

Vergaderjaar 2024–2025

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 749

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2024

Op 20 juni 2023 voltrok zich een verschrikkelijk misdrijf in het filiaal van de Albert Heijn op de Turfmarkt in Den Haag. Jamel L. (hierna: «de veroordeelde») bracht een medewerkster met een mes om het leven. Deze gebeurtenis heeft grote (maatschappelijke) impact. Via deze weg betuigen wij ons medeleven aan de nabestaanden. Wij vinden het belangrijk om lering te trekken uit dit incident om de kans op herhaling in de toekomst te verkleinen en waar mogelijk te voorkomen.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft in samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) en de toezichthouder kwaliteit Wet maatschappelijke ondersteuning van Gemeentelijke Gezondheidsdienst Haaglanden onderzoek uitgevoerd naar de rol van betrokken instanties in het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein in aanloop naar het noodlottige steekincident. Ook heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR) vanuit zijn rol als toezichthouder op het Openbaar Ministerie (hierna: OM) onderzoek uitgevoerd naar het handelen van het OM in de jaren voorafgaand aan het steekincident. Deze rapporten hebben wij op 4 november jl. aan uw Kamer aangeboden.¹ De Inspectie en de PGHR hebben in kaart gebracht welke gebeurtenissen vooraf zijn gegaan aan het incident op 20 juni 2023 en aanbevelingen gedaan over wat wij hiervan kunnen leren.

Wij zijn de Inspectie, de IGJ, de toezichthouder kwaliteit Wet maatschappelijke ondersteuning van Gemeentelijke Gezondheidsdienst Haaglanden en de PGHR erkentelijk voor hun onderzoeken. Hierbij bieden wij uw Kamer mede namens de Staatssecretaris Rechtsbescherming, de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport en de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg onze reactie op de rapporten aan.

¹ Kamerstukken vergaderjaar 2024–2025, 28 684, nr. 747.

In deze brief geven wij eerst de bevindingen van de Inspectie weer, vervolgens de bevindingen van de PGHR. Daarna lichten wij toe welke maatregelen worden ingezet op het gebied van personen met verward gedrag (en een hoog veiligheidsrisico), informatie-uitwisseling en forensische zorg in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Tot slot vindt u in bijlagen 1 en 2 een gedetailleerde reactie op een aantal specifieke aanbevelingen van respectievelijk de Inspectie en de PGHR. Wij nemen de bevindingen van de Inspectie en de PGHR uiterst serieus en vinden het belangrijk om er met (een intensivering van) maatregelen op het gebied van zorg, ondersteuning en informatie-uitwisseling al het mogelijke aan te doen om grip te krijgen en te houden op mensen met verward/onbegrepen gedrag, zodat de kans op herhaling van een ernstig incident als deze wordt verkleind.

1. De conclusies van de Inspectie

De Inspectie geeft aan met welke uitvoeringsinstanties de veroordeelde in aanraking is gekomen in de periode tussen zijn aankomst in Nederland in 2021 tot het steekincident op 20 juni 2023 en hoe deze instanties hebben gehandeld. Daarnaast heeft de Inspectie gekeken naar de behandeling van het verzoek van Curaçao aan Nederland in 2018 waarin Nederland is verzocht om overname van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel die de veroordeelde van de Curaçaose rechter opgelegd heeft gekregen.

Op basis van de bevindingen in het onderzoek constateert de Inspectie vier knelpunten: 1) De Inspectie constateert dat uitvoeringsinstanties te weinig hebben gedaan om de veroordeelde in beeld te krijgen en te houden. 2) Daarnaast concludeert de Inspectie dat het de betrokken uitvoeringsorganisaties niet altijd is gelukt om wanneer nodig passende interventies in te zetten. 3) Bovendien werd informatie volgens de Inspectie op bepaalde momenten onvoldoende overgedragen aan andere organisaties. Nazorg kwam volgens de Inspectie niet in alle gevallen tot stand. Naast het handelen van de individuele organisaties ziet de Inspectie dat de onvolledigheid van justitiële informatie, zoals het ontbreken van informatie over de tbs-maatregel op Curaçao, het de keten bemoeilijkt heeft om de juiste aanpak in te zetten. Daarbij concludeert de Inspectie dat onder meer wet- en regelgeving onvoldoende mogelijkheden bieden om te komen tot een passende aanpak voor veroordeelde. Doordat de veroordeelde geen hulpvraag had en in wisselende regio's verbleef kwam ondersteuning en zorg onvoldoende tot stand. 4) Tot slot concludeert de Inspectie dat het besluit van de Minister voor Rechtsbescherming om het verzoek tot overname van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel van de veroordeelde af te wijzen onvoldoende te volgen is.

De Inspectie doet naar aanleiding van haar bevindingen negen aanbevelingen aan betrokken instanties. Zes van deze aanbevelingen zien op het bieden van een passende aanpak, één aanbeveling ziet op de volledigheid van het Uittreksel Justitiële Documentatie en twee aanbevelingen zien op de behandeling van verzoeken tot overname van een tbs-maatregel. Deze aanbevelingen staan – voorzien van onze reactie – weergegeven in bijlage 1. Met uitzondering van aanbeveling 9 gaan wij aan de slag met alle aanbevelingen. Dit wordt in bijlage 1 toegelicht.

2. De conclusies van de PGHR

Op 1 september 2023 heeft de PGHR aangekondigd, in het kader van zijn toezichthoudende taak ten aanzien van het OM en in aanvulling op het onderzoek van de Inspectie, onderzoek te gaan doen specifiek naar de rol

van het OM.² Dit onderzoek was gericht op de periode voorafgaand aan het steekincident, meer in het bijzonder op de informatie die bij het OM in de jaren voorafgaand aan het steekincident bekend was en/of bekend had moeten/kunnen zijn over de psychische gesteldheid van de verdachte, diens strafrechtelijke antecedenten en de hem eerder opgelegde straffen en maatregelen. Verder is onderzocht of het OM, op basis van de informatie die het tot zijn beschikking had, heeft gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving.

De PGHR formuleert vijf aanbevelingen voor het OM, welke in bijlage 2 zijn voorzien van de reactie van het OM en de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze aanbevelingen raken vooral de informatie-uitwisseling tussen verschillende systemen, organisaties en OM-onderdelen en zijn daarin vergelijkbaar met de aanbevelingen van de Inspectie. Het OM gaat met de aanbevelingen aan de slag voor zover deze passen binnen de taakuitvoering van het OM en de wettelijke kaders. Zo zet het OM stappen voor het landelijk uniformeren van de registratie van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS)-zaken en brengt de informatie over het opvragen van Curaçaose strafkaarten opnieuw onder de aandacht binnen de organisatie. Daarnaast verkent het OM in samenwerking met DJI of de gedragingen waarvan DJI melding doet richting het OM moeten worden uitgebreid. Een nadere toelichting op hoe het OM opvolging geeft aan de aanbevelingen staat in bijlage 2.

3. Maatregelen

Het komt voor dat een persoon met verward/onbegrepen gedrag voor gevaarlijke situaties zorgt, soms zelfs met dodelijke gevolgen. De veroordeelde behoort tot deze kleine groep mensen. Indien personen met verward/onbegrepen gedrag onder toezicht van instanties staan, dienen deze instanties telkens een professionele inschatting te maken van de concrete omstandigheden en zich af te vragen of deze een gevaar kunnen opleveren en op welke wijze hierop kan worden geanticipeerd. Dit is een bijzonder complexe opgave. Voor deze professionals gaat het daarbij om die door verandering in de context per dag kunnen wijzigen, die vaak moeten worden genomen in een kort tijdsbestek, op basis van de dan (vaak beperkte) beschikbare informatie, in het licht van middelen die niet onbeperkt zijn en waarbij de wettelijke kaders in acht moeten worden genomen. Helaas betekent dit dat niet alle incidenten kunnen worden voorkomen. In het geval van de veroordeelde volgt uit de onderzoeksrapporten niet, dat als op bepaalde momenten andere keuzes waren gemaakt, dit specifieke incident voorkomen had kunnen worden. Niettemin is het onze verantwoordelijkheid om de kans op ernstige incidenten zoveel mogelijk te verkleinen door kritisch te analyseren wat er is gebeurd, lessen te trekken uit deze analyse en waar nodig gerichte maatregelen te nemen. Dit delen wij met uw Kamer middels deze brief. In dit hoofdstuk nemen we u eerst mee in maatregelen die wij treffen in de aanpak voor personen met verward/onbegrepen gedrag (en een hoog veiligheidsrisico). Daarna nemen we u mee in maatregelen die zien op informatie-uitwisseling. Tot slot lichten wij toe welke maatregelen wij treffen op het gebied van forensische zorg in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

² Conform art. 122 Wet op de rechterlijke organisatie.

3.1 Aanpak voor personen met verward/onbegrepen gedrag (en een hoog veiligheidsrisico)

De Inspectie geeft in haar rapport aan dat de bevindingen niet nieuw of uniek zijn; eerdere rapporten hebben deze knelpunten ook al aan het licht gebracht. Naar aanleiding van deze eerdere rapporten en het steekincident, heeft het kabinet de afgelopen periode een aantal stappen gezet. Uw Kamer is op respectievelijk 18 november jl. en 25 november jl. schriftelijk geïnformeerd over de reactie op het eindrapport van de parlementaire verkenning naar de aanpak voor personen met verward/onbegrepen gedrag en de Werkagenda aansluiting reguliere zorg en forensische zorg.³ Met de brede aanpak voor personen met verward/onbegrepen gedrag wil het kabinet dat mensen tijdig passende zorg en ondersteuning krijgen, zodat zij niet onnodig in aanraking komen met politie en justitie. De Werkagenda richt zich op het deel van de doelgroep met een hoog veiligheidsrisico, waartoe ook de veroordeelde behoort. Voordat wij een aantal relevante maatregelen uitlichten, hechten wij eraan om te benadrukken dat sommige mensen met verward/onbegrepen gedrag zich in de praktijk onttrekken aan regels en processen. Op die personen is derhalve minder controle, hoe onwenselijk we dit ook vinden. Wij zijn verantwoordelijk voor een sluitende aanpak, waarin de kans dat iemand niet op tijd de juiste zorg, ondersteuning en waar nodig beveiliging krijgt wordt verkleind.

3.1.1. Werkagenda aansluiting reguliere zorg en forensische zorg

Het doel van de maatregelen in de Werkagenda is om de aansluiting tussen de reguliere zorg en de forensische zorg te verbeteren. Zowel de brede aanpak als de aanpak gericht op mensen met een hoog veiligheidsrisico hebben als doel tijdig passende ondersteuning en/of zorg te leveren aan mensen die de grip op het leven (dreigen te) verliezen, met alle mogelijke gevolgen van dien. Vanuit de Werkagenda werken de Ministeries van JenV en VWS aan elf maatregelen (zowel nieuw als bestaand) om zorg en veiligheid beter op elkaar aan te laten sluiten. Met de maatregelen in de Werkagenda zet het kabinet onder andere in op:

- Een betere aansluiting tussen de wettelijke stelsels van zorg en straf en de mogelijke introductie van een extra wettelijke titel in het strafrecht zodat de patiënt of cliënt zowel qua zorgvraag, vereist beveiligingsniveau als benodigde aansluiting tussen zorgdomeinen naar de juiste plek wordt geleid.
- Een betere samenhang tussen de reguliere zorg en de forensische zorg door de samenwerking te verbeteren tussen de verschillende specialisaties (bijvoorbeeld forensische zorg, specialistische ggz, verslavingszorg, gehandicaptenzorg en beschermd wonen) en het (waar nodig) versterken van het werken met risicotaxatie van het gedrag van de cliënt zodat cliënten een meer duurzaam ondersteunings- en zorgtraject kunnen doorlopen.
- Betere begeleiding bij de overgang van het straf- naar het zorgdomein en andersom.
- Inzet op meer passend zorgaanbod voor een specifieke groep mensen die langdurig klinisch verblijf nodig hebben waarbij ook (een bepaalde mate van) beveiliging beschikbaar is.⁴
- Het borgen van de levensloopaanpak.

³ Kamerstukken vergaderjaar 2024–2025, 25 424, nr. 714, Kamerstukken vergaderjaar 2024–2025, 33 628, nr. 106.

⁴ Kamerstukken vergaderjaar 2023–2024, 34 104, nr. 404.

De maatregelen uit de Werkagenda moeten eraan bijdragen dat personen met verward/onbegrepen gedrag en een hoog veiligheidsrisico – zoals de veroordeelde – passende (beveiligde) zorg krijgen en niet tussen wal en schip vallen.

3.1.2. Reguliere zorg, gedwongen zorg en bemoeizorg

Voor mensen die zorg of ondersteuning nodig hebben zijn er verschillende mogelijkheden. Voor mensen die zorg nodig hebben en hiervoor openstaan is er zorgaanbod vanuit de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz) en de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw). Voorbeelden hiervan variëren van ambulante ondersteuning tot klinische opname. Voor mensen die zorg nodig hebben, maar hier niet voor open staan is er in het geval van ernstig nadeel gedwongen zorg mogelijk. Voorbeelden hiervan variëren van gedwongen medicatie tot gedwongen opname. Voor mensen die niet in zorg zijn, maar waar we ons wel zorgen over maken is er bemoeizorg op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo). Deze vorm van zorg kenmerkt zich door het actief benaderen van mensen die uit zichzelf geen hulp vragen of accepteren. Gedwongen zorg en bemoeizorg worden nader toegelicht in bijlage 1. Wanneer iemand desondanks niet tot zorg te verleiden is en (nog) niet in aanmerking komt voor gedwongen zorg zijn de mogelijkheden beperkt. We onderkennen dit probleem en gaan met partijen verkennen hoe deze lacune weg te nemen, want we willen niet dat mensen tussen wal en schip belanden. Hierover voeren we de komende tijd met partijen, waaronder de Zorg- en Veiligheidshuizen (hierna: ZVH-en), het gesprek.

3.1.3. Zorg- en veiligheidshuizen en de levenslooppaanpak

Wanneer er zorgen zijn op meerdere leefgebieden, er een veiligheidsrisico is en een domeinoverstijgende aanpak nodig is, kunnen politie, ggz, gemeenten en andere organisaties een casus melden bij de ZVH-en. Voor een «reguliere» aanpak of, voor de meer complexe veiligheidszorg, voor de levenslooppaanpak. ZVH-en kunnen complexe casuïstiek met een hoog veiligheidsrisico in de levenslooppaanpak includeren op basis van vastgestelde criteria.⁵ Met de introductie van de levenslooppaanpak is een belangrijke stap gezet om in regionale netwerkvormen continue ondersteuning en zorg te bieden aan mensen met een psychische stoornis en/of een verslaving en/of een verstandelijke beperking én een hoog veiligheidsrisico. De levenslooppaanpak richt zich op mensen die af en aan een strafrechtelijke titel hebben, maar wél altijd in zekere mate een behandel- en begeleidingsklimaat met forensische expertise nodig hebben. Voor hen is het nodig dat zij continu in beeld blijven om aan te sturen op samenhang tussen ondersteuning, zorg en veiligheid. In 2019 is in vier Zorg- en Veiligheidshuizen gestart met de levenslooppaanpak. In 2020 volgden de andere regio's met de implementatie. Momenteel is de levenslooppaanpak in 29 van de 31 ZVH-en geïmplementeerd. In 2024 waren er circa 600 cliënten geïncludeerd in de levenslooppaanpak. Tot eind 2025 loopt het project Implementatie Levenslooppaanpak waarin we naast het landelijk implementeren ook werken aan bekendheid van de aanpak, het laten uitvoeren van (wetenschappelijk) onderzoek, een coördinatiepunt voor de aanpak bij de ZVH-en, het organiseren van passend verblijf voor de doelgroep van de levenslooppaanpak en het structureel borgen van de financiering van de levenslooppaanpak. Met dit project volgen we de aanbeveling op voor continuïteit in begeleiding, specifiek bij mensen die zich over regio's heen verplaatsen.

⁵ www.levenslooppaanpak.nl

3.2 Informatie-uitwisseling

3.2.1. Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Een belangrijke ontwikkeling in het in beeld krijgen en houden van personen met verward/onbegrepen gedrag (en een hoog veiligheidsrisico), is de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: Wgs) die naar verwachting in 2025 inwerking zal treden. Enerzijds biedt de Wgs heldere grondslagen om informatie in een ZVH met meerdere deelnemende instanties aan een samenwerkingsverband te delen en gezamenlijk te verwerken: dat is domeinoverstijgende gegevensverwerking voor een gezamenlijk doel. Hiermee maakt de Wgs een einde aan de versnippering van informatie die onder de huidige wetgeving bestaat, doordat het nu per deelnemer verschilt of- en in welke mate er gegevens met het samenwerkingsverband mogen worden uitgewisseld. De Wgs voorkomt dat samenwerkingsverbanden in een grijs gebied moeten opereren waarvan de grenzen niet altijd helder zijn. De helderheid die de Wgs met zich meebrengt, stelt de samenwerkingsverbanden in staat zorgvuldiger en effectiever te functioneren. Anderzijds regelt de Wgs voor ZVH-en een vorm van bovenregionale gegevensuitwisseling: ZVH-en mogen op grond van art. 2.28 Wgs onderling gegevens uitwisselen voor zover dat noodzakelijk is voor hun doel. Aldus regelt de Wgs dat deelnemers van de ZVH-en straks meer mogelijkheden hebben om beter (bovenregionaal) gegevens te kunnen delen om een volledig beeld te krijgen van een casus. Dit is een belangrijke stap in de opvolging van aanbeveling 1 van de Inspectie, die ziet op continuïteit in de (regio-overstijgende) begeleiding van personen met verward/onbegrepen gedrag.

Momenteel zijn wij in gesprek met de Vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen over het zoveel mogelijk wegnemen van praktische belemmeringen in de samenwerking. Hierbij valt te denken aan de inzet van privacyjuristen bij de ZVH-en en het (door)ontwikkelen en aanbieden van trainingen gegevensdeling voor professionals in het zorg- sociaal en veiligheidsdomein. De Wgs zal een jaar na inwerkingtreding worden gemonitord door middel van een invoeringstoets en wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd in een wetsevaluatie (artikel 5.1 Wgs). Verder evalueren de samenwerkingsverbanden doorlopend hun werkwijze (artikel 1.7, vijfde lid, Wgs).

3.2.2. Verbetering van geautomatiseerde uitwisseling justitiële gegevens binnen het Koninkrijk

Een belangrijke ontwikkeling ten aanzien van informatie-uitwisseling over personen die afkomstig zijn uit het Caribisch deel van het Koninkrijk is dat de justitiële informatievoorziening vanuit de eilanden is verbeterd ten opzichte van 2018, het jaar dat de veroordeelde in Curaçao tbs met dwangverpleging kreeg opgelegd. Aanvankelijk vond het opvragen van invoeren van justitiële documentatie van OM Cariben namelijk handmatig plaats op basis van informatie die door OM Cariben werd opgestuurd. In 2019 is een geautomatiseerde koppeling met het Justitieel Documentatiesysteem tot stand gekomen. In dit geval waren de justitiële gegevens op het Uittreksel Justitiële Documentatie onvolledig. Zo was de in Curaçao opgelegde tbs-maatregel voor organisaties in Nederland die deze gegevens raadplegen niet zichtbaar. In opdracht van het Ministerie van JenV is onderzoek gedaan naar het (geautomatiseerd) in kaart brengen van de justitiële gegevens in het Koninkrijk voor de VOG-beoordeling. Er wordt met de Caribische delen van het Koninkrijk bekeken op welke wijze dit onderzoek een vervolg krijgt ter verbetering van de geautomatiseerde gegevensuitwisseling binnen het Koninkrijk. De Justitiële Informatiedienst

(Justid) gaat onderzoeken op welke wijze het gepast en effectief is om bij organisaties die deze gegevens raadplegen, het bewustzijn van de mogelijke onvolledigheid van aangeleverde gegevens te vergroten.

3.3. Forensische zorg in het Caribisch deel van het Koninkrijk

Ten aanzien van personen die afkomstig zijn uit het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt dat dit kabinet inzet op het creëren van faciliteiten ter plaatse. De autonome landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden hebben immers een eigen verantwoordelijkheid voor de oplegging en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dit geldt ook voor de tenuitvoerlegging van een tbs-maatregel. Dit neemt niet weg dat de landen binnen het Koninkrijk op dit gebied elkaar hulp en bijstand verlenen en samenwerken. Dit krijgt vorm in het meerjarig programma forensische zorg en behandeling, tbs en pij. Over een voorstel met betrekking tot dit programma wordt in januari 2025 schriftelijk door de afzonderlijke Ministers van Justitie van de autonome landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden beslist.

Omdat de tenuitvoerlegging van de tbs-behandeling in Nederland (die gericht is op resocialisatie in Europees Nederland) niet goed uitvoerbaar is voor mensen die niet in Nederland resocialiseren, en omdat de druk op de hoog beveiligde tbs-capaciteit in Nederland groot is, beoordeelt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verzoeken tot overname van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel van de landen uit het Caribisch deel van het Koninkrijk in de tussentijd per geval.

Afhankelijk van de stappen die binnen het meerjarig programma worden gezet ter verbetering van forensische zorg in het Caribisch deel van het Koninkrijk, wordt opnieuw overwogen wat een wenselijk kader is voor de besluitvorming bij verzoeken tot overname van de tbs-maatregel. Vooralsnog is terughoudendheid het uitgangspunt bij dergelijke verzoeken. De redenen hiervoor zijn de eigen verantwoordelijkheid van de autonome landen binnen het Koninkrijk met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, de beperkte resocialisatiemogelijkheden in Europees Nederland en de beperkte capaciteit binnen het tbs-systeem in Europees Nederland. In bijlage 1 onder aanbeveling 8 volgt een nadere toelichting hierop.

4. Tot slot

Wij leven mee met de nabestaanden van dit ernstige misdrijf. Geen enkele maatregel die wij treffen kan de tragische gebeurtenis van 20 juni 2023 en het verlies van de nabestaanden ongedaan maken. Ook al is het ondanks alle inspanningen van betrokken partijen helaas niet uit te sluiten dat noodlottige incidenten als deze zich ook in de toekomst kunnen voordoen, levert het kabinet een uiterste inspanning om lering uit dit noodlottige incident te trekken en om verbeteringen door te voeren zodat de kans op herhaling kleiner wordt.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
I. Coenradie

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

Aanbevelingen voor het bieden van een passende aanpak**Aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:**

1. Zorg voor continuïteit in de begeleiding van personen met verward/onbegrepen gedrag. Heb hierbij in het bijzonder aandacht voor personen die zich verplaatsen tussen verschillende regio's. De Inspectie bemoedigt de initiatieven die hiervoor worden genomen vanuit beide departementen.

De aandacht voor de problematiek van personen met verward/onbegrepen gedrag is onverminderd groot, in de Kamer maar ook breed in de samenleving. Ook omdat zich zo nu en dan ernstige incidenten voordoen. De Kamerleden Michon-Derkzen (VVD) en Mutluer (GroenLinks-PvdA) hebben een parlementaire verkenning naar personen met verward/onbegrepen gedrag uitgevoerd waarvan het eindrapport op 4 juli 2024 is aangeboden aan de bewindspersonen van BZK, VWS en JenV.⁶ De rapporteurs hebben in de parlementaire verkenning gefocust op het verkrijgen van inzichten om de inzet van de politie bij personen met verward en/of onbegrepen gedrag te verminderen. Hiertoe hebben zij geprobeerd na te gaan wat in het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein nodig is om mensen die verward en/of onbegrepen gedrag vertonen tijdig in beeld te hebben en daar waar nodig ondersteuning te bieden.

In de beleidsreactie op het eindrapport die uw Kamer op 18 november jl. heeft ontvangen is ingegaan op het belang van een brede en integrale samenwerking op lokaal, regionaal en landelijk niveau.⁷ Het is belangrijk om breed een goede verbinding te hebben tussen zorg en veiligheid. Op regionaal gebied spelen de ZVH-en een belangrijke rol in de continuïteit van de aanpak voor personen met verward/onbegrepen gedrag. ZVH-en zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten, zorgpartners en partners uit de strafrechtketen met als kerntaak het bieden van regie op complexe domeinoverstijgende casuïstiek. Daarnaast fungeren zij ook als kennis-knooppunt, vraagbaak en zijn zij een radar voor trends en ontwikkelingen op domeinoverstijgende zorg- en veiligheidsproblematiek en voeren zij netwerkregie op de samenwerking en besluitvorming over inclusie in de levensloopaanpak.

De 31 decentrale Veiligheidshuizen hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld naar ZVH-en met een stevigere verankering van de zorg en een steeds grotere en bredere opdracht (van veelplegers naar onder andere opgeschaalde casuïstiek van personen met verward/onbegrepen gedrag en een veiligheidsrisico). In een nieuw Landelijk Kader genaamd «Met zorg aangepakt» geven de landelijke zorg- en veiligheidspartners samen met de Vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen de visie voor de doorontwikkeling naar 2030 weer. Eén van de ambities van de ZVH-en is om de werkprocessen te uniformeren, zodat op een eenduidige manier wordt gewerkt. Een cliënt in een aanpak houdt zich immers niet aan de grenzen van de regio van het ZVH. Op deze manier kunnen casussen gemakkelijker overgedragen worden.

Het kabinet onderstreept het belang van wetgeving voor zorgvuldige gegevensuitwisseling en privacy. In 2025 treedt de Wgs in werking. Deze wet regelt ook voor de ZVH-en de gegevensverwerking in de casusoverleggen. Het regelt daarbij dat de zorg- en veiligheidspartners die samen-

⁶ Kamerstukken vergaderjaar 2023–2024, 2024, 25 424, nr. 706.

⁷ Kamerstukken vergaderjaar 2024–2025, 25 424, nr. 714.

werken in de huizen beter worden getraind op gegevensdeling en geeft waarborgen voor privacy en gegevensdeling.

Een andere ambitie die wij ondersteunen is om de rol van kennis-knooppunt en vraagbaak in de regio voor domeinoverstijgende zorg- en veiligheidsproblematiek door te ontwikkelen. Wij zijn in gesprek met de Vereniging Nederlandse Zorg- en Veiligheidshuizen over wat wij kunnen doen om praktische belemmeringen in de samenwerking weg te nemen. Vanuit JenV worden de ZVH-en dan ook financieel ondersteund bij de implementatie van de Wgs.⁸ We bekijken daarbij of structureel capaciteit voor een adviseur zorg en veiligheid met specifieke kennis van de grondslagen voor gegevensuitwisseling kan worden toegevoegd aan de ZVH-en om intensivering op dit gebied mogelijk te maken. Hierdoor kunnen er in elke regio kennissessies worden georganiseerd zodat domeinoverstijgend samenwerkende organisaties elkaar beter leren kennen, sneller weten te vinden, elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden kennen, kennis over gegevensdeling wordt vergroot zodat handelingsverlegenheid wordt voorkomen en kunnen er bijvoorbeeld ook reflectiesessies over de gezamenlijke aanpak van casuïstiek en de evaluatie daarvan worden georganiseerd.

Aan alle betrokken organisaties:

2. Pak voortvarend de geconstateerde knelpunten op. Zorg dat er binnen organisaties wordt geleerd van deze knelpunten en neem de benodigde verbetermaatregelen. Onderzoek daarbij – eventueel met relevante ketenpartners – wat er nog meer nodig is om de aanpak te verbeteren voor personen met een justitieel verleden die kampen met psychische problematiek, dak- of thuisloos zijn en niet open staan voor vrijwillige hulpverlening.

Wij hebben met de betrokken organisaties gesproken en zij erkennen de urgentie van deze problematiek. Uit de gesprekken komt naar voren dat de partijen reeds vele initiatieven hebben lopen waarmee de geconstateerde knelpunten worden opgepakt, omdat deze urgentie al voorafgaand aan het uitbrengen van het rapport van de Inspectie JenV duidelijk was. Hieronder gaan wij hierop in.

VWS

VWS herkent de genoemde knelpunten uit het onderzoek van de Inspectie. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.2. van deze brief zijn er verschillende zorgvormen beschikbaar en wordt ingezet op het verbeteren van samenhang tussen deze vormen, in het bijzonder de forensische- en de reguliere zorg. Daarbij lichten we de (on)mogelijkheden rondom bemoeizorg en gedwongen zorg hierbij nader toe.

Gemeenten leveren in het kader van de Wmo 2015 bemoeizorg aan hun inwoners. Bemoeizorg kenmerkt zich door een outreachende werkwijze gericht op het herkennen, signaleren en benaderen van mensen met een hulpbehoefte, die uit zichzelf geen hulp vragen of accepteren, terwijl de situatie zodanig ernstig is dat niets doen geen optie is. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan bemoeizorgtaken. De variëteit in taakuitvoering is passend gezien het decentrale karakter van de verantwoordelijkheid, maar hierdoor ontbreekt een helder overzicht van gedeelde kansen en knelpunten. Om beter zicht te krijgen op de keten van zorg en ondersteuning voor mensen met psychosociale problematiek die niet in staat zijn om zelf hulp en ondersteuning te zoeken, veelal mensen

⁸ Het betreft incidentele middelen.

met verward of onbegrepen gedrag, financiert het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een actieonderzoek naar bemoeizorg en mogelijke verbeteringen. Dit onderzoek loopt door tot eind 2025. In de voortgangsrapportage aanpak dakloosheid en beschermd thuis – die voor het kerstreces aan uw Kamer wordt verzonden – wordt u hier nader over geïnformeerd.

Daarnaast wordt in het eindrapport van de parlementaire verkenning naar verward/onbegrepen gedrag en veiligheid geconcludeerd dat gemeenten beter in staat moeten worden gesteld om bemoeizorg te leveren. Anders dan in de Wmo 2007 is de openbare geestelijke gezondheidszorg, waar bemoeizorg onder valt, namelijk niet geëxpliciteerd. Een voorstel om de openbare geestelijke gezondheidszorg weer nadrukkelijk op te nemen in de Wmo 2015 is opgenomen in het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).

De Wams regelt dat gemeenten de wettelijke mogelijkheid krijgen om tot een gecoördineerde aanpak te komen voor mensen of gezinnen waarbij meervoudige problematiek speelt. Het wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling bij uw Kamer.

Indien de situatie zich voordoet dat iemand door een stoornis of beperking zodanig gedrag vertoont dat er sprake is van ernstig nadeel voor deze persoon zelf of anderen, kan gedwongen zorg als uiterst middel worden ingezet. De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) of Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) regelen aan welke waarborgen de gedwongen zorg moet voldoen en welke rechtsbescherming iemand dan heeft. Als er geen strafrechtelijk of gedwongen zorgkader mogelijk is en iemand alle medewerking weigert, zijn de handen van zorgmedewerkers echter gebonden, totdat hier wel sprake van is. Zoals aangegeven gaan we over deze groep nader in gesprek met netwerkpartners van het ZVH.

Politie

In de eerder genoemde beleidsreactie op het eindrapport van de parlementaire verkenning naar personen met verward/onbegrepen gedrag wordt ook ingegaan op de mogelijkheden voor gedwongen hulpverlening. De politie heeft in de formalisering van de functie «regisseur zorg en veiligheid», waar ook het onderwerp personen met verward/onbegrepen gedrag onder valt, een landelijk kader uitgewerkt om te voldoen aan meer eenduidigheid in de regievoering. Bij iedere casus met toenemende, voortdurende of ernstige zorgen wordt toegewerkt naar het aan deze casus verbinden van een kwalitatief goede en opgeleide regisseur binnen de politie. Alle eenheden hebben nu de opdracht om na te gaan wat passend is om regie te borgen en hier een plan op te maken.

DJI

Voor DJI geldt in algemene zin dat er bij een invrijheidstelling voor de Penitentiaire Inrichtingen (hierna: PI's) geen strafrechtelijke middelen beschikbaar zijn om personen langer vast te houden, aangezien de insluitingstitel is komen te vervallen. De nazorg en informatieoverdracht is voor een groot deel afhankelijk van de medewerking van de betrokkene. Bij zorgmijdende personen zijn de mogelijkheden beperkt.

Justitiabelen in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (hierna: PPC) komen uit alle windstreken en velen hebben geen vaste woon- of verblijfplaats. Daarmee is het niet altijd te voorspellen waar zij zich na invrijheidstelling naar toe begeven. DJI herkent de zorgen die kunnen

bestaan over de continuïteit van zorg na detentie en spant zich in om binnen de wettelijke kaders verbeteringen door te voeren.

Ten aanzien van deze specifieke casus geldt dat PI Haaglanden tijdens de detentie en binnen de beschikbare wettelijke kaders verschillende interventies heeft ingezet. Ook heeft na de aankondiging van de onmiddellijke invrijheidstelling nog een psychiatrische beoordeling met inbegrip van gevaarscriteria plaatsgevonden. De conclusie van de beoordeling was dat er niet werd voldaan aan de criteria voor verplichte zorg in civielrechtelijk kader (de Wvvggz), waarna de justitiabele in vrijheid is gesteld.

Op regionaal en landelijk niveau vinden periodieke beleidsmatige overleggen plaats met ketenpartners. In de Wvvggz, artikel 8:31 is voor zorgaanbieders, het Openbaar Ministerie en de gemeenten een verplichting opgenomen tot het voeren van periodiek overleg om zicht te houden op de uitvoering en het aanbod van verplichte zorg en eventuele knelpunten die hierbij kunnen opspelen. In de regio Haaglanden is de penitentiaire inrichting met PPC bij dit strategisch en operationeel regionaal overleg aangesloten. Naar aanleiding van de onderliggende casus heeft aanvullend overleg plaatsgevonden met een aantal regionale ketenpartners binnen de gemeente Den Haag om de verbeterpunten, de wettelijke kaders en de (on)mogelijkheden van informatiedeling te bespreken en de onderlinge samenwerkingsbanden aan te trekken.

Aan de Penitentiaire Inrichtingen en DJI:

3. Onderzoek waarom informatie – waaronder eventuele zorgen en ingeschatte veiligheidsrisico's – onvoldoende wordt overgedragen aan relevante ketenpartners zoals een opvolgende (zorg-)instelling en de gemeente.

Een goede overdracht van informatie is essentieel om effectief samen te werken.

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gepubliceerd die het belang en de uitdagingen van informatieoverdracht tussen ketenpartners en tussen PI's onderling benadrukken. In 2023 zond de voormalige Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer bijvoorbeeld het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid getiteld «Samen werken aan een nieuwe start». Daarin werd ook aandacht besteed aan de vraag welke oorzaken aan de ervaren knelpunten bij de overdracht van informatie ten grondslag liggen. Uit dit onderzoek is gebleken dat de intensievere samenwerking van DJI met reclassering en gemeenten gestaag verloopt, maar in de praktijk weerbarstig is. Voor de beleidsreactie hierop wordt verwezen naar de vijfde voortgangsbrief over het gevangeniswezen.⁹

Daarnaast zijn er ontwikkelingen geweest in de afgelopen jaren die hebben bijgedragen aan een betere informatieoverdracht tussen ketenpartners en tussen PI's onderling. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bestuurlijk akkoord «Kansen bieden voor re-integratie» dat is gesloten tussen DJI, Reclassering en VNG (1 juli 2019). Kern van het bestuurlijk akkoord is dat DJI, de gemeente, de gedetineerde en waar nodig de reclassering vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid samenwerken aan het detentie- en re-integratietraject (D&R-traject). Ook kunnen de ketenpartners sinds de invoering van de Wet straffen en beschermen (Wet SenB) in 2021 meer informatie delen over re-integratie en risico's. Artikel 18a van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) biedt de grondslag voor het uitwisselen van gegevens ten behoeve van het opstellen, aanpassen en uitvoeren van het D&R-traject van gedetineerden.

⁹ Kamerstukken, vergaderjaar 2022–23, 24 587, nr. 797.

Artikel 18b Pbw maakt het mogelijk gegevens uit te wisselen in gevallen waarin het risico bestaat dat de gedetineerde (opnieuw) een ernstig gewelds- of zedendelict zal plegen. Wanneer sprake is van een reëel risico daarop, bestaat op grond van deze bepaling een verplichting voor organisaties (genoemd in artikel 18b Pbw) om ter bescherming van de veiligheid van anderen daarover gegevens met elkaar uit te wisselen. Met deze wettelijke verplichting die artikel 18b Pwb met zich meebrengt vertrouwen wij erop dat relevante informatie voldoende wordt overgedragen aan ketenpartners.

4. De Inspectie en de IGJ roepen DJI op om de benodigde maatregelen te treffen om de informatieoverdracht te verbeteren. De IGJ benadrukt het belang om problemen in de uitvoerbaarheid ten aanzien van de continuïteit van zorg na detentie hierbij te betrekken.

Wij onderschrijven het belang van het verbeteren van de informatieoverdracht zowel tussen de PI's onderling als met de ketenpartners. DJI zet zich daarom, met in achtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) en het wettelijk beroepsgeheim van zorgprofessionals, in om de continuïteit van informatieoverdracht te verbeteren en te borgen. Binnen DJI vinden de volgende initiatieven plaats om de informatieoverdracht te verbeteren.

Ten eerste is in 2023 is de werkwijze waarop gemeenten worden geïnformeerd over burgers in detentie vernieuwd. Er is een digitale voorziening voor het versturen van het deelbaar Detentie en Re-integratieplan (hierna: D&R-plan) ontwikkeld, die inmiddels operationeel is. Door deze voorziening ontvangt de gemeente waar betrokkene ingeschreven staat, vanaf het begin detentie en periodiek meer informatie over het traject van betreffende gedetineerde. Hierdoor is de gemeente (nog) sneller betrokken bij de re-integratie van de gedetineerde. DJI werkt nog aan een manier om het deelbaar D&R-plan met een digitale voorziening naar de Reclassering te kunnen versturen.

Ten tweede heeft DJI sinds 2023 structureel een bedrag van € 5 miljoen per jaar beschikbaar voor versterking van de ketensamenwerking. Dit bedrag wordt onder meer ingezet voor de organisatie van de zogenaamde re-integratiepleinen, waar de ketenpartners samen komen en kennis kunnen delen.

Ten derde worden op 1 januari 2025 een aantal wijzigingen doorgevoerd die het D&R-proces optimaliseren. Door deze wijzigingen wordt het werkveld verlicht en kunnen de casemanagers effectiever worden ingezet. Hierdoor is er ook meer tijd om in contact te komen met de ketenpartners, waaronder gemeenten.

Naast eerdergenoemde initiatieven heeft PI Haaglanden ten aanzien van deze aanbeveling de volgende maatregelen genomen:

Ten eerste is de gemiddelde caseload per sociaalpsychiatrisch verpleegkundige gereduceerd. Dit heeft tot gevolg dat er meer aandacht is voor sociaal-maatschappelijke inbedding en de mogelijkheden voor nazorg per justitiabele. Daarnaast is binnen diverse interne overlegstructuren de noodzaak van informatieoverdracht besproken. Hiermee wordt bewustzijn gecreëerd voor het essentiële belang van het overdragen van informatie tijdens het detentieproces en in de overdracht aan ketenpartners.

Ten tweede inventariseert PI Haaglanden alle onmiddellijke invrijheidstellingen van het jaar 2024 en onderzoekt op welke wijze bij deze justitiabelen de nazorg is georganiseerd. Werkbeschrijvingen van de procedures

bij (onmiddellijk) ontslag worden zo spoedig mogelijk herijkt en geïmplementeerd. De aandachtspunten/ verbeteringen die uit de analyse voortkomen worden tevens DJI-breed geagendeerd. Uit de analyse zal ook blijken of de aangepaste werkwijze ook voor de andere inrichtingen van toepassing wordt verklaard. Hetzelfde proces is bij een andere casus (PI Krimpen) toegepast en heeft geleid tot aanpassing van werk- en dienstinstructies ten aanzien van informatieoverdracht en betrekken van informatie van de gehele detentie. Dit geldt tevens voor de informatieoverdracht bij overplaatsing van een PPC naar een reguliere PI of andersom.

Aan de politie, DJI en sociaal domein:

5. Verbeter de dossiervoering en de borging hiervan. Maak afspraken over welke informatie ten minste moet worden vastgelegd. Zorg er in ieder geval voor dat besluiten zijn vastgelegd en observaties en overwegingen inzichtelijk zijn.

DJI

Zie voor de reactie van DJI de toelichting op het deelbaar Detentie en Re-integratieplan onder aanbeveling 4.

Politie

Ten aanzien van aanbeveling 5 heeft de politie met ons gedeeld dat er afspraken zijn gemaakt vanuit de visie Veiligheid Voorop. Hierop zijn ondersteunende middelen ontwikkeld zoals een werkjournaal en een (integraal) plan van aanpak. Relevante informatie is direct inzichtelijk voor politiemensen, ook op straat. De uitrol van deze systemen en middelen is recent gestart.

VNG, gemeenten en ZVH-en

Om afspraken te kunnen maken over dossiervorming is het voor de betrokken partijen in het sociaal domein belangrijk om te weten welke informatie zij volgens de wet kunnen en moeten vastleggen over personen met verward/onbegrepen gedrag een hoog veiligheidsrisico. Hier kunnen ZVH-en een belangrijke rol in gaan spelen. Als de capaciteit wordt opgehoogd met een privacyjurist en een adviseur zorg en veiligheid kunnen de ZVH-en vanuit hun rol als kennisknooppunt periodiek trainingen verzorgen over domeinoverstijgende gegevensverwerking aan gemeenten, zorg- en strafpartners en fungeren als eerste vraagbaak. Ook kunnen zij waar nodig oplossingen ontwikkelen voor gegevensdeling. Dit alles met ondersteuning van het Kennis- en Expertisenetwerk (hierna: KEN!), waar nodig projectmatig gefinancierd. KEN! ondersteunt ketenpartners en gemeenten bij vraagstukken op het gebied van privacy en gegevensdeling bij samenwerking in het sociaal, het zorg- en veiligheidsdomein en is nauw aangesloten bij de ZVH-en en landelijke ketenpartners.

Onderdeel van KEN! is de zogenaamde HUB privacy en gegevensdeling in het sociaal domein en het zorg- en veiligheidsdomein. Deze HUB richt zich op beleidsmedewerkers, privacy-deskundigen en uitvoeringsprofessionals die handvatten zoeken om privacy en gegevensdeling zorgvuldig in te richten.

De HUB is te bereiken via www.samenvoorzorgenveiligheid.nl. Daar staat ook informatie over het thema «personen met verward gedrag». De makers van de HUB geven aan dat hier professionals ook gevalideerde best practices kunnen delen, zoals over de samenwerking bij aanpak rond mensen met Ernstig psychiatrische aandoeningen en een hoog veilig-

heidsrisico» of over afspraken tussen DJI en individuele gemeenten over gegevensdeling.

Aan de gemeenten/sociaal domein:

6. Zorg ervoor dat organisaties die zorg en ondersteuning bieden in opdracht van de gemeenten de informatie krijgen over een cliënt, die nodig is om de benodigde zorg en de veiligheidsrisico's te kunnen inschatten.

Het oppakken van deze aanbeveling vraagt om kennis over de informatie die professionals volgens de wet kunnen en moeten delen over personen met verward/onbegrepen gedrag een hoog veiligheidsrisico. Deze informatie kan worden meegenomen in de reactie op de vorige aanbeveling genoemde trainingen en oplossingen.

Aanbeveling voor een volledig Uittreksel Justitiële Documentatie

Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming en Justid:

7. Stuur aan op de volledigheid van de justitiële gegevens op het Uittreksel Justitiële Documentatie. Onderzoek daartoe zowel in Nederland als samen met in ieder geval de landen uit het Koninkrijk de mogelijkheden om dit te realiseren. Zorg in de tussentijd voor bewustzijn van de onvolledigheid bij de organisaties die deze gegevens raadplegen voor hun taakuitvoering.

Wij onderschrijven het met de aanbeveling onderstreepte belang van de volledigheid van de justitiële gegevens op het Uittreksel Justitiële Documentatie. Het realiseren van die volledigheid beschouwen wij eveneens als een essentieel aspect van een effectieve strafrechtspleging. Dit zien wij ook terug in de praktijk: doorlopend worden er inspanningen geleverd vanuit het departement, de Justitiële Informatiedienst en andere organisaties in de strafrechtketen om in samenwerking te zorgen voor een optimale informatievoorziening – waaronder begrepen de borging van datakwaliteit. Hierbij past overigens wel een belangrijke kanttekening. De voornoemde samenwerking vindt steeds plaats in overeenstemming met en met eerbiediging van de eigenstandige positie van deze organisaties en de kaders van eenieders wettelijke rollen en verantwoordelijkheden. Dit is niet anders in de context van samenwerking binnen het Koninkrijk. De verantwoordelijkheid voor gegevensverwerkingen in de landen binnen het Koninkrijk ligt vooraleerst bij de landen.

JenV heeft in het kader van de gewenste gegevensuitwisseling voor de VOG-beoordeling in het Koninkrijk onderzoek laten doen naar de verdere digitalisering van strafkaarten en doorontwikkeling en aansluiting van de verschillende justitiële documentatiesystemen om een (geautomatiseerd) inzicht te krijgen in de justitiële gegevens uit de Caribische delen van het Koninkrijk voor de VOG-beoordeling. Er wordt bekeken op welke wijze dit onderzoek een vervolg krijgt. Zoals ook is opgenomen in bijlage 2, heeft het OM laten weten dat in de tussentijd de interne kennispagina van het OM, waar reeds informatie is opgenomen over het opvragen van strafkaarten in Caribisch Nederland, opnieuw onder de aandacht zal worden gebracht binnen de organisatie. Het OM zal daarnaast waar nodig de interne kennispagina herzien.

Tot slot wordt door Justid onderschreven dat zij bereid is om te onderzoeken op welke wijze het gepast en effectief is om bij organisaties die deze gegevens raadplegen, het bewustzijn van de mogelijke onvolledigheid van de aan Justid geleverde gegevens te vergroten. Justid vervult

de rol van verwerker in dezen, de landen zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van gegevens. De suggestie die de PGHR in zijn onderzoeksrapport benoemt, om het Curaçaose uittreksel Justitiële Documentatie te voorzien van een disclaimer met een verwijzing naar de strafkaart, kan daarbij in overweging genomen worden.

Aanbevelingen bij een verzoek tot overname van een tbs-maatregel

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en DJI

8. Stel een werkwijze vast voor de beoordeling en besluitvorming bij verzoeken uit een van de landen van het Koninkrijk tot overname van een tbs-maatregel. Zorg ervoor dat in de werkwijze de processtappen staan opgenomen die gevolgd dienen te worden en dat deze bij ieder verzoek worden vastgelegd.

De landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de oplegging en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. In Curaçao en Aruba kan de tbs-maatregel wettelijk worden opgelegd. In deze landen – en in de rest van het Caribisch deel van het Koninkrijk – zijn echter geen passende voorzieningen aanwezig om een tbs-maatregel ten uitvoer te leggen. Op grond van artikel 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden kunnen de landen binnen het Koninkrijk elkaar verzoeken om de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel over te nemen. Zo kan overname van de tenuitvoerlegging van een tbs-maatregel aan Nederland worden verzocht. Tot en met 2023 heeft Nederland drie verzoeken ontvangen om een tbs-maatregel hier ten uitvoer te leggen. Geen van deze verzoeken is gehonoreerd.

De inzet van Nederland is gericht op het verbeteren van de faciliteiten binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit gebeurt via het meerjarig programma forensische zorg en behandeling. Het Justitieel Vierpartijen-overleg (JVO) heeft afgelopen juni reeds ingestemd met het ontwikkelen van dit programma. De nadere invulling hiervan vindt in gezamenlijkheid van alle landen binnen het Koninkrijk plaats, via de Koninkrijksbrede JVO-werkgroep forensische zorg, tbs en pij. In januari 2025 wordt de verdere uitwerking van dit meerjarig programma schriftelijk voorgelegd aan het JVO. Nederland reserveert financiële middelen voor dit meerjarig programma en levert expertise en ondersteuning voor een overkoepelend programmateam, waaronder de aanstelling van een programmamanager, voor een periode van 4–5 jaar. Daarbij reserveert Nederland middelen voor een projectteam binnen Caribisch Nederland. De autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten reserveren middelen voor landelijke projectteams. Binnen het meerjarig programma vormt de problematiek rond de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel een belangrijk aandachtspunt.

Voor Caribisch Nederland wordt binnen het meerjarig programma forensische zorg en behandeling, tbs en pij nagedacht over het ontwikkelen van een kleinschalige voorziening voor klinische gesloten opnames. Mogelijk biedt deze kleinschalige voorziening ook (gedeeltelijk) oplossingen voor tbs- en PIJ-plaatsingen, en ook voor overige gedwongen plaatsingen, met daarbij een mogelijkheid tot samenwerking tussen de BES-eilanden en de CAS-landen. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de motie Ceder (ChristenUnie) en White (GroenLinks-PvdA).¹⁰

¹⁰ Kamerstukken II 2024–25, 36 600 IV, nr. 21.

Omdat de tenuitvoerlegging van de tbs-behandeling in Nederland (die gericht is op resocialisatie in Europees Nederland) niet goed uitvoerbaar is voor mensen die niet in Nederland resocialiseren, en omdat de druk op de hoog beveiligde tbs-capaciteit in Nederland groot is, beoordeelt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verzoeken tot overname van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel van de landen uit het Caribisch deel van het Koninkrijk in afwachting van de resultaten van het meerjarig programma per geval.

De processtappen voor het besluitvormingsproces zien er als volgt uit:

- I. Verzoek van Procureur-Generaal aan DJI/DIZ tot overname;
- II. DJI/DIZ werkt de hierboven genoemde factoren uit;
- III. Verzoek wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid met daarin de uitwerking van DJI/DIZ;
- IV. Besluit Staatssecretaris wordt door DJI/DIZ teruggekoppeld aan de Procureur-Generaal.

9. Zorg daarnaast dat zowel instemmende als afwijzende besluiten op dergelijke verzoeken inzichtelijk zijn voor organisaties die onder DJI vallen.

Deze aanbeveling is niet volledig uitvoerbaar, omdat deze ziet op de inzichtelijkheid van zowel instemmende en afwijzende besluiten van verzoeken tot overname van tbs-maatregelen voor organisaties die onder DJI vallen. DJI is alleen in staat om uitvoering te geven aan deze aanbeveling voor instemmende besluiten. Bij instemmende besluiten valt de betrokkene onder de verantwoordelijkheid van DJI, wordt het vonnis opgenomen in het dossier en kunnen organisaties die onder DJI vallen het dossier raadplegen. Bij een afwijzend besluit is dit AVG-technisch niet mogelijk, omdat de betrokkene niet onder de verantwoordelijkheid van DJI valt.

Het College van procureurs-generaal (hierna: het College) van het OM heeft in zijn reactie op het rapport waardering uitgesproken voor de wijze waarop de PGHR rekening heeft gehouden met de complexe en weerbarstige praktijk waarbinnen alle partijen, waaronder het OM, moeten opereren. Tegelijkertijd ziet het College in deze complexiteit een uitdaging. Bij de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen moet oog worden gehouden voor de taak(uitvoering) van het OM, waarbij rechtmatigheid en proportionaliteit leidend zijn. Voor zover de aanbevelingen passen binnen deze taakuitvoering en de wettelijke kaders gaat het OM hiermee aan de slag. Bepaalde punten zijn door het OM, samen met andere partijen, reeds aangepakt.

1. Draag zorg voor een adequaat registratiesysteem voor Wet overdracht tenuitvoerlegging strafzaken(WOTS)-zaken, dat is voorzien van een automatische koppeling met JDS.

Zoals de PGHR in zijn rapport opmerkt, werkt het OM sinds 2020 aan het uniformeren van werkprocessen. Het College heeft laten weten dat volgens de huidige planning dit in het eerste kwartaal van 2025 zal leiden tot een procesbeschrijving voor het werkproces internationaal, die vervolgens nader zal worden uitgewerkt in werkinstructies per deelproces. Het College heeft aangegeven dat in afwachting hiervan inmiddels een tijdelijke werkwijze is vastgesteld om de registratie van WOTS-zaken landelijk te uniformeren.

Voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de koppeling met JDS voor WOTS-zaken geldt dat verschillend gedacht kan worden over wie hiervoor verantwoordelijk is, zo blijkt ook uit het rapport van de PGHR. Het OM zal hier de komende tijd met betrokken ketenpartners over van gedachten wisselen om te komen tot een heldere lijn. In afwachting hiervan is met het hiervoor genoemde tijdelijke werkproces voorzien in een extra afstemming tussen OM en Justid om te borgen dat WOTS-zaken correct in JDS worden geregistreerd. Overigens levert het OM justitiële gegevens reeds geautomatiseerd aan bij Justid via een koppeling tussen GPS, het digitale systeem van het OM, en JDS. Dit blijkt ook uit het rapport van de PGHR.

2. Ontwikkel ten aanzien van de Curaçaose strafkaarten een beleid aan de hand waarvan officieren van justitie kunnen bepalen in welke gevallen het opvragen van strafkaarten is geboden. Bezie of een dergelijk beleid ook moet worden ontwikkeld voor Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In het kader van deze aanbeveling verdient het opmerking dat eerder in deze brief is weergegeven dat de verwerking van justitiële gegevens afkomstig uit een van de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk primair de verantwoordelijkheid is van het desbetreffende land. Hierboven is al ingegaan op welke stappen door JenV worden genomen ter bevordering van de volledigheid van de justitiële gegevens op het Uittreksel Justitiële Documentatie.

Het College heeft laten weten dat in de tussentijd de interne kennispagina van het OM, waar reeds informatie is opgenomen over het opvragen van strafkaarten in Caribisch Nederland, opnieuw onder de aandacht zal worden gebracht binnen de organisatie. Het OM zal daarnaast waar nodig de interne kennispagina herzien.

3. Bevorder bij informatie-inwinning en -uitwisseling tussen parketten in parketgrensoverschrijdende casus korte communicatielijnen op gelijkwaardig functieniveau.

Het College onderschrijft de nut en noodzaak van korte communicatielijnen in zaken waarin onderlinge afstemming nodig en geboden is. Dat dit communicatie op gelijk niveau moet zijn, onderschrijft het College niet. Wij hebben begrip voor de kanttekening die het OM maakt bij deze aanbeveling. Op welk functieniveau in een bepaald geval gecommuniceerd wordt, is een afweging die de officier van justitie (of de parketsecretaris) zelf kan en moet maken. Wij delen de zorg die het OM heeft geuit dat het van bovenaf treden in de wijze van communicatie tussen professionals mogelijk contraproductief kan zijn in plaats van dat het bijdraagt aan een betere communicatie.

4. Ontwikkel werkafspraken tussen penitentiaire inrichtingen/DJI en het Openbaar Ministerie voor het uitwisselen van informatie over significante gedragingen die voorlopig gehechte verdachten in de detentiesituatie hebben vertoond.

Het College heeft aangegeven dat het met DJI gaat verkennen of aanvullende werkafspraken noodzakelijk zijn. Daarbij is relevant dat er, naar aanleiding van de tramaanslag in 2019, door DJI en het OM gezamenlijk een werkproces is ingericht om te borgen dat het OM (en daarmee ook de strafrechter) op de hoogte wordt gebracht van ernstige geweldsincidenten in detentie. Conform dit werkproces informeert de DJI de landelijk executieofficier van justitie per e-mail als er een ernstig geweldsincident heeft plaatsgevonden in een inrichting van de DJI. Het gaat daarbij om misdrijven die in een PI zijn gepleegd en waarvan aangifte is gedaan of zal worden gedaan.

Bij de implementatie van deze aanbeveling past de kanttekening dat gegevens omtrent de medische behandeling vallen onder het medisch beroepsgeheim, hetgeen betekent dat deze gegevens in beginsel niet kunnen worden gedeeld met de officier van justitie. Sinds het verbeterprogramma als gevolg van meetrappport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U (commissie Hoekstra) is er wel al samenwerking tussen de PPC's en de Verplichte Zorg-officier van justitie (hierna: VZ-OvJ). Het PPC kan als forensische zorgaanbieder op grond van artikel 5:3 Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) een aanvraag voor de voorbereiding van een zorgmachtiging doen bij de VZ-OvJ en dan daartoe de benodigde gegevens verstrekken. Op dit moment is er een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 2.5 Wet forensische zorg (Wfz) in procedure die het mogelijk maakt om medische gegevens – ook na de aanvraag van een zorgmachtiging – aan de officier van justitie te verstrekken in het kader van de zorgmachtigingsprocedure. Het OM zal bij inwerkingtreding van deze bepaling het initiatief nemen om met de betrokken ketenpartners te komen tot goede werkafspraken rondom deze nieuwe mogelijkheid van gegevensdeling. Buiten de procedures van de Wvggz of de Wzd zijn er ook na deze wetswijziging geen gronden om medische gegevens te delen ten behoeve van de strafrechtelijke procedure of de Pro Justitia-rapportage, tenzij met uitdrukkelijke toestemming van betrokkene.

5. Bezie of herijking van landelijke werkafspraken aangaande de zorgmachtiging als bedoeld in art. 2.3 Wfz in samenhang met art. 6:5 onder Wvggz is aangewezen.

Het College herkent – zoals door de PGHR wordt aangegeven – dat verschillend wordt omgegaan met de toepassing van artikel 2.3 Wfz en het verlenen van een zorgmachtiging op grond van de Wvggz. De wetgever heeft met voornoemd schakelartikel beoogd de strafrechter de keuze tussen zorg en straf te geven, waarbij de strafrechter een civielrechtelijke titel kan afgeven waarbij de Wvggz van toepassing is. Waar de forensische zorg primair is bedoeld om de maatschappij te beschermen, heeft de Wvggz de rechtsbescherming van betrokkene bij het verlenen van gedwongen zorg als primair doel. Binnen het OM is reeds sprake van doorlopend gesprek en kennisdeling over de toepassing van dit schakelartikel. De constatering van de PGHR dat verschillend wordt omgegaan met de toepassing van artikel 2.3 Wfz vormt eveneens onderdeel van dat gesprek.

Dat er tussen de forensische en reguliere zorg onvoldoende aansluiting is, was een belangrijk onderwerp van de wetsevaluatie en de beleidsreactie die met de voornoemde Werkagenda op 25 november jl. aan uw Kamer is aangeboden. Hierin zijn maatregelen aangekondigd om de aansluiting te verbeteren, waaronder de uitwerking van een forensische maatregel als aanvulling op de mogelijkheid van een civiele zorgmachtiging. Het OM volgt deze ontwikkelingen en zal afhankelijk van de uitwerking van de maatregelen uiteraard bezien of aanpassingen van de werkwijze nodig zijn.