420 rechercheurs. Wel heel erg ondoelmatig, concludeerde de Rotterdamse politiechef, die dan ook aangaf dat de politie 'aan het plafond' van haar mogelijkheden zit om veroordeelden uit deze groep op te sporen.

3.8. *Veertig jaar forensische biologie en de toekomst*

In zijn afscheidscollege als hoogleraar forensische biologie aan de Universiteit van Amsterdam wees professor dr. A.D. (Ate) Kloosterman, tevens verbonden aan het NFI, op de vorderingen die zich in veertig jaar tijd op het gebied van DNA-onderzoek hebben voorgedaan.³⁹ Die vorderingen zijn ongekend. Het NFI is in staat van zelfs sterk afgebroken en vervuilde DNA-sporen profielen te maken. Met DNA-verwantschapsonderzoeken, een vorm van DNA-onderzoek die sinds 2012 mogelijk is, konden zaken die lange tijd onopgehelderd waren gebleven, zoals de dood van Marianne Vaatstra en de dood van Milica van Doorn, alsnog worden opgelost. Op 22 augustus 2018 werd bekend dat er dankzij een 'hit' een verdachte was gevonden in de zaak van Nicky Verstappen. Genealogisch DNA-onderzoek belooft de "forensische slagkracht" van DNA-onderzoek verder te vergroten.

3.9. *Uitvoering van vrijheids- en taakstraffen*

Van een aantal van de 21.248 veroordeelden die gesignaleerd staan, is er een groep van 4.814 die ook nog een gevangenisstraf moet uitzitten (22,6 procent). Op deze groep is de focus gericht van de 'ketenregietafel', een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie en het Administratie- en Informatiecentrum van de executieketen (AICE), een onderdeel van het CJIB. De bedoeling is de kwaliteit te verbeteren van (verblijfs)gegevens die het Openbaar Ministerie en het CJIB aan de politie verstrekken.⁴⁰ De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie liet naar aanleiding van deze rapportage weten dat de Tweede Kamer "eind dit jaar" over de uitkomsten van deze aanpak zou worden geïnformeerd. Ik raad de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid aan om concrete en harde deadlines te hanteren en prioriteit te blijven geven aan de opsporing van deze veroordeelden.

³⁹ <https://www.forensischinstituut.nl/actueel/nieuws/2018/05/22/dna-grootheid-ate-kloosterman-ontvangt-koninklijke-onderscheiding>.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 279, nr. 385. Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 279, nr. 403.

De Inspectie Justitie en Veiligheid concludeert in haar tweede onderzoek naar het verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM dat politiemedewerkers weliswaar beschikken over de mogelijkheid om met behulp van het MEOS raadpleegsysteem (Mobiel Effectiever Op Straat) geautomatiseerd informatie op te vragen over openstaande vrijheidsstraffen maar dat het overgrote deel van de politiemensen in de basisteams deze mogelijkheid niet kent en niet toepast. De Inspectie is dan ook van oordeel dat er sprake is van slechts een beperkte bijdrage “aan het effectief optreden bij risicovol verwarde personen”. De door de Inspectie gedane aanbeveling aan de Nationale Politie (Informeel en instrueer de politiemedewerkers van de basisteams op een duidelijke manier over de maatregel ‘24/7’ en het gebruik van MEOS daarbij) onderschrijf ik.

4. *Een sluitende en afdoende aanpak en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf en anderen een gevaar kunnen zijn*

4.1. *Knelpunten bij een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf of anderen een gevaar kunnen zijn*

De relevantie van de zaak-Bart van U.

In het geval van Bart van U. bestonden bij zijn eigen familie, bij de plaatselijke politie, bij de reclassering en bij het gerechtshof dat hem op 25 september 2012 veroordeelde tot drie jaar gevangenisstraf, zorgen over zijn gedrag. In de uitspraak van 25 september 2012 stelde het gerechtshof dat rekening moest worden gehouden met een ernstige persoonlijkheidsproblematiek. Het gerechtshof sprak ook uit dat Bart van U. zonder een adequate behandeling en begeleiding een ernstige bedreiging voor (de veiligheid in) de samenleving kan zijn.

De afloop is bekend. Zijn familie deed grote moeite om hem te laten behandelen maar vond geen gehoor bij psychiaters en andere betrokkenen die zich over een behandeling van Bart van U. moesten uitspreken. Bart van U. lokte enkele malen aanhoudingen door de politie uit. Een keer vlak voor de dood van mevrouw Borst-Eilers op 8 februari 2014. Hij verbleef korte tijd in twee psychiatrische ziekenhuizen zonder dat het tot een behandeling kwam. Na korte tijd was Bart van U. weer op vrije voeten. Op 10 januari 2015 werd de oudste zus van Bart van U. in haar woning dood aangetroffen. Op 16 maart 2017 veroordeelde het gerechtshof in Den Haag Bart van U. tot acht jaar gevangenisstraf en TBS met dwangverpleging voor het doden van Els Borst en zijn zus Loïs.

De rol van de politie

De zaak-Bart van U. kreeg veel aandacht, maar staat niet op zichzelf. In de eerste monitorrapportage die ik op 14 oktober 2016 aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heb aangeboden, heb ik met de nodige voorzichtigheid een indicatie gegeven van de omvang van de problematiek van personen met verward gedrag. Een problematiek die vele malen groter is dan de

problematiek van personen met verward gedrag die een gevaar kunnen zijn voor zichzelf of anderen. Het aantal inbewaaringstellingen is in Nederland gestegen van 7.382 in 2012 naar 8.861 in 2017. Het aantal rechterlijke machtigingen (met inbegrip van voorwaardelijke machtigingen) was in 2012 13.984 en in 2017 17.746.

Een andere indicatie is het eerder onderzochte tijdsbeslag op de politie voor zover dat betrekking heeft op incidenten met personen met verward gedrag: landelijk twintig procent van de capaciteit van de Nationale Politie.

Uit de cijfers van alle politie-eenheden blijkt dat het totaal aantal overlastregistraties waarbij een of meer personen met verward gedrag betrokken waren, steeg van 51.945 in 2013 naar 83.501 in 2017. De meeste Eenheden volgen in 2017 dezelfde (stijgende) trend, met uitzondering van de Eenheid Noord-Nederland en Limburg (lichte daling) en de Eenheid Den Haag (een stijging van ruim 40 procent ten opzichte van 2016). De periode tussen 2013 en 2017 overziend, is sprake van een forse toename van het aantal meldingen. Voor de Eenheden Midden-Nederland en Rotterdam bijna een verdubbeling. Voor Den Haag een ruime verdubbeling.

Incidenten	2013	2014	2015	2016	2017
Eenheid Noord-Nederland	6.799	8.115	9.494	10.361	9.862
Eenheid Oost-Nederland	8.878	9.841	11.374	13.253	13.806
Eenheid Midden-Nederland	4.794	5.616	5.961	7.618	9.023
Eenheid Noord-Holland	4.102	5.137	6.160	6.816	7.257
Eenheid Amsterdam	6.343	6.749	6.244	6.466	7.128
Eenheid Den Haag	5.202	5.719	6.874	7.653	10.764
Eenheid Rotterdam	4.855	6.233	6.457	7.043	8.219
Eenheid Zeeland-West-Brabant	4.528	4.744	5.401	5.989	6.873
Eenheid Oost-Brabant	3.244	3.864	4.241	4.973	5.898
Eenheid Limburg	3.200	3.453	3.750	4.706	4.671
Nationale Politie	51.945	59.471	65.956	74.878	83.501

Bron: Nationale Politie. Aantal registraties overlast personen met verward gedrag per Eenheid, peildatum 3 januari 2018

De politie benadrukt dat lang niet alle mensen met verward gedrag met de politie in aanraking komen. In de meeste gevallen is het gedrag niet overlast gevend, crimineel of gevaarlijk. Het gaat om mensen met vaak verschillende aandoeningen of beperkingen (psychiatrie, verslaving, licht verstandelijke beperkingen, dementie), veelal in combinatie met verschillende levensproblemen (zoals schulden, dakloosheid, werkloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie, onverzekerd zijn, illegaliteit).⁴¹ Door verschillende omstandigheden kan de situatie ontstaan dat zij eenmalig of chronisch in problemen komen, de grip op hun leven

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018. Antwoorden van de minister van Justitie en Veiligheid op vragen van het Tweede Kamerlid Hiddema op 20 juli 2018 (2018Z08552).

(dreigen te) verliezen en daardoor overlast veroorzaken of zelfs in het strafrechtelijk circuit belanden. Passende zorg en ondersteuning kunnen veel leed voor de persoon zelf en zijn omgeving voorkomen. Slechts een klein deel van de groep personen met verward gedrag vertoont naast psychiatrische stoornissen ook gevaarlijk gedrag. Volgens Zorgverzekeraars Nederland gaat het om een kleine groep op de 800.000 Nederlanders met psychische problemen.⁴² Desalniettemin mag deze problematiek niet worden gebagatelliseerd. Op 13 juli 2017 ontving ik van een van de zussen van Bart van U. een e-mailbericht waarin zij schreef dat er volgens haar onvoldoende is verbeterd in de processen van DNA-afname, uitvoering van straffen, (internationale) signalering en ook was er naar haar mening “nog geen sprake van een zorgvuldige sluitende keten straf en zorg”.⁴³ Twee weken later vond de zogeheten ‘metromoord’ plaats waarbij Joost Wolters om het leven kwam. Daarbij was sprake van een situatie die gelijkenissen vertoont met de zaak-Bart van U. “Wij zijn bang dat er, als dit zo doorgaat, nog meer onschuldige mensen slachtoffer worden van verwarde personen”, aldus een van de zussen van Bart van U. in haar e-mailbericht aan mij.

In mijn gesprek met politiechef Aalbersberg, die binnen de Nationale Politie verantwoordelijk is voor het thema personen met verward gedrag, wees hij mij erop dat de problematiek rond personen met verward gedrag geen veiligheidsissue is, maar een opgave voor andere partijen, zoals de zorg en gemeenten, . Zeker zolang geen sprake is van strafbare feiten, is volgens Aalbersberg de zorg primair aan zet. Daar liggen taken en verantwoordelijkheden van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de gemeenten.⁴⁴

Eerder, tijdens een rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 31 oktober 2016, wezen de gemeenten bij monde van drs. F.J.M. (Ferd) Crone, burgemeester van Leeuwarden en voorzitter van de G40 gemeenten, op de rol en verantwoordelijkheid van het ministerie: “De Minister [van Volksgezondheid, Welzijn en Sport] zal leiding moeten geven aan dit proces. [...] Ik denk dat zij de regie moet nemen. Zij moet ervoor zorgen dat de betrokkenen aan tafel zitten: de ggz, de zorgverzekeraars, de gemeenten en de politie. Dan moet er gezegd worden wie de hoofdverantwoordelijke is. Het gaat niet alleen om de hoofdverantwoordelijke voor het proces, maar ik heb bijvoorbeeld nog geen sommetje gezien over de kosten, laat staan dat duidelijk is wie wat betaalt.”⁴⁵

Het is verheugend om te constateren dat op 11 juli 2018 een bestuurlijk akkoord is ondertekend waarmee bij de GGZ betrokken partijen, waaronder het ministerie, zorgverzekeraars, GGZ Nederland en beroepsgroepen, zich hebben vastgelegd op afspraken die voor de periode tussen 2019 en 2022 gelden. Hiermee zijn belangrijke

⁴² Uitgaven ggz hoger, afname crisisgevallen. In: de Volkskrant 6 april 2018.

⁴³ E-mailbericht van 13 juli 2017 om 9.58 uur.

⁴⁴ Gesprek met de heer P.J. Aalbersberg, Amsterdam 17 april 2018.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 32 399, nr. 35.

stappen gezet op weg naar meer samenwerking en regie. Het is te hopen dat de VNG zich zal aansluiten bij de gemaakte afspraken.⁴⁶

Het belang van preventie en vroegsignalering

Omdat er bij de meeste personen met verward gedrag (nog) geen sprake is van strafbare feiten of gevaar, is het belangrijk aan de voorkant van de problematiek te komen (voorkomen van persoonlijk leed en afglijden naar overlast en criminaliteit). Deze kant van de problematiek is een opgave voor de zorg, maar komt nu vaak in de eerste plaats en vooral op de schouders van de politie terecht. Burgemeester Crone hierover: "Het moeilijkste is misschien nog wel het begin. De buurt zal altijd met 112 bellen. Dan moet er in de meldkamer gezegd worden: dit is een ernstig geval, misschien zelfs strafrechtelijk gezien; dan komt de politie; die persoon gaat in de boeien en in de cel. Het andere uiterste is natuurlijk iemand bij wie dat helemaal niet moet. Maar wie bepaalt dat? Bij ons is er sprake van dat de ggz iemand in een meldkamer gaat zetten voor 24/7. De vraag is of het dan lukt en of de buurt het accepteert. Soms zal er misschien een psycholance moeten komen, maar wil de buurt ook een politieagent zien omdat men wil weten hoe het verdergaat met de buurt, of betrokkene de volgende dag terugkomt et cetera."

Aalbersberg maakte mij in zijn gesprek duidelijk dat de politie in een rol is terechtgekomen die niet past bij haar taken en te veel van haar vraagt: "Vroegsignalisering en preventie krijgen nog te weinig aandacht. Op dit vlak zou op nationaal niveau (het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) meer doorzettingsmacht getoond kunnen worden. En op regionaal en lokaal niveau ontbreekt het vaak aan doorzettingsmacht op casuïstiek en eenduidigheid: belangrijk is dat voorzien wordt in een getrappt escalatiemodel met een procesregisseur met directe lijnen met het bevoegd gezag, die verantwoordelijk is voor het tijdig op- en afschalen bij het oplossen van de onderliggende problematiek."

Naast de blijvende groei van het aantal incidenten is de toenemende heftigheid zorgelijk. De indruk is dat niet alleen het aantal meldingen, maar ook de ernst van de incidenten toeneemt.⁴⁷ Dit wordt ook bevestigd door signalen vanuit DJI (problematiek in het gevangeniswezen) en een stijgende trend van het aantal gedwongen zorgmaatregelen.⁴⁸

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 25 424, nr. 420.

⁴⁷ <https://www.politie.nl/nieuws/2018/augustus/1/08-verwarde-man-met-messen-door-politie-overmeesterd.html> . <https://www.politie.nl/nieuws/2018/juli/31/06-den-haag-man-met-mes-aangehouden.html> . <https://www.politie.nl/blogs/00-korpsmedia/blog-hij-zegt-dood-te-willen-door-een-politiekogel.html?sid=794824b9-39e2-4c43-a4a9-8ce23ba14a3f> . <https://www.politie.nl/nieuws/2018/juli/6/06-waarschuwingsschot-gelost-bij-aanhouding-verwarde-man.html>. <https://www.politie.nl/nieuws/2018/mei/9/10-verward-persoon-steekt-woning-in-brand.html>. https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180424_00060470/politie-massaal-op-de-been-voor-verwarde-man-in-flat.

⁴⁸ Zie <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2708-aard-en-omvang-criminogene-factoren-bij-gedetineerden.aspx> .

Integrale samenwerking rond de klok

Gelet op de blijvende stijging van het aantal incidenten en de ernst daarvan alsmede de betrokkenheid van de politie daarbij vindt Aalbersberg dat “er nog te weinig is gebeurd”. Belangrijk is dat er op het niveau van wijken en buurten voldoende zorgprofessionals en jongerenwerkers beschikbaar komen (net als de wijkagent per 5.000 inwoners), die 24/7 signalen zien en proactief daarop acteren. Dit betekent ook dat er 24/7 meldpunten moeten komen en 24/7 mogelijkheden voor doorgeleiding naar passende zorg en ondersteuning. De politie ziet de oplossing niet in de huidige wijkteams die veelal vraaggericht zijn ingesteld en waar niet altijd voldoende expertise op het vlak van geestelijke gezondheidszorg aanwezig is. Het ontbreekt bij de partners van de politie in het sociale- en zorgdomein aan een organisatie die rond de klok (24/7) werkzaam is.

Naast de wijkagent zou een zorgprofessional (bijvoorbeeld een sociaalpsychiatrische verpleegkundige en een jongerenwerker) beschikbaar moeten zijn die bekend is in de wijk en die net als de wijkagent herkenbaar en direct bereikbaar is om zorgwekkende signalen te zien en daarop te acteren.

Bemoeizorg

Zo ontstaat een samenwerkingsverband dat zo nodig kan escaleren. In dat verband wijs ik op het pleidooi van professor dr. C.L (Niels) Mulder voor bemoeizorg.⁴⁹ Bemoeizorg is een activiteit die zou kunnen worden ingezet wanneer sprake is van ernstige psychische problemen, maar de betrokkene zelf dus niet om hulp vraagt, aldus Mulder. Formeel mogen hij en zijn collega's geen bemoeizorg verlenen: “Er bestaat een wet waar hulpverleners uit de geestelijke gezondheidszorg zich aan moeten houden, de *Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst*, die voorschrijft dat een hulpverlener alleen in actie mag komen wanneer de patiënt er zelf om vraagt. Tenzij er ernstig gevaar dreigt vanuit een psychische aandoening.” Maar dan is het vaak al te laat. Zijn pleidooi om bemoeizorg financieel en wettelijk mogelijk te maken onderschrijf ik volledig. Omdat vaak sprake is van een meervoudige problematiek, kan de patiënt verleid worden tot medewerking aan een behandeling en aan de oplossing van persoonlijke problemen, bijvoorbeeld schuldsanering. Gebeurt dat niet, dan moeten we, aldus Niels Mulder, niet verbaasd zijn dat incidenten gebeuren waarbij we achteraf zeggen dat die voorkomen konden worden.

Informatieuitwisseling

Een wederzijdse, domein overstijgende informatiedeling tussen partners uit de zorg, ondersteuning en veiligheid is van groot belang voor de patiënt en voor inschatting van het eventuele gevaar dat de patiënt voor zichzelf en voor zijn omgeving is. In de *Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg* ligt de nadruk op de (eenzijdige)

⁴⁹ Niels Mulder, ‘Geef verward persoon bemoeizorg’. In: de Volkskrant van 24 mei 2018.

informatievoorziening vanuit de politie aan het Openbaar Ministerie en de geneesheer-directeur.⁵⁰ In de wetgeving is niet voorzien dat er sprake is van tweerichtingsverkeer. De politie wordt niet ingelicht over opgelegde dwangmaatregelen (zorgmachtiging of crisismaatregel). Dat geldt ook voor de beëindiging van zulke maatregelen. Deze informatie heeft de politie wel nodig om personen waarmee zij op straat wordt geconfronteerd, goed te bejegenen en tijdig te kunnen doorgeleiden naar het juiste zorgkader. Indien sprake is van (potentieel) gevaarlijk gedrag, is het ook belangrijk dat de driehoek na detentie en/of gedwongen opname wordt geïnformeerd over de terugkeer van betrokkene, met inbegrip van de vraag of in voldoende mate is voorzien in zorg en ondersteuning.

In de memorie van antwoord die op 19 september 2017 aan de Eerste Kamer is toegezonden heeft de regering in antwoord op vragen van leden van de CDA- en SGP-fracties laten weten dat in "een nadere verkenning" met het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie te bezien "wat noodzakelijk is en welke ruimte de Algemene Verordening Gegevensbescherming [...] biedt om de politie in uitzonderlijke situaties van noodzakelijke informatie te voorzien".⁵¹ De verkenning zal bestaan uit een analyse van de informatiebehoefte, een uitwerking van juridische mogelijkheden, belemmeringen en mogelijke oplossingsrichtingen.⁵²

Omvang van de problematiek

Uit de huidige cijfers over E 33 meldingen van de politie kunnen geen conclusies worden getrokken over het aantal personen met verward gedrag dat voor overlast zorgt. Eenzelfde persoon kan zorgen voor meer dan een registratie en bij één registratie kunnen ook verschillende personen betrokken zijn. Personen die in verwarde toestand een strafbaar feit pleegden, zijn ook niet in deze (overlast)categorie opgenomen. Dit geldt ook voor personen die suïcide pleegden of een poging daartoe deden. Daarnaast zijn verschillen in registratiediscipline niet uitgesloten, bijvoorbeeld omdat er meer aandacht is voor de problematiek. In de registratie wordt geen onderscheid gemaakt tussen lichte en zwaardere problematiek, acuut of niet-acuut.

In het tussenbericht van het Schakelteam personen met verward gedrag van 11 april 2018 worden de E 33 meldingen (over overlast door verward of overspannen) en E 14 meldingen (over suïcidaal gedrag) in de politieregistratie geanalyseerd. Het gaat hierbij om mensen die wel met de politie in aanraking zijn gekomen, maar geen strafbaar feit hebben gepleegd. Allereerst blijkt uit deze analyse een toename van het

⁵⁰ Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg heeft de minister van Justitie en Veiligheid het besluit genomen om toestemming te verlenen aan de korpschef van politie om politiegegevens te verstrekken aan leden van het Openbaar Ministerie voor opname van die politiegegevens in het BOPZ-dossier. Staatscourant van 21 december 2017.

⁵¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 32 399, D 24.

⁵² E-mailbericht van het directoraat-generaal politie van 15 maart 2018 om 17.55 uur.

totaal van deze meldingen: van 71.000 in 2015 naar 80.000 in 2016 waarvan 5.000 E 14 meldingen. Daarnaast valt op dat een totaal van ongeveer 13.000 personen verspreid over het hele land meerdere keren en over een langere periode betrokken is bij incidenten. Ruim 5.700 personen met verward gedrag komen frequent en met korte tussenpozen voor in de registraties. Het Schakelteam is van mening dat gerichte actie op deze groep lokaal en regionaal moet plaatsvinden en waar nodig moet worden ingezet op een persoonsgerichte aanpak. Deze zomer wordt onderzocht in welke regio's partijen zelf naast de E33 cijfers ook andere bronnen leggen en hoe er in de praktijk wordt omgegaan met meldingen over personen met verward gedrag die niet direct in een zorgtraject zijn opgenomen.

Met deze informatie kan voor de groep van 5.700 personen met verward gedrag die frequent en met korte tussenpozen in de registraties voorkomen op lokaal en regionaal niveau tot een persoonsgerichte aanpak worden gekomen.

De focus die met deze veelzijdige informatie komt te liggen op personen met verward gedrag kan beslist van grote betekenis zijn voor het onderkennen van personen met verward gedrag die een gevaar voor zichzelf of voor anderen kunnen zijn. Om die reden heb ik regelmatig overleg gevoerd met de voorzitter van het Schakelteam, de heer O. (Onno) Hoes, en zijn medewerkers. Ik kan mij dan ook geheel vinden in de prioriteiten en conclusies van het tussenbericht van het Schakelteam van 11 april 2018.

4.2. Prioriteiten uit het tussenbericht voor een sluitende en afdoende aanpak van en zorg voor personen met verward gedrag die voor zichzelf of anderen een gevaar kunnen zijn

1. Vroegsignalering
2. Wijkgerichte aanpak en samenwerking tussen alle ketenpartners
3. Betrokkenheid van familie, naasten en directe omgeving
4. Zorg- en veiligheidshuizen
5. Continuïteit van zorg

1. Vroegsignalering

In de zaak van Bart van U. waren er tal van vroege signalen dat hij niet alleen passende en juiste zorg nodig had, maar ook gevaarlijk kon zijn voor zichzelf en anderen. Nadat Bart van U. in 2011 wegens verboden wapenbezit was aangehouden, schreven zijn ouders de rechter-commissaris een brief waarin zij een klemmend beroep deden om in het vonnis van de tegen hun zoon lopende rechtszaak gedwongen zorg en behandeling op te nemen. Op 1 mei 2012 had de wijkagent met het oog op de komende invrijheidstelling van Van U. een zogeheten aandachtsvestiging voor zijn collega's opgesteld waarin werd gewezen dat zij bij meldingen over Van U. op hun eigen veiligheid moesten passen.

Deze vroege signalen kregen toen geen vervolg. Vroege signalering biedt mogelijkheden voor een snelle en sluitende aanpak van zorg en ondersteuning. Maar het benutten van deze mogelijkheden vraagt ook om een efficiënte en gezamenlijke inzet van politie, GGD en GGZ. De meeste personen met verward gedrag zoeken zelf geen hulp. De vraag is of er voldoende voorzieningen zijn om ongevraagd en 24/7 zorg en ondersteuning te organiseren en zo deze personen te verleiden tot het accepteren van zorg. Ook lopen hulpverleners nog steeds op tegen de grenzen van wat wel en niet mag als iemand zelf niet om hulp vraagt terwijl het voor de naaste omgeving duidelijk is dat er ernstige psychische problemen zijn die zelfs gevaar in zich dragen.

In zijn jongste tussentijdse rapportage heeft het Schakelteam ervoor gepleit om bij de problematiek van personen met verward gedrag niet alleen te kijken naar de geestelijke gezondheidszorg. Aandacht voor deze problematiek moet ook doordringen tot woningcorporaties, de Belastingdienst en alle publieke plekken waar mensen contacten onderhouden met de samenleving. Dit is van essentieel belang om vroegtijdig signalen te kunnen opvangen van iemand die zorg en ondersteuning nodig heeft.

2. Wijkgerichte aanpak en 24/7 samenwerking tussen alle ketenpartners
Een netwerkachtige samenwerking tussen alle ketenpartners op wijkniveau is een vereiste om niet alleen reguliere zorg te bieden of een reeds bestaande zorgbehandeling te herstellen, maar ook om binnen de hele keten goed geïnformeerd te zijn over veiligheidsrisico's. Aandacht voor alle levensdomeinen (zoals wonen, financiën werk-/dagbesteding) is nodig, juist omdat stress op één of meer van deze domeinen aanleiding vormt voor verward of soms zelfs gevaarlijk gedrag.

De vraag 'wie informeert wie?' is daarbij van grote betekenis. Meldingen over personen met verward gedrag worden geregistreerd door de Nationale Politie die een organisatorische opbouw kent die niet een op een van toepassing is op de werkwijze en organisatievorm van de GGD en de desbetreffende GGZ-instellingen. Bovendien zijn deze organisaties niet 24/7 bereikbaar en beschikbaar. Ook komen lang niet alle personen met verward gedrag met de politie in aanraking. Op wijkniveau kennen we de wijkagent, maar het equivalent daarvan bij de andere ketenpartners kennen we niet. Bovendien ontbreekt het in veel gemeenten aan een stevige regie. Veiligheid is standaardonderdeel van de portefeuille van de burgemeester, terwijl zorg en ondersteuning in de portefeuille van een van de wethouders zitten. Een goede samenwerking tussen deze domeinen is een 'must'.

Onder de in 2020 in werking tredende Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg krijgt de GGZ wel de wettelijke mogelijkheid om gebruik te

maken van justitiële gegevens, maar heeft de politie geen toegang tot de database waar deze wet in voorziet. Zonder uitwisseling van informatie kan er nooit sprake zijn van een goed en up to date functionerend registratiesysteem van personen met verward gedrag die een gevaar kunnen zijn voor zichzelf en voor de samenleving.

3. Betrokkenheid van familie, naasten en directe omgeving

In de zaak-Bart van U. was de betrokkenheid van zijn ouders en zussen groot, maar helaas niet van doorslaggevend belang. Zij deden hun uiterste best om politie en hulpverleners te voorzien van informatie en namen initiatieven om voor Bart van U. passende en juiste zorg te organiseren. Maar het is ook duidelijk dat zo'n betrokkenheid alleen zin heeft als zorgverleners voor informatie en gesprek met familie, naasten en directe omgeving open staan of zelfs actief moeite doen om in gesprek te komen.

4. Zorg- en veiligheidshuizen

Op weg naar 2020 willen de zorg- en veiligheidshuizen – nog meer dan nu het geval is – regie en coördinatie bieden om oplossingen voor complexe problemen te forceren waarmee burgers te maken hebben en hen in aanraking (dreigen te) brengen met het strafrecht. In deze zorg- en veiligheidshuizen werken zorgprofessionals, veiligheidspartners en gemeentelijke instanties al samen en bieden zij een persoonsgerichte aanpak, onder andere voor personen met verward gedrag, waarbij sprake is van een complexe casuïstiek op het gebied van zorg en veiligheid.⁵³

5. Continuïteit van zorg

Voor personen met verward gedrag moeten er passende zorg en ondersteuning zijn. Als die zorg wordt gegeven in een penitentiaire inrichting, hoort na afloop van de detentieperiode de persoon met verward gedrag een voortzetting van die zorg te krijgen. Omdat de persoon met verward gedrag in detentie zorg vanwege het ministerie van Justitie en Veiligheid krijgt en na detentie weer onder de Zorgverzekeringswet valt, is van zo'n voortzetting niet altijd sprake. De betrokkene dient een nieuwe indicatiestelling te krijgen en mag hopen dat de wachtlijsten niet zo lang zijn dat zorg en ondersteuning niet te lang worden onderbroken. Een overbruggingsperiode waarin de indicatiestelling van de forensische inrichting nog bijvoorbeeld een half jaar geldig is zou dit probleem wegnemen.

Inmiddels is een voorstel voor een ketenveldnorm voor de levensloopfunctie en beveiligde intensieve zorg tot stand gekomen. Het is gelukt om hierover in juni 2018 een bestuurlijk akkoord te sluiten tussen onder andere GGZ

⁵³ Meerjarenagenda zorg- en veiligheidshuizen 2017-2020, 22 mei 2017

Nederland, beroepsverenigingen, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, MIND, Zorgverzekeraars Nederland en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De veldnorm beoogt de (organisatie van de) zorg voor 2.000 tot 3.000 cliënten, die (potentieel) gevaarlijk gedrag vertonen als gevolg van een psychische stoornis en/of een verstandelijke beperking, sterk te verbeteren. Het is de bedoeling om in september 2018 de pilotregio's vast te stellen. De start van de pilotregio's is voorzien voor het vierde kwartaal van dit jaar. Na een jaar (dus uiterlijk per 1 januari 2019) vindt een evaluatie plaats en wordt een advies opgesteld over de landelijke implementatie. Ook hier geldt dat het vele goede werk de nodige voorbereidingstijd heeft gekost voordat sprake kan zijn van een landelijke invoering van voorzieningen die de zorg voor deze groep aanzienlijk kunnen verbeteren.

6. Werkwijze

Delen van deze tussenrapportage heb ik voor feitelijk commentaar voorgelegd aan betrokken instanties en personen. De heer Hoes heb ik het deel van de rapportage in concept voorgelegd dat betrekking heeft op de aanpak van personen met verward gedrag. Ik heb de oud-leden van de Onderzoekscommissie, de familieleden van mevrouw Borst en van Loïs de rapportage in haar geheel in concept voorgelegd. Allen die mij van commentaar hebben voorzien, ben ik daar zeer erkentelijk voor.

Het monitoren van de uitvoering van maatregelen die naar aanleiding van het onderzoek van de Onderzoekscommissie zijn getroffen ervaar ik als het houden van de spreekwoordelijke vinger aan de pols. Of beter gezegd: aan een groot aantal polsen. Het vele goede wat tot stand is gebracht valt nog steeds te veel in de schaduw van het vele dat nog moet worden gedaan. Om de vele handen die belangrijk en onmisbaar werk moeten doen in beweging te houden, zal ik in een vervolg op deze tussenrapportage mijn verdere bevindingen neerleggen in een monitorrapportage die in het laatste kwartaal van 2018 zal verschijnen.