

PROCUREUR-GENERAAL

MET ZORG

BIJ DE HOGE RAAD

AANGEPAKT?

DER NEDERLANDEN

Over het handelen van het Openbaar
Ministerie in de jaren voorafgaand aan het
dodelijk steekincident aan de Turfmarkt

Met zorg aangepakt?

Over het handelen van het Openbaar Ministerie in de jaren voorafgaand aan het dodelijk steekincident aan de Turfmarkt

Den Haag, 2024

Aanbevolen citeerwijze: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Met zorg aangepakt? Over het handelen van het Openbaar Ministerie in de jaren voorafgaand aan het dodelijk steekincident aan de Turfmarkt*, Den Haag: 2024

Woord vooraf

Dit rapport is de weergave van een onderzoek in het kader van de toezichthoudende taak die uit artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (wet RO) voortvloeit. In die bepaling staat vermeld dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.

Aan de toezichthoudende taak wordt primair invulling gegeven door thematische onderzoeken. Artikel 122 lid 1 Wet RO laat echter ook de mogelijkheid open dat een toezichtonderzoek wordt ingesteld als zich een incident heeft voorgedaan en de vraag opkomt of het Openbaar Ministerie in dat verband zijn wettelijke taak naar behoren heeft uitgeoefend. De toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad strekt zich niet uit tot de verschillende ketenpartners van het Openbaar Ministerie, zoals de politie. Het toezicht op de taakuitvoering door de politie is belegd bij de Inspectie Justitie en Veiligheid, die op haar beurt geen wettelijke taak heeft ten aanzien van het Openbaar Ministerie. In geval van onderzoeken door de Inspectie Justitie en Veiligheid naar kwesties waarbij het Openbaar Ministerie betrokken is, is het wenselijk dat lering kan worden getrokken uit handelen van alle betrokken organisaties, vaak in onderling verband. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan in dergelijke gevallen, in aanvulling op de onderzoeken door de Inspectie, onderzoek doen en aanbevelingen formuleren die zijn toegesneden op het optreden van het Openbaar Ministerie. Tegen deze achtergrond hebben de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Inspectie Justitie en Veiligheid in 2020 afspraken gemaakt die zijn neergelegd in een Afstemmingsprotocol¹, waarmee is beoogd te voorzien in afstemming bij het uitvoeren van onderzoeken waarbij het Openbaar Ministerie betrokken is, met behoud van ieders eigen taken en verantwoordelijkheden.

Dit rapport vormt de weerslag van het eerste incidentenonderzoek dat met toepassing van het hiervoor genoemde Afstemmingsprotocol is uitgevoerd.

Het onderzoek gaat over het volgende. Op 20 juni 2023 is in een supermarkt aan de Turfmarkt in Den Haag een medewerkster van de supermarkt door een man neergestoken. Het slachtoffer is korte tijd later aan de gevolgen van de toegebrachte verwondingen komen te overlijden. Vrijwel onmiddellijk na het steekincident is een verdachte aangehouden. De verdachte heeft de Nederlandse nationaliteit en een strafblad. Hij is regelmatig in verband gebracht met het veroorzaken van overlast, bestaande uit het verstoren van de openbare orde en/of het plegen van strafbare feiten. Daarbij wordt vermoed dat deze gedragingen samenhangen met psychische problemen.

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft op 27 juni 2023 aangekondigd onderzoek te doen naar de handelwijze van organisaties die betrokken waren bij onder meer de begeleiding van de verdachte in de jaren voorafgaand aan het steekincident. Overeenkomstig het Afstemmingsprotocol, heb ik op 1 september 2023 aangekondigd, in aanvulling op het onderzoek van de Inspectie, onderzoek te gaan doen naar de rol van het Openbaar Ministerie. Dit rapport is daarvan het resultaat.

¹ Het Afstemmingsprotocol procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en Inspectie Justitie en Veiligheid ten aanzien van het toezicht op het Openbaar Ministerie van 18 juni 2020 is onder meer gepubliceerd op www.hogeraad.nl.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. P.M. Frielink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, in samenwerking met mr. K. Akça en mr. A.C.M. Klaasse, beiden medewerkers in het kabinet van de procureur-generaal. Ik ben hen zeer erkentelijk voor de grote inzet en toewijding waarmee zij het onderzoek hebben uitgevoerd.

Ook zeg ik de Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid en de onderzoekers van de Inspectie dank voor de waardevolle contacten en afstemming in het kader van het onderzoek.

Mijn dank gaat verder uit naar degenen binnen het Openbaar Ministerie die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken. Ten slotte ben ik de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba erkentelijk voor de door hem verstrekte inlichtingen.

F.W. Bleichrodt

Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

Woord vooraf	2
Inhoudsopgave	4
Lijst van afkortingen en verkorte schrijfwijzen	6
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	8
1.2 Afbakening en context van het onderzoek	8
1.3 De onderzoeksvragen	10
1.4 De opzet en organisatie van het onderzoek	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Justitieel verleden van Jamel L.	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De eerste 40 jaar (1967 – 2007)	13
2.3 Zes jaren in het Verenigd Koninkrijk (2007 – 2013)	13
2.4 Gevlucht naar Nederland (2013-2014)	14
2.5 Terug naar Curaçao (2015 – 2021)	14
2.6 Opnieuw naar Nederland (2022 – 2023)	16
2.7 Weergave van kerngebeurtenissen in een tijdlijn	18
3 Mogelijke interventies ten aanzien van verdachten met psychische problematiek	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Gedwongen zorg via een (deels) voorwaardelijke straf	20
3.3 De maatregel van terbeschikkingstelling	22
3.4 Civiele zorgmachtiging op last van de strafrechter	24
3.4.1 Het verlenen van de zorgmachtiging door de strafrechter	25
3.4.2 Voorwaarden voor verplichte zorg	26
3.4.3 Beveiligingsniveau van de accommodatie	28
3.4.4 De zorgmachtiging vergeleken met opname in psychiatrisch ziekenhuis	30
3.5 Inzet van deskundigen en ketenpartners	31
3.6 Het handelen van het Openbaar Ministerie ten aanzien van verdachten met psychische problematiek: normatief kader	33
3.7 Afsluiting	35
4 Strafrechtelijke persoonsgegevens	36
4.1 Inleiding	36
4.2 De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens	37
4.3 Justitiële documentatie	38

4.3.1	Algemeen.....	38
4.3.2	Aanlevering van justitiële gegevens door het Openbaar Ministerie.....	38
4.3.3	Afname van justitiële gegevens door het Openbaar Ministerie	41
4.3.4	Justitiële gegevens uit Curaçao	41
4.3.5	Justitiële gegevens uit het Verenigd Koninkrijk	43
4.4	Documentatie persoonsdossiers	45
4.4.1	Algemeen.....	45
4.4.2	Aanlevering van rapportages bij Justid	46
4.4.3	Verstreking van rapportages door Justid.....	47
4.4.4	Verplichtingen van het Openbaar Ministerie	47
4.5	Afsluiting.....	48
5	Bevindingen	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Organisatie en beleid ten aanzien van verdachten met (vermoedelijk) psychische problematiek	49
5.3	Informatie die bekend was bij het OM in 2022 en 2023: de uittreksels JD van Jamel L.	50
5.3.1	Algemene bevindingen	51
5.3.2	De veroordeling in het Verenigd Koninkrijk uit 2009	51
5.3.3	De veroordeling in Curaçao uit 2018.....	52
5.3.4	Persoonsdossier.....	53
5.4	Aanpak casus Jamel L. door het Openbaar Ministerie in 2022 en 2023	53
5.4.1	Bemoeienis Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant met Jamel L.	53
5.4.2	Bemoeienis Openbaar Ministerie Rotterdam met Jamel L.	55
6	Conclusies en aanbevelingen	60
6.1	Inleiding	60
6.2	Beantwoording van de deelvragen	60
6.2.1	Deelvraag 1: informatie die bekend was en informatie die bekend had kunnen en/of moeten zijn.....	60
6.2.2	Deelvraag 2: het delen van strafrechtelijke persoonsgegevens	63
6.2.3	Deelvraag 3: interventies ten aanzien van verdachte met psychische problematiek...	65
6.3	Conclusies	66
6.3.1	De justitiële gegevens van Jamel L.	66
6.3.2	Aanpak van de casus Jamel L. in de periode van december 2021 tot juni 2023.....	67
6.3.3	Afsluitende opmerkingen	70
6.4	Aanbevelingen	71
	Bronnenlijst	73

Lijst van afkortingen en verkorte schrijfwijzen

AICE	Administratie- en informatiecentrum voor de Executieketen
art.	artikel
Bfz	Besluit forensische zorg
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
BW	Burgerlijke Wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College	College van procureurs-generaal
COMPAS	Openbaar Ministerie Parket Administratie
DIZ	Divisie Individuele zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECRIS	European Criminal Records Information Services
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EZV	extra zorgvoorzieningsafdeling
Foba	Forensische Observatie Behandelafdeling
FPA	Forensisch Psychiatrische Afdeling
FPC	Forensisch Psychiatrisch Kliniek
GEA Curaçao	Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
GZ-psycholoog	gezondheidszorgpsycholoog
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Inspectie	Inspectie Justitie en Veiligheid
IOS	Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
JD-online	de digitale toegang tot het Justitieel Documentatie Systeem
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
Justid	Justitiële informatiedienst
Landsverordening JD	Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag

NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OMZIS	Openbaar Ministerie Zorg Informatie Systeem
PBC	Pieter Baan Centrum
PI	penitentiare inrichting
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
PRIEM	Parket Registratie Invoer Management
procureur-generaal	procureur-generaal bij de Hoge Raad
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
Strafblad	Uittreksel justitiële documentatie
tbs	terbeschikkingstelling
Wet BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wet JD	Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag
Wfz	Wet forensische zorg
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen
Wpg	Wet politiegegevens
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
tul	tenuitvoerlegging
Uittreksel JD	Uittreksel Justitiële Documentatie
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
ZSM	Zorgvuldig Snel Maatwerk
ZVH	Zorg- en Veiligheidshuis

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 20 juni 2023 is in een supermarkt aan de Turfmarkt in Den Haag een medewerkster van de supermarkt door een man neergestoken. Het slachtoffer is korte tijd later aan de gevolgen van de toegebrachte verwondingen komen te overlijden. Vrijwel onmiddellijk na het steekincident is Jamel L. als verdachte aangehouden. De verdachte heeft de Nederlandse nationaliteit en een strafblad. Hij is regelmatig in verband gebracht met het veroorzaken van overlast, bestaande uit het verstoren van de openbare orde en/of het plegen van strafbare feiten. Daarbij wordt vermoed dat deze gedragingen samenhangen met psychische problemen.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft op 27 juni 2023 aangekondigd onderzoek te doen naar de handelwijze van organisaties die betrokken waren bij onder meer de begeleiding van Jamel L. in de jaren voorafgaand aan het steekincident. Daarbij heeft de Inspectie samengewerkt met De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ((IGJ) en de toezichthouder kwaliteit Wet maatschappelijke ondersteuning. Overeenkomstig het Afstemmingsprotocol dat tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: procureur-generaal) en de Inspectie tot stand is gekomen², heeft de procureur-generaal op 1 september 2023 aangekondigd in het kader van zijn op art. 122 Wet RO gebaseerde toezichthoudende taak ten aanzien van het functioneren van het Openbaar Ministerie, in aanvulling op het onderzoek van de Inspectie, onderzoek te gaan doen naar de rol van het Openbaar Ministerie.

In dit rapport wordt van het onderzoek van de procureur-generaal verslag gedaan.

1.2 Afbakening en context van het onderzoek

Voorop moet worden gesteld dat het onderzoek niet is gericht op het steekincident als zodanig en de vraag naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van Jamel L. in dat verband. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door de politie onder leiding van het Openbaar Ministerie Den Haag. Bij vonnis van 18 april 2024 heeft de rechtbank Den Haag Jamel L. wegens moord veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van tien jaren, zijn terbeschikkingstelling met dwangverpleging gelast, de maatregel tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking opgelegd en beslist over schadevergoeding.³ De rechtbank stelde vast dat ten tijde van het plegen van het feit bij de verdachte een ziekelijke stoornis bestond en overwoog dat bij de verdachte sprake is van een hoog recidiverisico en dat, teneinde dat recidiverisico te verminderen, een intensieve en op de verdachte toegesneden behandeling noodzakelijk is. Jamel L. heeft tegen dit vonnis hoger beroep aangetekend. Niet kan worden uitgesloten dat die desbetreffende strafzaak op enig moment nog in het kader van een cassatieprocedure bij de Hoge Raad aanhangig wordt gemaakt. Eerst dan zal de procureur-generaal zich over de strafzaak als zodanig kunnen uitlaten.

Het onderhavige onderzoek is gericht op de periode voorafgaand aan het steekincident, meer in het bijzonder op de informatie die bij het Openbaar Ministerie in de jaren voorafgaand aan het steekincident bekend was en/of bekend had moeten/kunnen zijn over de psychische gesteldheid van

² Zie het Afstemmingsprotocol procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en Inspectie Justitie en Veiligheid ten aanzien van het toezicht op het Openbaar Ministerie van 18 juni 2020, onder meer gepubliceerd op www.hogeraad.nl.

³ Zie rechtbank Den Haag 18 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5528.

de verdachte, diens strafrechtelijke antecedenten en de hem eerder opgelegde straffen en maatregelen. Verder is onderzocht of het Openbaar Ministerie op basis van de hem ter beschikking staande informatie heeft gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving. De onderzoeksvragen komen hierna in paragraaf 1.3 nog uitgebreider aan de orde.

De problematiek ten aanzien van verdachten met een psychische stoornis heeft al enige tijd de aandacht. Daarover zijn de afgelopen jaren verschillende rapporten gepubliceerd. Zo is er het rapport 'Doorpakken' van het aanjaagteam Verwarde Personen uit 2016,⁴ het rapport van het Schakelteam voor personen met verward gedrag uit 2018,⁵ de eindevaluatie van het Actieprogramma 'Lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag' uit 2021,⁶ het Landelijke Actieprogramma 'Grip op onbegrip'⁷ en het rapport van de parlementaire verkenning 'Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid'.⁸ De wijze waarop het Openbaar Ministerie handelt in zaken van verdachten met psychische problematiek is eerder onderwerp van toezichtonderzoek geweest. Naar aanleiding van vragen die waren gerezen in het strafrechtelijk onderzoek naar de dood van de D66-politica mevrouw E. Borst, waarvoor Bart van U. is veroordeeld, is door het College van procureurs-generaal (hierna: het College) de Commissie Hoekstra ingesteld. Die commissie heeft gerapporteerd over de strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak Bart van U.⁹ De in het rapport opgenomen aanbevelingen resulteerden in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, uitgevaardigd door het College. Een deel van dat programma zag op de rol en taakopvatting van de officier van justitie in het kader van de Wet Bopz (nu: de Wvvgz en de Wzd). In het kader van het toezicht op de uitvoering van het verbeterprogramma heeft de procureur-generaal in 2017 onder meer gerapporteerd over de verstrekking van strafrechtelijke gegevens door het Openbaar Ministerie in de Bopz-procedure.¹⁰

In de context van het onderhavige onderzoek zijn ook betrokken de uitdagingen waar het Openbaar Ministerie mee te maken heeft bij de aanpak van een toenemend aantal casus van personen met verward of onbegrepen gedrag die strafbare feiten plegen.

Dit incidentonderzoek is er in hoofdzaak op gericht te achterhalen of het Openbaar Ministerie met de wijze waarop het in de periode van 23 december 2021 (de datum waarop de verdachte terugkeert in Nederland) tot 20 juni 2023 (de datum van het steekincident aan de Turfmarkt) op gedragingen van de verdachte heeft gereageerd, naar behoren uitvoering heeft gegeven aan zijn wettelijke taken. In de

⁴ Aanjaagteam Verwarde Personen, *Doorpakken!*, september 2016. Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 25 424, nr. 331 voor het rapport.

⁵ Schakelteam voor personen met verward gedrag, *Op weg naar een persoonsgerichte aanpak*, september 2018. Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 25 424, nr. 424 voor het rapport.

⁶ ZonMw, *Eindevaluatie. Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag*, oktober 2021. Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 25 424, nr. 607 voor het rapport.

⁷ Programma van ZonMw (ZorgOnderzoek Nederland). Zie voor meer informatie www.zonmw.nl.

⁸ Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid. Eindrapport Parlementaire verkenning*, 4 juli 2024. Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 25 424, nr. 706 voor het rapport.

⁹ R.J. Hoekstra e.a., *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.*, juni 2015. Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 247 voor het rapport.

¹⁰ Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Gedeelde informatie. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politieke gegevens aan het Bopz-dossier*, Den Haag: 2017.

periode tot 23 december 2021 verbleef de verdachte (overwegend) in Curaçao. Het Openbaar Ministerie in Curaçao valt niet onder de Wet RO en – nu noch het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, noch de Staatsregeling Curaçao of een Rijkswet¹¹ daarin voorziet – evenmin onder het toezicht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Het toezichtonderzoek van de procureur-generaal is, overeenkomstig de reikwijdte van art. 122 Wet RO, beperkt tot het Openbaar Ministerie. Het handelen van het Openbaar Ministerie valt buiten het bereik van de toezichthoudende taak van de Inspectie. Een compleet beeld van het handelen van de overheidsorganisaties die in de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij de verdachte, kan alleen worden verkregen als ook de handelwijze van het Openbaar Ministerie wordt onderzocht. In zoverre zijn de onderzoeken van enerzijds de Inspectie en anderzijds de procureur-generaal complementair aan elkaar. Dat laat echter onverlet dat het onderzoek van de procureur-generaal in alle onafhankelijkheid is verricht en geheel voor verantwoordelijkheid van de procureur-generaal komt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het onderzoek van de Inspectie. Wel heeft in de uitvoering overeenkomstig het Afstemmingsprotocol regelmatig overleg met de Inspectie plaatsgevonden, met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. Het overleg was ook geboden omdat verschillende justitiële organisaties bij de verdachte betrokken zijn geweest. Die omstandigheid leidt onvermijdelijk tot enige overlap in de feitelijke beschrijving in de beide rapportages.

1.3 De onderzoeksvragen

Inzet van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag of het Openbaar Ministerie, bij de uitvoering van zijn wettelijke taken – specifiek in de casus van Jamel L. – de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren heeft gehandhaafd en uitgevoerd. Onder de term ‘wettelijke voorschriften’ moeten in dit verband tevens worden begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen en (andere) instructies.

Ten behoeve van de beantwoording van deze hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen in het onderzoek betrokken:

1. Welke relevante informatie over Jamel L. was in de jaren voorafgaand aan het steekincident bekend bij het Openbaar Ministerie en welke informatie had bekend kunnen of behoren te zijn?
2. Wat waren in de relevante periode(s) de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie op het gebied van het delen van strafrechtelijke persoonsgegevens zowel binnen het Openbaar Ministerie als met externe (uitvoerings)instanties?
3. Wat waren in de relevante periode(s) de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie op het gebied van interventies ten aanzien van verdachten met psychische problematiek?

¹¹ Denk bijvoorbeeld aan de Rijkswet rechtsmacht Hoge Raad voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Rijkswet tot regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen, de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

1.4 De opzet en organisatie van het onderzoek

Algemeen

Ten behoeve van het onderzoek zijn allereerst wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, rechtspraak en literatuur over de taken van het Openbaar Ministerie ten aanzien van verdachten met psychische problematiek bestudeerd. Het accent lag daarbij op documentatie over informatiedeling, justitiële gegevens en strafrechtelijke interventiemogelijkheden. Het bestudeerde materiaal vormt de basis voor het juridisch normatief kader dat in hoofdstuk 3 (strafrecht en gedwongen zorg) en hoofdstuk 4 (strafrechtelijke persoonsgegevens) wordt beschreven.

Dossieronderzoek

Op grond van de inlichtingenplicht uit art. 122 lid 2 Wet RO heeft het College alle voor het onderzoek benodigde inlichtingen en stukken verstrekt. Het betrof de dossiers van de parketten die van medio 2022 tot de dag van het steekincident betrokkenheid hebben gehad bij Jamel L., te weten de arrondissementsparketten Zeeland-West-Brabant en Rotterdam. In verband met een dossier uit 2013 is ook het arrondissementsparket Amsterdam in beeld gekomen. In dit verband is niet alleen kennisgenomen van processtukken, maar ook van (interne) correspondentie.

Interviews

Naast de bestudering van de dossiers, hebben interviews plaatsgevonden met onder meer medewerkers van de betrokken parketten, en, in samenwerking met of na afstemming met de Inspectie, medewerkers van de Justitiële informatiedienst (Justid) en van de Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS). De interviews waren bedoeld om meer inzicht te krijgen in de relevante werkprocessen en beweegredenen van de diverse, betrokken medewerkers. In totaal is met 21 personen gesproken. Aan verschillende geïnterviewde personen zijn op een later moment nog aanvullende vragen gesteld.

De interviews hebben semigestructureerd plaatsgevonden, aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst. In sommige gevallen zijn de vragen op voorhand (op hoofdlijnen) gedeeld met de geïnterviewden. Tijdens de interviews is er steeds naar gestreefd voldoende ruimte te bieden voor aanvullingen en opmerkingen die verband hielden met de casus van Jamel L.

Uitvoering

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal. Het is in zijn naam verricht door mr. P.M. Frielink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, en mr. K. Akça en mr. A.C.M. Klaasse, beiden medewerkers in het kabinet van de procureur-generaal. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte schets gegeven van de strafrechtelijke voorgeschiedenis van Jamel L. Hoofdstuk 3 ziet op de mogelijke interventies ten aanzien van verdachten met psychische problemen en het normatieve kader dat daarvoor geldt. Hoofdstuk 4 is gewijd aan justitiële gegevens en de taken van het Openbaar Ministerie aangaande deze gegevens. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van

het onderzoek gepresenteerd. Afgesloten wordt met een aantal conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2 Justitieel verleden van Jamel L.

2.1 Inleiding

Het steekincident in de supermarkt aan de Haagse Turfmarkt vond plaats op 20 juni 2023. Daaraan voorafgaand is Jamel L. verschillende keren met politie en justitie in aanraking gekomen, niet alleen binnen het Koninkrijk der Nederlanden maar ook daarbuiten. In dit hoofdstuk wordt het justitieel verleden van Jamel L. beschreven. Ingegaan wordt op de justitiële contacten van Jamel L. In elke paragraaf wordt een periode uit het leven van Jamel L. besproken. In hoofdstuk 5, waarin de bevindingen van het onderzoek worden beschreven, komt in par. 5.4 aan bod op welke wijze het Openbaar Ministerie in de anderhalf jaar vóór het steekincident heeft geacteerd naar aanleiding van de politieke contacten van Jamel L.

De feiten en omstandigheden die in dit hoofdstuk worden weergegeven zijn hoofdzakelijk gebaseerd op informatie die de procureur-generaal bij de Hoge Raad op zijn verzoek heeft ontvangen van het College en informatie die is verkregen uit open bronnen. Daar waar dat anders is, wordt dit in een voetnoot vermeld.

2.2 De eerste 40 jaar (1967 – 2007)

Jamel L. is in 1967 geboren op Curaçao. Daar verblijft hij de eerste 22 jaar van zijn leven. Uit het uittreksel justitiële documentatie van Curaçao blijkt dat hij tussen 1985 en 1988 is veroordeeld voor (samengevat) joyriding, vermogensdelicten, een drugsdelict en een bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht. In 1989 vertrekt Jamel L. naar Nederland. Ook in Nederland pleegt hij diverse misdrijven. In 1993 wordt hij veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van tien jaar wegens afpersing, poging tot moord, poging tot doodslag, wederspansigheid en vernieling. Daarna volgen in de jaren 1999 tot en met 2009 nog verschillende andere veroordelingen voor onder meer bedreigingen en overvallen.

2.3 Zes jaren in het Verenigd Koninkrijk (2007 – 2013)

In juli 2007 reist Jamel L. van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk. In de periode juli tot en met november 2007 komt hij diverse keren met de politie in aanraking, onder meer vanwege een verdenking van diefstal (juli) en bezit van een mes (juli en september). In november 2007 steekt Jamel L. een man in zijn arm met een mes. Naar aanleiding van dit incident wordt hij opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. Vanwege incidenten wordt Jamel L. diverse malen overgeplaatst naar andere klinieken. Op 22 mei 2009 slaat Jamel L. een zorgmedewerker van de kliniek waar hij verblijft met een stoel. Jamel L. wordt hiervoor op 28 oktober 2009 veroordeeld ter zake van zware mishandeling en naar aanleiding van deze veroordeling gelast de rechtbank op 8 april 2010 een *Hospital Order*. Op grond van deze *Hospital Order* verblijft hij tot 18 april 2013 in een psychiatrisch ziekenhuis. Hij wordt in die periode tweemaal onderzocht door een psychiater, die concludeert dat het noodzakelijk is dat het verblijf van Jamel L. in het psychiatrisch ziekenhuis wordt gecontinueerd.

Op 18 april 2013 constateert de psychiatrische kliniek dat Jamel L. niet terug is gekomen van ongegeleid verlof. Op grond van politie-informatie nemen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aan dat hij nog dezelfde dag naar Amsterdam is gevlogen. Bij brief van 23 april 2013 informeert de minister van Justitie van het Verenigd Koninkrijk zijn Nederlandse ambtgenoot over Jamel L. en

verzoekt Nederland om hem aan te houden. Verder wordt aangekondigd dat het Verenigd Koninkrijk een formeel verzoek tot overname van de verdere tenuitvoerlegging van het strafvonnis zal doen.

2.4 Gevlucht naar Nederland (2013-2014)

In Nederland wordt de verdachte op 24 april 2013 voorlopig aangehouden op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS). Op 26 april 2013 wordt zijn bewaring bevolen. Bij brief van 3 mei 2013 doen de autoriteiten uit het Verenigd Koninkrijk het WOTS-verzoek aan Nederland. De bewaring van Jamel L. wordt herhaaldelijk verlengd.

De penitentiare kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden adviseert de toenmalige minister van (destijds) Veiligheid en Justitie over het WOTS-verzoek. In een tussenadvies van 4 september 2013 overweegt het hof dat de *Hospital Order* die in het Verenigd Koninkrijk is opgelegd overeenkomt met de maatregel van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr oud) of de maatregel van terbeschikkingstelling (art. 37a Sr). Om te kunnen adviseren over de vraag of Jamel L. dient te worden geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis of in een tbs-kliniek, heeft het hof een plaatsingsadvies gevraagd aan een forensisch psychiater. De psychiater heeft te kennen gegeven geen plaatsingsadvies te kunnen geven zonder observatie. Het hof beslist vervolgens tot een observatie in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC). Mede naar aanleiding van de daarop volgende onderzoeksbevindingen van de psychiater adviseert het hof Arnhem-Leeuwarden op 13 november 2013 dat de *Hospital Order* in Nederland verder ten uitvoer zal worden gelegd als de maatregel van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis voor de termijn van één jaar.

Op 15 november 2013 stemt de minister van Veiligheid en Justitie in met het WOTS-verzoek. Op diezelfde datum wordt door de IOS, namens de Minister, een brief gestuurd aan het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) van het arrondissementsparket Amsterdam. In die brief verzoekt IOS het IRC zorg te dragen voor de tenuitvoerlegging van de sanctie. Aan het verzoek van IOS wordt door het IRC diezelfde dag gevolg gegeven met een last tot tenuitvoerlegging en een verzoek aan het Forensisch Plaatsingsloket om Jamel L. te plaatsen in een psychiatrisch ziekenhuis. Op 21 november 2013 bericht het Forensisch Plaatsingsloket het IRC dat de betrokkene zo snel mogelijk wordt geplaatst. Hoelang Jamel L. na zijn plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis daadwerkelijk daar heeft verbleven voordat hij door de geneesheer-directeur van het ziekenhuis is ontslagen, is noch op grond van dit onderzoek, noch op grond van het onderzoek van de Inspectie duidelijk geworden.¹²

De opgelegde *Hospital Order* noch de tenuitvoerlegging daarvan in Nederland stond in 2022/2023 op de justitiële documentatie van Jamel L.

2.5 Terug naar Curaçao (2015 – 2021)

In 2016 wordt Jamel L. tweemaal veroordeeld door het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) van Curaçao voor feiten gepleegd in 2015. Op 5 april 2016 wordt hij wegens bedreiging veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van zes maanden, waarvan drie maanden voorwaardelijk. Aan het voorwaardelijke deel zijn de bijzondere voorwaarden gekoppeld dat de verdachte zich gedurende de proeftijd zal houden aan de aanwijzingen van de reclassering en dat hij zich onder ambulante behandeling stelt van een psychiater.

¹² Zie Inspectie Justitie en Veiligheid, *Incidentonderzoek dodelijk steekincident Turfmarkt*, november 2024.

Diezelfde maand, op 22 april 2016, wordt Jamel L. veroordeeld voor twee bedreigingen met enig misdrijf tegen het leven gericht en een bedreiging met zware mishandeling. Aan hem wordt een gevangenisstraf voor de duur van tien maanden opgelegd, waarvan vijf maanden voorwaardelijk. Als bijzondere voorwaarde is onder meer gesteld dat Jamel L. zich aansluitend op zijn detentie ter verpleging zal laten opnemen in een psychiatrische inrichting voor de duur van één jaar, of zoveel korter als de directeur van de inrichting wenselijk acht, waarbij hij zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in de inrichting worden gegeven.

Op 21 maart 2018 wordt Jamel L. door het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao veroordeeld voor een drietal tijdens de proeftijd, namelijk op 5 december 2016 en 7 maart 2017, begane misdrijven, te weten twee bedreigingen met de dood en vernieling.¹³ Het gerecht is van oordeel dat de feiten niet aan Jamel L. kunnen worden toegerekend en wijst daarbij op rapportages van een psychiater van 22 juni 2017 en 26 januari 2018. In deze rapportages is onder meer te lezen dat Jamel L. “een chronisch psychotische man met paranoïde wanen” is, dat ieder ziektebesef ontbreekt en dat hij in ernstige mate gevaarlijk wordt geacht. Ter motivering van de sanctieoplegging overweegt het gerecht dat de rapportages van de psychiater en het verleden aantonen dat behandeling noodzakelijk is voordat Jamel L. weer in de maatschappij kan functioneren. Het gerecht legt onder meer de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging op.

Wat betreft de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel is van belang op te merken dat wordt aangenomen dat Curaçao geen kliniek heeft die geschikt is voor opname en daadwerkelijke behandeling van ter beschikking gestelden.¹⁴ Tegen die achtergrond wijst het gerecht in het vonnis op art. 1:84 van het Wetboek van Strafrecht van Curaçao, op grond waarvan de maatregel ook in een kliniek in Nederland ten uitvoer kan worden gelegd.¹⁵

Op 22 oktober 2018 verzoekt de minister van Justitie van Curaçao de Nederlandse minister voor Rechtsbescherming de tenuitvoerlegging van de in Curaçao opgelegde maatregel tot terbeschikkingstelling (tbs) over te nemen. Dat verzoek wordt bij brief van 5 november 2018 afgewezen.

De afwijzing van het overnameverzoek door Nederland heeft tot gevolg dat de tbs-maatregel ten uitvoer wordt gelegd in Curaçao. Jamel L. is daar geplaatst op de Forensische Observatie Behandelafdeling (Foba) van de penitentiare inrichting ‘Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou’ (SDKK). Op grond van het Wetboek van Strafrecht van Curaçao (art. 1:91) geldt de terbeschikkingstelling voor de duur van twee jaren. Op vordering van het Openbaar Ministerie kan de termijn van de tbs door de rechter worden verlengd. In 2020 vordert de officier van justitie de verlenging van de termijn van de tbs-maatregel. Het Gerecht in Eerste Aanleg stelt op grond van een advies van een psychiater vast dat het recidiverisico in de afgelopen twee jaar duidelijk is afgenomen en dat er op de Foba geen verbetering van de psychische toestand van Jamel L. is te verwachten, omdat daar geen resocialiserende activiteiten mogelijk zijn. Een locatie waar die activiteiten wel mogelijk zijn, is niet voorhanden. Het advies van de psychiater is dan ook om de tbs met dwangverpleging

¹³ Zie het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao 21 maart 2018, ECLI:NL:OGEAC:2018:125.

¹⁴ Conclusie A-G Hofstee voorafgaand aan HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1421. Zie ook A.D. Marchena-Slot, ‘Perspectieven Post-Murray voor gedetineerden met een psychische stoornis in Curaçao’, *Strafblad* 2019/2.

¹⁵ Op basis van art. 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederland is het mogelijk om vonnissen, die door de rechter in Curaçao zijn gewezen, elders in het Koninkrijk ten uitvoer te leggen.

voorwaardelijk te beëindigen, waarbij de voorwaarden onder meer inhouden dat hij de medewerking aan de psychiatrische behandeling voortzet.

Het gerecht overweegt op 1 april 2020 dat de dwangverpleging in beginsel voorwaardelijk kan worden beëindigd, maar dat eerst dient te worden onderzocht wat een geschikte woonplek is voor Jamel L. Om die reden verlengt het gerecht bij beschikking van 1 april 2020 de duur van de tbs met een jaar en wordt het door de verdediging gedane verzoek tot voorwaardelijke beëindiging afgewezen. Een drietal maanden later, op 1 juli 2020, beslist het gerecht dat de tbs voorwaardelijk wordt beëindigd met ingang van 1 augustus 2020. Als voorwaarden worden gesteld i) dat Jamel L. zijn psychiatrische behandeling zal voortzetten en alle aanwijzingen van de behandelaars zal opvolgen, waaronder het voortzetten van de vierwekelijkse injecties met medicatie, ii) dat hij zal wonen in een door de reclassering aangewezen woning, iii) dat hij ieder contact met zijn familie in Curaçao uit de weg zal gaan en iv) dat hij alle aanwijzingen van de reclassering zal opvolgen.

Het Openbaar Ministerie Curaçao heeft daarna geen verlenging van de tbs meer gevorderd, zodat de tbs-maatregel op 1 april 2021 van rechtswege is geëindigd.

De straffen die aan Jamel L. in 2016 zijn opgelegd waren in 2023 opgenomen op zijn Curaçaose justitiële documentatie. De in 2018 opgelegde tbs-maatregel was niet op de justitiële documentatie vermeld.

2.6 Opnieuw naar Nederland (2022 – 2023)

In december 2021 wordt Jamel L. aangehouden op Schiphol vanwege een nog openstaande straf. Na het ondergaan van die detentie wordt Jamel L. op 24 februari 2022 in vrijheid gesteld. Hij gaat aan het werk bij een schoonmaakbedrijf in Vlissingen en huurt via een medewerker van dat schoonmaakbedrijf een woning in Middelburg. In juni neemt Jamel L. ontslag en zegt begin juli ook de huur van de woning op. Hij weigert echter de woning te verlaten. In de maanden juli tot en met oktober 2022 komen ten aanzien van Jamel L. bij de politie veel meldingen binnen van geluidsoverlast, verward gedrag en bedreigingen en een melding over het bezit van een mes. In juli 2022 wordt de casus van Jamel L. door de politie aangemeld bij het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) Zeeland. In augustus en september 2022 vinden er in het ZVH Zeeland overleggen plaats tussen diverse ketenpartners. Aan die overleggen neemt ook een parketsecretaris van het Openbaar Ministerie van het parket Zeeland-West-Brabant deel.

Op 24 augustus 2022 doet een medewerker van het schoonmaakbedrijf in Vlissingen aangifte van bedreiging¹⁶ bij de politie Zeeland-West-Brabant. Uit de aangifte volgt dat Jamel L. de medewerker lastigvalt met berichten via WhatsApp en de medewerker achtervolgt op straat. De WhatsApp-gesprekken zijn bij de aangifte gevoegd. Bij de aangifte zijn ook prints gevoegd van artikelen op websites over onder meer de veroordeling van Jamel L. in Curaçao tot tbs in 2018 en de veroordeling in het Verenigd Koninkrijk uit 2009. Op 16 november 2022 wordt door dezelfde medewerker van het schoonmaakbedrijf opnieuw aangifte gedaan, ditmaal van een in een voicemailbericht geuite bedreiging met de dood. Bij deze aangifte is als bijlage een brief gevoegd van de *Immigration Enforcement* van het Verenigd Koninkrijk gericht aan Jamel L., gedateerd op 1 juli 2013. In die brief wordt Jamel L. in kennis gesteld van het besluit om hem van het grondgebied van het Verenigd

¹⁶ 'Bedreiging' is de kwalificatie die de politie heeft meegegeven aan het feitencomplex. Gelet op de beschreven feitelijke gang van zaken had 'belaging' als bedoeld in art. 285b Sr meer voor de hand gelegen.

Koninkrijk te verwijderen¹⁷ vanwege zijn veroordeling in 2009. De aangiften en de daarbij gevoegde bijlagen hebben het Openbaar Ministerie ZWB nooit bereikt. De aangiften zijn eerst in februari 2023 aan de officier van justitie voorgelegd. Dat ging met een mail waarin een politieambtenaar in eigen bewoordingen beschrijft wat in de aangiften stond.

Op 8 december 2022 wordt Jamel L. in Zwijndrecht aangehouden voor bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht. Jamel L. heeft op die dag in het gemeentehuis in Zwijndrecht medewerkers van de gemeente bedreigd, onder andere door te schreeuwen: 'Ik ga jullie allemaal aan flarden schieten'. De verdachte wordt in voorlopige hechtenis genomen. Op 24 maart 2023 vindt een pro forma-zitting plaats bij de rechtbank Rotterdam. Drie dagen voorafgaand aan die zitting heeft de officier van justitie aangekondigd op de pro forma-zitting te zullen vorderen dat de rechtbank zal bevelen dat Jamel L. ter observatie wordt overgebracht naar het Pieter Baan Centrum (PBC), zodat kan worden onderzocht of Jamel L. heeft gehandeld vanuit een psychische stoornis. De rechtbank wijst de vordering tot opname in het PBC af, met als motivering dat de noodzaak van onderzoek naar de geestesgesteldheid van de verdachte niet duidelijk naar voren komt in het advies van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en dat plaatsing, gelet op de ernst van de verdenking, disproportioneel is. Verder beslist de rechtbank tot opheffing van de voorlopige hechtenis en beveelt zij de invrijheidstelling van de verdachte.

Na zijn invrijheidstelling komen in de periode van 25 maart tot en met 14 april 2023 bij de politie in de regio's Zwijndrecht en Den Haag vrijwel dagelijks meldingen binnen van door Jamel L. veroorzaakte overlast. Het gaat veelal om verbale agressie jegens burgers op straat. Op 14 april 2023 wordt Jamel L. aangehouden op verdenking van diefstal met geweld in een supermarkt in het winkelcentrum van Zwijndrecht. Hij wordt in verzekering gesteld en opnieuw in voorlopige hechtenis genomen.

Op 9 juni 2023 vindt in de rechtbank Rotterdam de inhoudelijke behandeling plaats van de verdenking van de bedreiging in het gemeentehuis en de diefstal in de supermarkt. De rechtbank spreekt Jamel L. vrij van de diefstal met geweld en veroordeelt hem voor de bedreiging van de gemeenteambtenaren tot 107 dagen gevangenisstraf. De duur van deze straf is gelijk aan het aantal dagen dat Jamel L. reeds in voorarrest heeft doorgebracht. Omdat Jamel L. nog een nacht vrijwillig in de penitentiare inrichting verblijft, wordt hij op 10 juni 2023 in vrijheid gesteld.

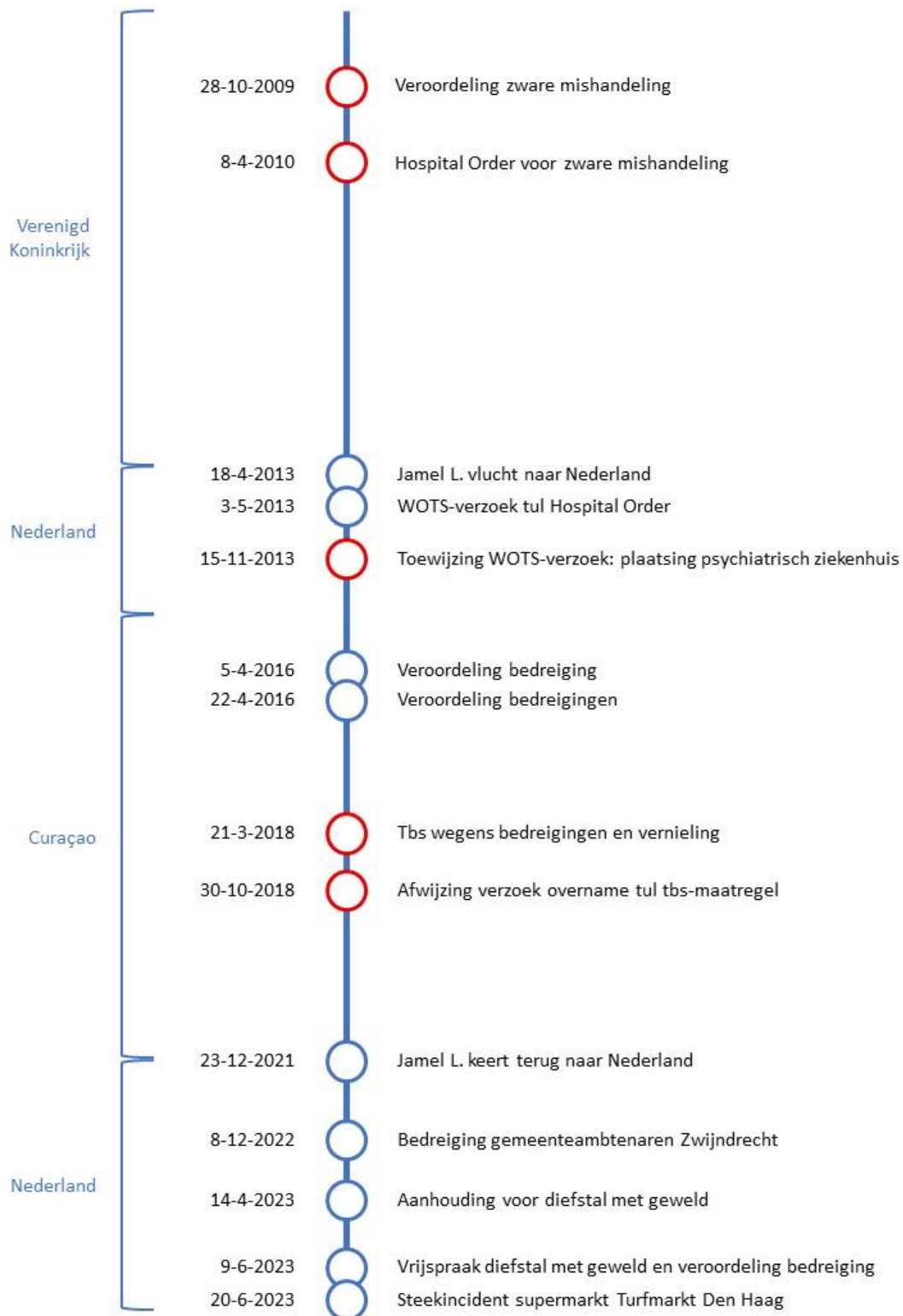
Tien dagen later, op 20 juni 2023, vindt het steekincident plaats in de supermarkt aan de Turfmarkt in Den Haag. Zoals opgemerkt, is Jamel L. op 18 april 2024 door de rechtbank Den Haag wegens moord veroordeeld tot (onder meer) een gevangenisstraf van tien jaren en terbeschikkingstelling met dwangverpleging.¹⁸ Het hoger beroep tegen dit vonnis is ten tijde van de voltooiing van dit rapport nog aanhangig.

¹⁷ Op grond van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, no. 1003. Deze Regulations zijn gebaseerd op Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, zie *PbEU* 2004, L 158/77.

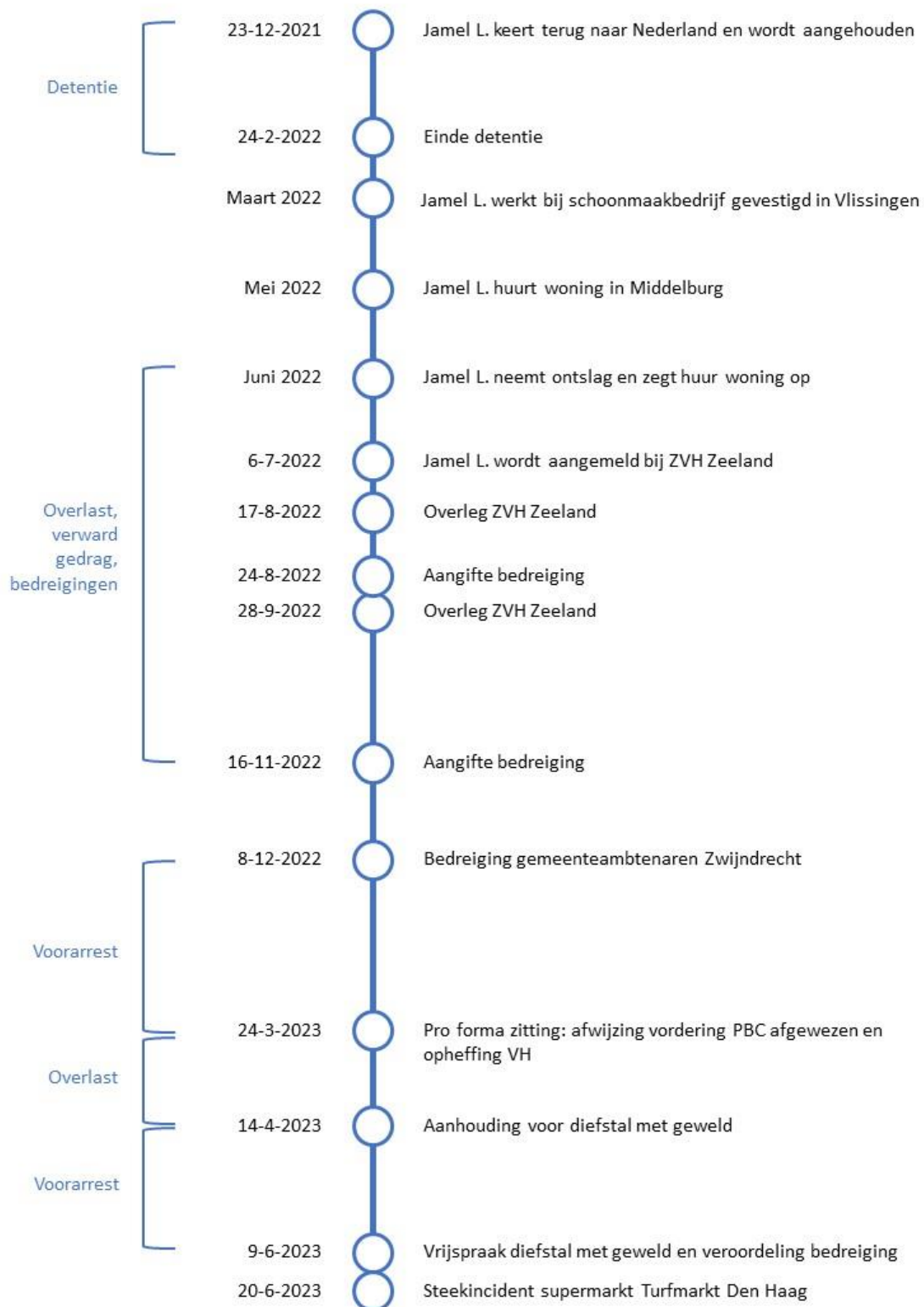
¹⁸ Zie rechtbank Den Haag 18 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5528.

2.7 Weergave van kerngebeurtenissen in een tijdlijn

Figuur 1: tijdlijn 2009 tot en met 2023



Figuur 2: gedetailleerde tijdlijn 23 december 2021 tot en met 20 juni 2023



3 Mogelijke interventies ten aanzien van verdachten met psychische problematiek

3.1 Inleiding

Op grond van het opportunititeitsbeginsel is het primair het Openbaar Ministerie dat beslist om al dan niet strafrechtelijk te vervolgen, en zo ja, welk feit ten laste wordt gelegd.¹⁹ Het is ook aan het Openbaar Ministerie te beoordelen of en, zo ja, welke straf of maatregel moet worden gevorderd. Ten aanzien van verdachten met een (vermoedelijke) psychische stoornis kan het Openbaar Ministerie diverse wegen bewandelen om te bewerkstelligen dat deze verdachten de zorg krijgen die zij nodig hebben. Allereerst kan het Openbaar Ministerie aansturen op mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht biedt, zoals zorg als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf en terbeschikkingstelling met dwangverpleging. Ook kan het Openbaar Ministerie sinds 1 januari 2020 een verzoekschrift bij de strafrechter indienen tot het afgeven van een civiele zorgmachtiging zoals bedoeld in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg.

Om zo dicht mogelijk te blijven bij de casus van Jamel L., worden in dit hoofdstuk alleen deze modaliteiten van onvrijwillige zorg besproken, in de fase van de berechting. Buiten beschouwing blijven de gedwongen zorgmogelijkheden in de executiefase. Hetzelfde geldt voor de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking als bedoeld in art. 38z Sr, omdat deze maatregel eerst na afloop van een terbeschikkingstelling of gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd. Ook de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38m Sr) wordt niet besproken, omdat niet aan de voorwaarde was voldaan dat de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk was veroordeeld dan wel een strafbeschikking was opgelegd (art. 38m lid 1, aanhef en onder 2°, Sr). Tot slot wordt niet ingegaan op buitengerechtelijke mogelijkheden, zoals het voorwaardelijk sepot, omdat een dergelijk sepot gelet op de ernst van het feit waarvan Jamel L. werd verdacht (bedreiging met de dood) niet voor de hand lag. Dit wordt bevestigd door de wijze waarop de rechtbank Rotterdam de zaak heeft afgedaan, te weten met het opleggen van een gevangenisstraf.

In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 wordt achtereenvolgens ingegaan op gedwongen zorg via een (deels) voorwaardelijke straf, de maatregel van terbeschikkingstelling en de zorgmachtiging. Na de bespreking van die wettelijke mogelijkheden, wordt een toelichting gegeven op de diverse instanties waar het Openbaar Ministerie in deze casus mee samen heeft gewerkt. Vervolgens komt het normatief kader aan de orde waaraan het handelen van het Openbaar Ministerie kan worden getoetst.

3.2 Gedwongen zorg via een (deels) voorwaardelijke straf

Bij de strafoplegging kan de strafrechter bepalen dat (een deel van) de opgelegde straf onder voorwaarde(n) niet ten uitvoer wordt gelegd. Bij overtreding van een voorwaarde kan het Openbaar Ministerie vorderen dat (een deel van) de voorwaardelijk opgelegde straf alsnog wordt geëxecuteerd. Een voorwaardelijke veroordeling is mogelijk bij alle hoofdstraffen, waaronder een gevangenisstraf

¹⁹ W. Geelhoed, 'Vervolging', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 161-172.

voor de duur van maximaal vier jaren en een taakstraf. In geval van een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren kan de gehele gevangenisstraf voorwaardelijk worden opgelegd en in geval van een gevangenisstraf van meer dan twee jaren en ten hoogste vier jaren kan maximaal twee jaren voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14a lid 1 en 2 Sr).

Bij elke voorwaardelijke veroordeling wordt als algemene voorwaarde gesteld dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (art. 14c lid 1 Sr). Daarnaast kan een aantal bijzondere voorwaarden worden gesteld, waaronder de opname van de veroordeelde in een zorginstelling (klinische behandeling, art. 14c lid 2, aanhef en onder 10°, Sr) en de verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling (ambulante behandeling, art. 14c lid 2, aanhef en onder 11° Sr). De bijzondere voorwaarde van klinische behandeling is bedoeld voor die gevallen waarin de rechter het noodzakelijk acht dat de behandeling plaatsvindt in de gecontroleerde omgeving van een zorginstelling. Deze afweging is voorbehouden aan de rechter omdat sprake is van vrijheidsbeneming. De beslissingen tot opname en de duur daarvan kunnen niet in handen worden gelegd van de reclassering of de justitiële instantie die verantwoordelijk is voor de plaatsing.²⁰ Wel is toegestaan dat in de bijzondere voorwaarde wordt bepaald dat de opname plaatsvindt voor de duur van de proeftijd, of zoveel korter als door de instelling wenselijk wordt geacht.²¹ De maximale termijn van de opname hangt af van de proeftijd. Deze is in beginsel ten hoogste drie jaren. De proeftijd kan maximaal tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan dat gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam, zoals geweldsmisdrijven en zedendelicten (art. 14b lid 2 Sr).

Wanneer de strafrechter van oordeel is dat een behandeling van de veroordeelde is aangewezen, maar opname in een zorginstelling niet noodzakelijk is, kan de rechter ambulante behandeling als bijzondere voorwaarde stellen. Via deze bijzondere voorwaarde kan ook het innemen van medicatie worden bevorderd.²²

Een belangrijke beperking bij het stellen van bijzondere voorwaarden en de duur daarvan is dat de voorwaarde niet zwaarder mag zijn dan de straf die de voorwaarde vervangt. De voorwaardelijke veroordeling is immers bedoeld als alternatief en is gebaseerd op het principe dat van de dreiging van tenuitvoerlegging van de straf een zekere drang uitgaat tot naleving van de voorwaarden.²³

Hoewel de wet niet vereist dat ambulante of klinische behandeling als bijzondere voorwaarde slechts kan worden gesteld wanneer daaraan een rapportage van de reclassering dan wel van gedragsdeskundigen is voorafgegaan, is dit wel aangewezen.²⁴ Op grond van een dergelijke rapportage kan de rechter een meer gefundeerd oordeel geven over de wenselijkheid en de haalbaarheid van een als bijzondere voorwaarde op te leggen behandeling. Een dergelijke rapportage biedt in de regel ook meer aanknopingspunten voor de vraag of de verdachte daadwerkelijk gemotiveerd is de behandeling

²⁰ HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0262, NJ 2007/97, rov. 3.4; HR 12 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5449, NJ 2013/132, rov. 2.3.1; HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:946, rov. 2.4.1 en 2.4.2; HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027, NJ 2022/363, rov. 2.4.1-2.4.2 en HR 17 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1418, rov. 2.4.1-2.4.2.

²¹ HR 12 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5449, NJ 2013/132, rov. 2.3.3.

²² HR 11 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:537 (art. 81 RO).

²³ F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996, p. 70.

²⁴ F.W. Bleichrodt, 'Het ondergaan van behandeling als voorwaarde', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 456-458; S. Meijer, 'Commentaar op art. 14c Sr', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *T&C Strafrecht* (online, bijgewerkt t/m 1 juli 2024).

te ondergaan en daaraan mee te werken. Hoewel dat laatste voor het opleggen van de voorwaarde geen wettelijk vereiste is, is een gebrek aan motivatie in de praktijk wel een beletsel.

3.3 De maatregel van terbeschikkingstelling

De meest ingrijpende strafrechtelijke maatregel waarbinnen zorg kan plaatsvinden, is de terbeschikkingstelling (tbs) (art. 37a Sr). Een last tot tbs kan worden gegeven indien 1) de strafrechter heeft vastgesteld dat de betrokkene ten tijde van het plegen van het feit leed aan een ‘gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens’, 2) sprake is van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld of één van de in art. 37a lid 1, onder 2°, Sr opgesomde delicten en 3) de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de maatregel eist (gevaarscriterium).²⁵ Tot slot is voor de oplegging van tbs in beginsel deskundigenrapportage vereist. Op deze vier voorwaarden wordt hierna ingegaan.

Allereerst kan tbs slechts worden opgelegd bij bepaalde strafbare feiten, te weten een misdrijf dat wordt bedreigd met een gevangenisstraf van vier jaar of meer, of een misdrijf zoals genoemd in art. 37a lid 1, onder 2°, Sr. Deze voorwaarde brengt met zich mee dat tbs niet kan worden opgelegd indien de verdachte een overtreding heeft begaan. Aan de andere kant is tbs niet enkel voorbehouden voor de meest ernstige strafbare feiten. Zo kent winkeldiefstal (art. 310 Sr) een strafmaximum van vier jaar gevangenisstraf en wordt het misdrijf bedreiging (art. 285 Sr) genoemd in art. 37a lid 1, onder 2°, Sr.

Tbs is bedoeld ter beveiliging van de maatschappij tegen het begaan van strafbare feiten.²⁶ Het gevaarscriterium is niet beperkt tot delicten die soortgelijk zijn aan die waarvoor de betrokkene is veroordeeld. Bij ‘veiligheid van anderen’ gaat het om direct gevaar voor specifieke personen. Algemene veiligheid voor personen ziet op een bredere, onbepaalde kring van personen. Met ‘algemeen gevaar voor goederen’ wordt bijvoorbeeld gedoeld op brandstichting waardoor schade kan ontstaan aan gebouwen en inboedel.²⁷ Tbs kan niet worden opgelegd, indien de betrokkene enkel een gevaar is voor zichzelf. Bij de beoordeling van de vraag of de veiligheid het opleggen van de tbs eist, mag de rechter ook strafbare feiten in aanmerking nemen waarvoor de verdachte nog niet

²⁵ E.J. Hofstee, *TBR en TBS: de TBR in rechtshistorisch perspectief* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1987, p. 444-461; M.J.F. van der Wolf, ‘53.3 Oplegging van TBS’, in: J. Boksem e.a. (red.), *Handboek strafzaken*, (online, bijgewerkt t/m 15 januari 2015); F.J.H. Hovens, *Terbeschikkingstelling (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 20)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 73-89; F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 179-182; M.E. van Wees, *Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 21)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 1-12.

²⁶ E.J. Hofstee, *TBR en TBS: de TBR in rechtshistorisch perspectief* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1987, p. 440-441; M.J.F. van der Wolf, ‘53.3 Oplegging van TBS’, in: J. Boksem e.a. (red.), *Handboek strafzaken*, (online, bijgewerkt 15 januari 2015); F.J.H. Hovens, *Terbeschikkingstelling (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 20)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 86-89; F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 p. 179-181; M.E. van Wees, *Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 21)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 10-12.

²⁷ Voor ‘algemeen gevaar voor goederen’ is meer vereist dan de aantasting van het ongestoorde bezit van goederen van willekeurige derden. Zie HR 23 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2754, NJ 2015/116, m.nt. B.F. Keulen, rov. 2.4.

onherroepelijk is veroordeeld.²⁸ Ook is verdedigd dat de rechter acht mag slaan op andere stukken die zich in het dossier bevinden, zoals politiemutaties.²⁹

De term ‘gebrekkige ontwikkeling’ ziet bijvoorbeeld op aangeboren hersenletsel, verstandelijke beperkingen en persoonlijkheidsstoornissen. Ziekelijke stoornissen zijn aandoeningen waarbij de geestvermogens, na een periode van ‘normale’ ontwikkeling, tijdelijk of blijvend verstoord zijn geraakt. Voorbeelden daarvan zijn angststoornissen, psychoses en verslavingen.³⁰ Aangezien gedragsdeskundigen specialistische kennis hebben over psychische stoornissen, is een aanvullende voorwaarde voor het opleggen van tbs dat de rechter een advies van ten minste twee gedragsdeskundigen, onder wie een psychiater, laat overleggen (art. 37a lid 3 Sr). Deze rapportages bevatten een oordeel over de stoornis, het gevaar, de relatie tussen het delict en de stoornis en de relatie tussen de stoornis en het gevaar. Tevens bevatten de rapportages een advies om de maatregel van tbs al dan niet op te leggen. Het is aan de strafrechter om vast te stellen of bij de verdachte sprake is van een psychische stoornis. De rechter heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid en is niet gebonden aan de adviezen van de rapporteurs.³¹

Bij verdachten die weigeren mee te werken aan een onderzoek van een gedragsdeskundige, rapporteren de gedragsdeskundigen voor zover mogelijk over de reden van die weigering. De rechter doet zich in dergelijke gevallen zoveel mogelijk andere adviezen of rapporteren overleggen die hem over de wenselijkheid van tbs kunnen voorlichten (art. 37a lid 4 Sr). Dat kan bijvoorbeeld een rapportage uit een eerdere strafzaak zijn³² of een rapport waarin ondanks de weigerachtige houding van de verdachte onderzoeksresultaten en bevindingen zijn opgenomen.³³ Bij het geven van een last tot tbs dient de rechter de inhoud van overige adviezen en rapporten die over de persoonlijkheid van de verdachte zijn uitgebracht in aanmerking te nemen (art. 37a lid 5 Sr). Daarbij kan het gaan om oudere rapporten waarin, buiten het kader van een strafrechtelijk onderzoek, een diagnose is gesteld, zoals rapporten in het kader van een behandeling in de reguliere geestelijke gezondheidszorg. Dergelijke rapporten kunnen onder strikte voorwaarden ook zonder toestemming van de verdachte en met doorbreking van het medisch beroepsgeheim van de behandelaar worden opgevraagd (art. 37a lid 6 tot en met lid 9 Sr).³⁴

²⁸ HR 14 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:56, *NJ* 2015/159, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, rov. 3.4; HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:561, *NJ* 2016/203, rov. 2.3.3.

²⁹ Zie de conclusie van voormalig advocaat-generaal Knigge voorafgaand aan HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:954. De Hoge Raad deed de zaak af met art. 81 RO.

³⁰ F.J.H. Hovens, *Terbeschikkingstelling (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 20)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 75-82.

³¹ HR 17 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1295, *NJ* 2024/150 m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, rov. 5.4.1. Vgl. ook EHRM 3 maart 2015, nr. 73560/12, *NJ* 2015/282, m.nt. B.E.P. Myer, par. 25-26 (*Constancia t. Nederland*); J.M. Reijntjes, ‘Gedragskundige rapportage en de strafrechter’, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 859-861.

³² HR 16 december 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0886, *NJ* 1998/334, rov. 6.5; HR 24 januari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6776, *NJ* 2006/108.

³³ HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:625, *NJ* 2020/160, rov. 2.4.2.

³⁴ M.E. van Wees, *Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 21)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 229-241.

De tbs-maatregel kent twee varianten: tbs met dwangverpleging (art. 37b Sr) en tbs met voorwaarden (art. 38 Sr).³⁵ Tbs met dwangverpleging is de meest verstrekkende variant en houdt in dat de veroordeelde wordt opgenomen in een instelling. Voor tbs met dwangverpleging geldt het vereiste dat de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dit eist. Dit criterium is op zichzelf gelijklopend aan het criterium voor oplegging van tbs uit art. 37a Sr, maar hier dient het te gaan om een gevaar dat alleen kan worden beteugeld door verpleging van overheidswege.³⁶ Indien de rechter van oordeel is dat terbeschikkingstelling noodzakelijk is, maar dwangverpleging niet, kan hij beslissen tot het opleggen van een tbs met voorwaarden. De gestelde voorwaarden dienen dan te strekken tot bescherming van de veiligheid (art. 38 lid 1 Sr). Een voorwaarde kan zijn dat de betrokkene zich in een inrichting laat opnemen. Ook kan als voorwaarde worden gesteld dat de betrokkene zich onder behandeling stelt van een deskundige of door een arts voorgeschreven medicatie inneemt (art. 38a lid 1 Sr). Een belangrijk vereiste, dat afwijkt van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling, is dat de veroordeelde moet instemmen met de voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr). Dit instemmingsvereiste is in de wet opgenomen omdat motivatie onmisbaar wordt geacht voor een geslaagde behandeling. Indien de maatschappelijke veiligheid toch niet voldoende kan worden gewaarborgd door de voorwaarden of indien de veroordeelde zich niet aan de voorwaarden houdt, kan de rechter alsnog dwangverpleging gelasten (art. 6:6:10 lid 1, aanhef en onder e, Sv).

Tbs vertoont gelijkenissen met de voorwaardelijke veroordeling met de bijzondere voorwaarde tot klinische opname die in de vorige paragraaf werd besproken. Toch zijn er belangrijke verschillen aan te wijzen. Gewezen is al op het verschil dat bij de voorwaardelijke veroordeling geen instemming met de voorwaarde is vereist. Daarnaast kan de bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling worden gesteld bij (volledig) toerekeningsvatbare verdachten. Ook kan de bijzondere voorwaarde worden gesteld bij strafbare feiten waarvoor terbeschikkingstelling niet is toegestaan. Een vierde verschil is dat bij de bijzondere voorwaarde het verblijf in de zorginstelling of de ambulante behandeling niet worden afgedwongen, terwijl dit bij tbs met dwangverpleging wel mogelijk is. Ten slotte is een verschil dat de tbs met voorwaarden kan worden omgezet in een tbs met dwangverpleging indien de ter beschikking gestelde zich niet aan de voorwaarden houdt, terwijl bij een voorwaardelijke veroordeling slechts de tenuitvoerlegging van de straf kan worden gelast waarbij er geen verbinding meer is met de zorg die als bijzondere voorwaarde was gesteld.

3.4 Civiele zorgmachtiging op last van de strafrechter

Op 1 januari 2020 is art. 2.3 Wet forensische zorg (Wfz), en zijn de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd) in werking getreden. De Wvggz en Wzd vervangen samen de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). De Wvggz is gericht op psychiatrische patiënten, terwijl de Wzd ziet op verstandelijk gehandicapte en psychogeriatrische³⁷ patiënten. Gelet op de casus van Jamel L. blijft de Wzd buiten bespreking.

³⁵ E.J. Hofstee, *TBR en TBS: de TBR in rechtshistorisch perspectief* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1987, p. 435-437; M.J.F. van der Wolf, '53.3 Oplegging van TBS', in: J. Boksem e.a. (red.), *Handboek strafzaken*, (online, bijgewerkt t/m 15 januari 2015).

³⁶ M.E. van Wees, *Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 21)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 14.

³⁷ Een psychogeriatrische aandoening is een ziekte of stoornis in of van de hersenen (mede) als gevolg van ouderdom.

Het nieuwe wettelijke kader van art. 2.3 Wfz in combinatie met de Wvggz is complex en kent een lang wetgevingstraject. De toepassing van een in beginsel civiele maatregel in het strafrecht zorgde en zorgt voor (interpretatie)moeilijkheden. Niet alle consequenties van het hybride karakter van de procedure voor het verlenen van de zorgmachtiging op grond van art. 2.3 Wfz zijn door de wetgever voorzien. Ook met de inwerkingtreding van de reparatiewet Wfz zijn niet alle onvolkomenheden opgelost.³⁸ Voor het Openbaar Ministerie is, nog meer dan voorheen onder de Wet Bopz,³⁹ een sleutelrol weggelegd. Dit betekent dat het Openbaar Ministerie een weg moet zien te vinden in deze complexe regelgeving.

3.4.1 Het verlenen van de zorgmachtiging door de strafrechter

De hoofdregel is dat een verzoek om een zorgmachtiging bij de civiele rechter wordt ingediend.⁴⁰ Wanneer echter ‘de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde’ in het geding is, kan het Openbaar Ministerie zich wenden tot de strafrechter (art. 2.3 lid 1 aanhef Wfz).⁴¹ Indien er geen sprake is van “een link (...) met het strafrecht of de veiligheid van de samenleving”,⁴² is de civiele rechter het aangewezen forum. Ook in dat geval is de officier van justitie degene die de zorgmachtiging voorbereidt en indient bij de civiele rechter.⁴³ Omdat in de casus van Jamel L. duidelijk sprake was van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, blijft de procedure bij de civiele rechter hierna buiten bespreking.

Op grond van art. 2.3 Wfz in verbinding met art. 6:5 onder a Wvggz kan de strafrechter een civiele zorgmachtiging voor verplichte – dat wil zeggen: gedwongen – zorg afgeven. Het betreft een machtiging voor, en dus geen bevel tot, het verlenen van onvrijwillige zorg aan personen met een psychische stoornis.⁴⁴ De zorgmachtiging wordt bij aparte (civielrechtelijke) beschikking afgegeven en maakt geen onderdeel uit van het strafvonnis.⁴⁵ Hoewel de zorgmachtiging geen strafrechtelijke maatregel is, heeft de procedure van art. 2.3 Wfz en art. 6:4 Wvggz wel een enigszins hybride

³⁸ Wijziging van de Wet forensische zorg en enige andere wetten (Reparatiewet forensische zorg), *Stb.* 2023/202.

³⁹ Zie over het verschil tussen de Bopz en de Wvggz en de rol van het Openbaar Ministerie onder de respectievelijke wetten had en heeft: A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf, ‘Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020’, *DD* 2020/43.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 142.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 224.

⁴² *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 167; B.J. Berton en J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvggz en Wzd) in het strafrecht’, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 404.

⁴³ Zie over de toepassing van de Wvggz in het civiele recht C. Reijntjes-Wendenburg, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 47-106.

⁴⁴ Niet zijnde een psychogeriatrische aandoening of een verstandelijke handicap. Voor dergelijke aandoeningen is de Wet zorg en dwang (Wzd) bedoeld.

⁴⁵ B.J. Berton en J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvggz en Wzd) in het strafrecht’, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 409.

karakter.⁴⁶ Op de procedure zijn in beginsel⁴⁷ niet de regels van het strafprocesrecht van toepassing, maar de regels uit de Wvvgz (art. 5:19 Wvvgz) en het civiele procesrecht (art. 6:1 lid 10 Wvvgz).

Als de strafrechter ervoor kiest een zorgmachtiging af te geven, dient hij in de beschikking op te nemen welke vorm(en) van verplichte zorg als bedoeld in art. 3:2 lid 2 Wvvgz kunnen worden toegepast. De verplichte zorg kan opname in een kliniek inhouden (de zogenoemde ‘opname in een accommodatie’), maar ambulante vormen van zorg zijn ook mogelijk, evenals een combinatie van beide vormen (art. 3:2 Wvvgz). In de praktijk wordt ‘opname in een accommodatie’ het meest toegepast.⁴⁸

3.4.2 Voorwaarden voor verplichte zorg

De criteria voor verplichte zorg zijn opgenomen in art. 3:3 Wvvgz.⁴⁹ De eerste voorwaarde is dat de betrokkene lijdt aan een psychische stoornis, vastgesteld door een onafhankelijke psychiater. Een zorgmachtiging kan enkel worden verleend als met voldoende zekerheid is vastgesteld dat de betrokkene aan een psychische stoornis lijdt en niet om te kunnen onderzoeken óf bij betrokkene sprake is van een dergelijke stoornis.⁵⁰ De Wvvgz kent niet de mogelijkheid een persoon gedwongen ter observatie op te nemen in een kliniek om te onderzoeken of er sprake is van een psychische stoornis.⁵¹ De wetgever benadrukte dat de doelgroep van de Wvvgz niet zonder meer samenvalt met personen met verward dan wel onbegrepen gedrag. Overlast of verwardheid op zichzelf is geen reden voor verplichte zorg; er dient altijd sprake te zijn van een psychische stoornis waar ernstig nadeel uit voortvloeit.⁵² Als tweede voorwaarde geldt dat de betrokkene de noodzakelijke zorg niet vrijwillig accepteert. Ten derde dient de zorg proportioneel en subsidiair te zijn en naar verwachting ook effectief. Met deze laatste voorwaarden wordt tot uitdrukking gebracht dat de zorgmachtiging een ultimum remedium is (zie ook art. 2:1 lid 2 Wvvgz).⁵³ Gelet op de criteria is het doel van een civiele zorgmachtiging het afwenden van ernstig nadeel en het herstellen dan wel stabiliseren van de geestelijke gezondheid (art. 3:4 Wvvgz). Tot slot geldt als voorwaarde dat het gedrag van de persoon – als gevolg van de psychische stoornis – tot ‘ernstig nadeel’ leidt. Er dient dus sprake te zijn van een causaal verband tussen de psychische stoornis en het ernstige nadeel. Uit de definitie neergelegd in art. 1:1 lid 2 Wvvgz volgt dat ‘ernstig nadeel’ onder meer kan bestaan uit ernstig lichamelijk letsel en

⁴⁶ HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:983, NJ 2022/335, m.nt. J.M. Reijntjes, rov. 6.4. Zie ook HR 29 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:845, NJ 2021/349, m.nt. P.A.M. Mevis, waarin de Hoge Raad overwoog dat het vervallen van art. 37 Sr (oud) en de invoering van art. 2.3 Wfz een verandering in de regels van *sanctierecht* betreft.

⁴⁷ De Hoge Raad heeft daar enkele nuances in aangebracht. Zie bijvoorbeeld HR 9 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:534, NJ 2021/256, m.nt. P.A.M. Mevis, rov. 4.2.2, waarin is overwogen dat het Openbaar Ministerie gehoor dient te geven aan een verzoek van de strafrechter om een zorgmachtiging voor te bereiden.

⁴⁸ C. Reijntjes-Wendenburg, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 59.

⁴⁹ R.B.M. Keurentjes, ‘De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg’, in: F.A.M. Bakker en H.J.C. van Marle (red.), *De psychiatrie in het Nederlandse recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 58-61.

⁵⁰ C. Reijntjes-Wendenburg, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 59-60.

⁵¹ De mogelijkheid van de observatiemaatregel is in de loop van de wetsgeschiedenis wel voorgesteld, maar is later weer geschrapt. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 98-100 en *Kamerstukken II* 2016/17, 32 399, nr. 49.

⁵² *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 96 en 147.

⁵³ B.J. Berton en J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvvgz en Wzd) in het strafrecht’, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 412-413.

gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het ernstig nadeel zich nog niet hoeft te hebben voorgedaan. Wel moet de kans daarop ‘aanzienlijk’ zijn.⁵⁴ Wat opvalt, is dat recidivegevaar niet één van de criteria van de zorgmachtiging is. Over de vraag in hoeverre recidivegevaar het criterium van ‘ernstig nadeel’ overlapt, lopen de meningen uiteen.⁵⁵ Sommigen betogen dat een zorgmachtiging per definitie niet geschikt is voor het verminderen van recidive en dat een zorgmachtiging enkel geschikt is voor betrokkenen met geen of weinig delict risico, omdat de reguliere ggz de voor recidivevermindering benodigde expertise en middelen mist.⁵⁶ Anderen stellen dat recidivegevaar weliswaar kan samenvallen met het begrip ‘ernstig nadeel’, maar dat het voorkomen van recidive geen doel op zich is van verplichte zorg.⁵⁷ Ook de wet en de wetsgeschiedenis lijken niet eenduidig. De wetgever merkte op dat overlast geen zelfstandige reden voor verplichte zorg kan zijn, aangezien er altijd sprake dient te zijn van een psychische stoornis. Gesteld werd dat “[h]et opleggen van verplichte zorg (...) altijd [moet] worden ingegeven door een medische noodzaak, en niet vanuit het oogpunt van de handhaving van de openbare orde en veiligheid.”⁵⁸ Anderzijds omvat zorg in de zin van de Wvvgz, naast behandeling en verpleging, onder meer bescherming en beveiliging (art. 3:2 lid 1 Wvvgz).⁵⁹ Voorts kan worden gewezen op de definitie van ‘ernstig nadeel’ uit art. 1:1 lid 2 Wvvgz. Een ruime(re) interpretatie van het begrip ‘ernstig nadeel’ lijkt ook voor de hand te liggen, al was het maar omdat de machtiging die op grond van art. 2.3 Wfz door de strafrechter wordt verleend een reactie is op een strafbaar feit, waarbij het recidiverisico één van de ijkpunten is voor de strafrechter bij de keuze van de sanctietoemeting.⁶⁰ Bovendien is het overkoepelende doel van het wettelijke kader van de Wfz, Wvvgz en Wzd het beter laten aansluiten van zorg in een civielrechtelijk kader en zorg in een strafrechtelijk kader. In antwoord op Kamervragen

⁵⁴ *Kamerstukken II 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 148*; B.J. Berton en J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvvgz en Wzd) in het strafrecht’, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 417-418.

⁵⁵ Overigens is de precieze betekenis van het begrip ‘recidivegevaar’ niet vastomlijnd en zijn er geen regels in het strafrecht over het vaststellen of bewijzen van gevaar. Zie daarover M. de Vries e.a., ‘Wat juristen moeten weten over gevaar in het strafrecht’, *NJB* 2024/1634.

⁵⁶ C.H. de Kogel, J.J. van der Ree en A.M. Burger, *Artikel 2.3 Wet forensische zorg in de praktijk. Toepassing en ervaringen van ketenpartners in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding*, WODC: 2021, p. 12; J.B.E. van der Aa, ‘Artikel 2.3 Wet forensische zorg, de langverwachte brug tussen de forensische en de civiele geestelijke gezondheidszorg?’ *Tijdschrift voor gezondheidsrecht* 2021/4; M. Prinsen e.a., ‘Artikel 2.3 Wfz: geen forensische zorg’, *JGGZR* 2022/2; L. van Oploo, M. Prinsen en T. Bakkum, ‘De invoering van artikel 2.3 Wet forensische zorg. Consequenties voor de strafrechtspraktijk’, *NJB* 2020/2166. Vgl. ook de conclusie van A-G Paridaens voorafgaand aan HR 30 mei 2023, ECLI:NL:HR:2023:808, *NJ* 2023/192, onderdeel 60, waarin zij schrijft: “Daarbij heeft de strafrechter evenwel geen ruimte om andere criteria en uitgangspunten te hanteren bij het afgeven van een dergelijke machtiging dan die in de Wvvgz en de Wzd verankerd zijn. Ook de beoogde doelen van de machtiging worden dus volledig beheerst door die (civiele) wetten en omvatten – zoals blijkt uit art. 3:4 Wvvgz en art. 24 lid 3 Wzd – niet mede het voorkomen van recidive. Dat een machtiging als bedoeld in art. 2.3 Wfz slechts “in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde” kan worden opgelegd, maakt dat niet anders.”

⁵⁷ B.J. Berton en J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvvgz en Wzd) in het strafrecht’, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 404, 416-417.

⁵⁸ *Kamerstukken II 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 147.*

⁵⁹ *Kamerstukken II 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 155 en 223.*

⁶⁰ A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf, ‘Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020’, *DD* 2020/43.

heeft de regering bevestigd dat zij de basisfilosofie van de drie wetten, te weten dat goede zorg de samenleving veilig maakt omdat dit recidive en criminaliteit voorkomt, ondersteunt.⁶¹

Uit de feitenrechtspraak blijkt dat het Openbaar Ministerie zich regelmatig op het standpunt stelt dat een zorgmachtiging niet is gericht op recidivevermindering en daarom niet geschikt is voor verdachten waarbij het recidiverisico hoog wordt ingeschat. Niet alle deskundigen zijn diezelfde mening toegedaan, terwijl ook rechters anders hebben geoordeeld. Zo had het Openbaar Ministerie in de zaak die leidde tot een uitspraak van het gerechtshof Amsterdam van 14 maart 2023 tbs met dwangverpleging gevorderd en daartoe aangevoerd dat de tbs-maatregel is gericht op het beperken van het recidivegevaar, terwijl de zorgmachtiging is gericht op het verlenen van zorg. De psycholoog en psychiater waren echter van oordeel dat het recidivegevaar voldoende kon worden teruggedrongen in het kader van een zorgmachtiging. Het hof volgde de deskundigen en verleende ambtshalve een zorgmachtiging.⁶² Ook in een zaak die aanhangig was bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant had de officier van justitie betoogd dat het strafrechtelijke kader diende te prevaleren, omdat de zorgmachtiging er niet op is gericht recidive te voorkomen.⁶³ De rechtbank volgde de officier van justitie niet en overwoog dat de noodzakelijk geachte verplichte zorg dient ter afwendings van het ernstig nadeel, waarmee het recidiverisico afdoende wordt ingeperkt. Zowel de rechtbank als het hof achtte het passend dat de zorgmachtiging ten uitvoer zou worden gelegd in een instelling met een hoger beveiligingsniveau dan een reguliere ggz-instelling. In sommige zaken wordt een zorgmachtiging onvoldoende geacht om het aanwezige recidiverisico in te perken, bijvoorbeeld vanwege de beperkte duur van zes maanden en praktische problemen, zoals wachtlijsten voor plaatsing in een instelling met een hoger beveiligingsniveau.⁶⁴

3.4.3 Beveiligingsniveau van de accommodatie

Een zorgmachtiging kan in klinieken van diverse beveiligingsniveaus ten uitvoer worden gelegd. In de psychiatrische zorg worden vier beveiligingsniveaus onderscheiden:⁶⁵ een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC, oftewel een tbs-kliniek) met beveiligingsniveau 4, een Forensisch Psychiatrische Kliniek (FPK) met beveiligingsniveau 3, een Forensisch Psychiatrische Afdeling (FPA) met niveau 2 en tot slot een reguliere ggz-instelling (een Wvvggz-accommodatie) met beveiligingsniveau 1. Uitgangspunt van de Wvvggz is dat de betrokkene in een reguliere ggz-instelling wordt behandeld. Reguliere ggz-instellingen zijn niet ingericht op agressieve patiënten met een hoog recidiverisico. De beveiliging in de reguliere ggz-instellingen is minimaal en de zorgcapaciteit en de opleiding van personeel zijn anders dan die in de forensische klinieken.⁶⁶ Indien het vanwege de veiligheid binnen de accommodatie noodzakelijk is,

⁶¹ *Kamerstukken I* 2017/18, 32 399, nr. D, p. 45.

⁶² Gerechtshof Amsterdam 14 maart 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:726 (arrest) en ECLI:NL:GHAMS:2023:727 (beschikking).

⁶³ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2000. Vgl. ook rechtbank Midden-Nederland 26 oktober 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4255.

⁶⁴ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 8 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1732; gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 22 november 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:9922.

⁶⁵ W.J.A.M. Dijkers, 'Commentaar bij art. 6:4 Wvvggz', in: R.B.M. Keurentjes e.a. (red.), *Sdu commentaar gedwongen zorg*, Den Haag: Sdu 2023. Zie ook C. Reijntjes-Wendenburg, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 53-54.

⁶⁶ F.J.H. Hovens, 'De toepassing van artikel 2.3 Wfz in de strafrechtspraktijk', *Sancties* 2022/22; M.J.F. van der Wolf, A.W.T. Klappe en P.A.M. Mevis, 'Over stromen, waterscheidingen en koudwatervrees: de overgang van strafrecht naar GGZ sinds de Wet forensische zorg', *BSb* 2020/5.

kan de betrokkene tijdelijk of permanent in een tbs-kliniek worden geplaatst (art. 6:4 lid 3 en 4 Wvvgz).⁶⁷ Plaatsing in een tbs-kliniek is bedoeld voor “een patiënt bij wie bij de afgifte van de zorgmachtiging voorzienbaar is dat die dermate onhandelbaar is, dat deze met het oog op zijn eigen veiligheid, die van zijn medepatiënten en van het personeel niet in een reguliere GGZ-instelling kan worden geplaatst.”⁶⁸ Uit onderzoek van de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding van art. 2.3 Wfz is gebleken dat de meeste machtigingen die door de strafrechter via art. 2.3 Wfz zijn afgegeven in een forensische ggz ten uitvoer worden gelegd.⁶⁹ Hoewel de financiering voor de tenuitvoerlegging van een zorgmachtiging in een forensische instelling is verhoogd, is deze niet in alle gevallen kostendekkend.⁷⁰ Aan beveiligde bedden is bovendien een tekort.⁷¹

Uit de feitenrechtspraak blijkt dat zowel deskundigen als rechters verschillend omgaan met de mogelijkheden, (praktische) problemen en bezwaren om een verdachte in het kader van een zorgmachtiging in een forensische instelling te plaatsen. In een zaak waarin het hof Den Bosch op 9 december 2021 uitspraak deed, was door deskundigen opgemerkt dat een zorgmachtiging praktisch niet uitvoerbaar is wanneer de behandeling plaats dient te vinden binnen een forensische kliniek, gelet op de beperkte financiering die daarvoor voorhanden is.⁷² Door één deskundige werd ter zitting verklaard: “Als er geen praktische bezwaren aan in de weg zouden staan, is een zorgmachtiging beter dan de maatregel van TBS”. Het hof legde tbs op. Het hof onderkende de mogelijkheid van plaatsing in een instelling met een hoger beveiligingsniveau, maar wees erop dat blijkens de wetsgeschiedenis een dergelijke plaatsing is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen. Hetzelfde hof legde in een arrest van 28 januari 2021 tbs op omdat – kennelijk refererend aan de verklaringen van deskundigen – de tenuitvoerlegging van een zorgmachtiging niet mogelijk was in een forensische kliniek, “althans zeer moeilijk [is] te realiseren”.⁷³ De rechtbank Midden-Nederland ging op 5 februari 2021 daarentegen expliciet voorbij aan deze praktische bezwaren en gaf ambtshalve een zorgmachtiging af. De rechtbank overwoog dat het zich bewust is van de financiële problemen bij de uitvoering maar dat deze niet ten nadele van een verdachte behoren te werken.⁷⁴

⁶⁷ *Kamerstukken II 2015/16*, 32 399, nr. 25, p. 170-171; C. Reijntjes-Wendenburg, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 53 en 60-61; A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf, ‘Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020’, *DD* 2020/43. Zie rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2000, rov. 5.4, voor een voorbeeld van het gebruik van deze mogelijkheid.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 32399, nr. 25, p. 171.

⁶⁹ C.H. de Kogel, J.J. van der Ree en A.M. Burger, *Artikel 2.3 Wet forensische zorg in de praktijk. Toepassing en ervaringen van ketenpartners in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding*, WODC: 2021, p. 12.

⁷⁰ C.H. de Kogel, J.J. van der Ree en A.M. Burger, *Artikel 2.3 Wet forensische zorg in de praktijk. Toepassing en ervaringen van ketenpartners in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding*, WODC: 2021, p. 112; M.J.F. van der Wolf, A.W.T. Klappe en P.A.M. Mevis, ‘Over stromen, waterscheidingen en koudwatervrees: de overgang van strafrecht naar GGZ sinds de Wet forensische zorg’, *BSb* 2020/5; L. van Oploo, M. Prinsen en T. Bakkum, ‘De invoering van artikel 2.3 Wet forensische zorg. Consequenties voor de strafrechtspraktijk’, *NJB* 2020/2166.

⁷¹ Legemaate e.a., *Evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang Deel 1 – Implementatie en uitvoerbaarheid*, Den Haag: ZoonMw, december 2021, p. 372 en 404.

⁷² Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch 9 december 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:3681.

⁷³ Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch 28 januari 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:646.

⁷⁴ Rechtbank Midden-Nederland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:404.

3.4.4 De zorgmachtiging vergeleken met opname in psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr oud)

Artikel 2.3 Wfz heeft art. 37 Sr (oud) vervangen.⁷⁵ Op grond van art. 37 Sr (oud) kon een verdachte gedurende maximaal één jaar worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. Met de vervanging van art. 37 Sr (oud) wilde de wetgever een betere aansluiting creëren tussen de forensische zorg en de reguliere zorg.

Er bestaat een aantal verschillen tussen de zorgmachtiging als bedoeld in art. 2.3 Wfz en de voormalige plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis.⁷⁶ Enerzijds heeft de zorgmachtiging een groter toepassingsbereik. Zo kon de maatregel van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis enkel worden opgelegd indien het feit niet aan de verdachte kon worden toegerekend, terwijl ontoerekenbaarheid bij het afgeven van een zorgmachtiging geen vereiste is. Daarnaast is bij de zorgmachtiging geen relatie vereist tussen een strafbaar feit en een stoornis. Bovendien kan een zorgmachtiging, anders dan de maatregel van art. 37 Sr (oud), in alle fasen van het strafproces worden verleend. Verder kan de zorgmachtiging ook bij een vrijspraak worden afgegeven, of, in geval van een veroordeling, in combinatie met een straf. Ten slotte kan via een zorgmachtiging ook ambulante zorg worden verleend. Daar staat tegenover dat een voortijdige beëindiging van verplichte zorg, houdende opname in een accommodatie, op grond van een zorgmachtiging die is afgegeven op grond van art. 2.3 Wfz, slechts mogelijk is na toestemming van de minister van Justitie en Veiligheid (art. 8:18 lid 4 Wvvgz). Bij de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis behoeft de geneesheer-directeur in het algemeen geen toestemming en besliste hij zelfstandig over al dan niet voorwaardelijk ontslag uit het psychiatrisch ziekenhuis.⁷⁷ In de praktijk wordt een ‘gat’ ervaren tussen zorg in het kader van een strafrechtelijke sanctie en de civiele zorgmachtiging, in het bijzonder ten aanzien van personen van wie de psychische problematiek te licht is voor tbs, maar te zwaar voor een civiele zorgmachtiging.⁷⁸ Ook rechters wijzen op een ‘gat’ in uitspraken.⁷⁹ Daarbij speelt mede een rol dat de zorgmachtiging initieel slechts voor

⁷⁵ *Kamerstukken II 2015/16*, 32 399, nr. 25, p. 128.

⁷⁶ C. Reijntjes-Wendenburg, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 1-3; A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf, ‘Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020’, *DD* 2020/43; L. van Oploo, M. Prinsen en T. Bakkum, ‘De invoering van artikel 2.3 Wet forensische zorg. Consequenties voor de strafrechtspraktijk’, *NJB* 2020/2166; L.A. Mebius e.a., ‘Welke stok achter welke deur? Verminderde toerekeningsvatbaarheid én oplegging van bijzondere voorwaarden gecombineerd met afgifte van een (civielrechtelijke) zorgmachtiging’, *Sancties* 2024/17; T. de Groot, ‘Knelpunten bij en onduidelijkheden rondom het afgeven van een civiele zorgmachtiging door de strafrechter’, *NTS* 2021/5; C.H. de Kogel, J.J. van der Ree en A.M. Burger, *Artikel 2.3 Wet forensische zorg in de praktijk. Toepassing en ervaringen van ketenpartners in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding*, WODC: 2021, p. 36-38.

⁷⁷ Zie art. 51 lid 1 Wbopz (vervallen). Een uitzondering gold bijvoorbeeld voor gevallen waarin degene die op grond van de BOPZ in een psychiatrisch ziekenhuis verbleef tevens een tbs met dwangverpleging was opgelegd (zie art. 51 lid 2 Wbopz).

⁷⁸ Legemaate e.a., *Evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang Deel 1 – Implementatie en uitvoerbaarheid*, Den Haag: ZoonMw, december 2021, p. 372 en 405.

⁷⁹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:7372, rov. 6.3; rechtbank Rotterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:7393, rov. 7.6.

maximaal zes maanden kan worden verleend (art. 2.3 lid 1, eerste volzin, Wfz in combinatie met art. 6:5, aanhef en onder a Wvggz).⁸⁰ Verlenging kan slechts worden verleend door de civiele rechter.⁸¹

3.5 Inzet van deskundigen en ketenpartners

Om te bepalen wat de meest passende reactie in geval van een verdachte met (vermoedelijke) psychische problematiek, laat het Openbaar Ministerie zich in de regel adviseren door diverse instanties. Tevens neemt het Openbaar Ministerie deel aan overleggen met ketenpartners. In deze paragraaf wordt ingegaan op de samenwerking van het Openbaar Ministerie met een aantal organisaties die ook in de casus van Jamel L. een rol hebben gespeeld.

Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie

Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) is een dienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid en is onderdeel van DJI. Het NIFP voert onafhankelijke gedragskundige onderzoeken uit, in opdracht van het Openbaar Ministerie of de Rechtspraak, om zicht te krijgen op de psychologische en gedragskundige kenmerken van een verdachte.

Wanneer het Openbaar Ministerie van oordeel is dat de toepassing van voorlopige hechtenis aangewezen is en een reclasseringsadvies niet afdoende wordt geacht, kan voorafgaand aan de voorgeleiding bij de rechter-commissaris een voorgeleidingsconsult bij het NIFP worden aangevraagd.⁸² Dit betreft een kort consult door een psycholoog of psychiater die een inschatting maakt over het eventueel bestaan van een psychische stoornis. In een dergelijk consult komen veelal twee vraagpunten aan de orde. Allereerst wordt gezien of gedragskundig onderzoek (pro Justitia-onderzoek) wenselijk is, en zo ja, in welke vorm dat dient plaats te vinden. De tweede vraag betreft de zorgbehoefte van de verdachte in detentie. Daarbij hoort de vraag of het nodig is de verdachte op een afdeling te plaatsen met extra zorg (een extra zorgvoorziening of een Penitentiaal Psychiatrisch Centrum). Tussen het Openbaar Ministerie en het NIFP zijn (niet-openbare) werkafspraken gemaakt over onder meer de wijze waarop rapportages worden aangevraagd en welke informatie het Openbaar Ministerie aan het NIFP verstrekt ten behoeve van het opmaken van rapportages. Zo is in de werkafspraken opgenomen dat het Openbaar Ministerie onder meer de uittreksels JD moet verstrekken en de juiste zaaksgegevens, waaronder de woon- en verblijfplaats van de verdachte.

Na of in plaats van een voorgeleidingsconsult kan een trajectconsult bij het NIFP worden aangevraagd.⁸³ Het betreft, evenals een voorgeleidingsconsult, geen uitvoerig pro Justitia-onderzoek, maar een beperkter onderzoek in een gesprek van ongeveer 45 minuten. Naast een klinische

⁸⁰ C.H. de Kogel, J.J. van der Ree en A.M. Burger, *Artikel 2.3 Wet forensische zorg in de praktijk. Toepassing en ervaringen van ketenpartners in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding*, WODC: 2021, p. 112; L. van Oploo, M. Prinsen en T. Bakkum, 'De invoering van artikel 2.3 Wet forensische zorg. Consequenties voor de strafrechtspraktijk', *NJB* 2020/2166.

⁸¹ Art. 2.3 lid 1, eerste volzin, Wfz verwijst immers niet art. 6:5, aanhef en onder b en c, Wvggz. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25, p. 225.

⁸² Zie H.J.C. van Marle e.a., 'Enige algemene beschouwingen vanuit juridisch en gedragskundig perspectief; algemeen overzicht van het juridisch en gedragskundig perspectief', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 109-110. Zie ook W.F. van Kordelaar e.a., 'De indicatiestelling voor pro justitia rapportages', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 620.

⁸³ S. Struijk, 'Rapportage, maatschappijbescherming en zorg(toeleiding) bij de ISD-maatregel', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 475.

beoordeling vindt tevens onderzoek plaats naar de justitiële voorgeschiedenis en eerdere rapportages. In een trajectconsult wordt gezien of er aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van een psychische stoornis en of er een noodzaak is om nader onderzoek te verrichten in de vorm van een pro Justitia-rapportage, en, zo ja, in welke vorm.

Een pro Justitia-onderzoek is uitgebreider dan een voorgeleidings- of trajectconsult. In een pro Justitia-rapportage komt aan de orde of en zo ja, welke, psychische stoornis is vastgesteld, wat de doorwerking van de stoornis is op het strafbare feit, of het strafbare feit kan worden toegerekend aan de verdachte, wat het recidiverisico is en welke behandeling geschikt zou kunnen zijn ter verlaging van het recidiverisico. Een pro Justitia-onderzoek kan verschillende vormen hebben. Zo is er de mogelijkheid van een monodisciplinair onderzoek, waarbij het onderzoek plaatsvindt door één psycholoog of psychiater. Een andere vorm van onderzoek betreft het multidisciplinair onderzoek, te weten een onderzoek door een psycholoog en psychiater. Dit wordt ook wel een dubbelrapportage genoemd. In sommige gevallen is een monodisciplinair onderzoek niet voldoende, maar is een dubbelrapportage vereist, bijvoorbeeld bij het opleggen van tbs. Een pro Justitia-onderzoek kan zowel ambulant als klinisch plaatsvinden. Bij een ambulant onderzoek bezoekt de gedragskundige de verdachte. Bij een klinisch onderzoek wordt de verdachte opgenomen in een observatiekliniek, te weten het Pieter Baan Centrum (PBC). Deze kliniek is een onderdeel van het NIFP. Een observatie in het PBC kan ook worden bevolen als de verdachte weigert mee te werken aan een onderzoek.

Een weigerende verdachte, een zogenoemde weigerende observandus, kan op bevel van de rechter-commissaris (art. 196 Sv) of de rechtbank (art. 317 Sv) ter observatie worden overgebracht naar een instelling, veelal het PBC.⁸⁴ Het bevel kan enkel worden gegeven nadat daarover advies is ingewonnen van een of meer gedragsdeskundigen, bijvoorbeeld in een trajectconsult van het NIFP, en indien de rechter observatie noodzakelijk acht. Het bevel kan bovendien alleen worden gegeven ten aanzien van een verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt, waarbij moet worden opgemerkt dat de noodzaak van een klinische observatie geen zelfstandige titel voor vrijheidsbeneming en geen aparte grond voor voorlopige hechtenis is. Het is niet uitgesloten dat het observeren van een niet meewerkende verdachte en een milieuonderzoek leidt tot een volwaardig multidisciplinair rapport.⁸⁵

ZSM

Voor veelvoorkomende criminaliteit, zoals diefstal en vernieling, is de ZSM-aanpak ontwikkeld.⁸⁶ ZSM staat voor Zorgvuldig Snel Maatwerk. Bij de ZSM-aanpak werkt het Openbaar Ministerie samen met de politie, de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp. Gezien wordt of de geselecteerde strafzaken zich lenen voor een buitengerechtelijke afdoening, zoals een

⁸⁴ H.J.C. van Marle e.a., 'Enige algemene beschouwingen vanuit juridisch en gedragskundig perspectief; algemeen overzicht van het juridisch en gedragskundig kader', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 64-66; J.A.W. Knoester, W.C. Alberts en C.J.J. Kwint, 'Het perspectief van de verdediging', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 812-814.

⁸⁵ HR 19 november 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC8891, *NJ* 1992/513, m.nt. Corstens; HR 29 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC8444, *NJ* 1994/48, m.nt. Van Veen; R.J. Verkes en M.J.F. van der Wolf, 'Beperkingen in het onderzoek (ontkennen, amnesie, weigeren)', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragskundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 346-347.

⁸⁶ J.M.W. Lindeman, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 234-240. Zie verder uitgebreid: M.S. Thomas e.a., *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig: Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

strafbeschikking. Aan de zogenoemde ZSM-tafel werken voornoemde ketenpartners samen aan een integrale aanpak en wordt bekeken of naast of in plaats van een strafrechtelijke aanpak andersoortige interventie is aangewezen.

Zorg- en Veiligheidshuis

Wanneer een verdachte van een strafbaar feit problemen heeft op verscheidene leefgebieden, kan de casus worden aangemeld bij een Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH). Een ZVH is een regionaal samenwerkingsverband tussen ketenpartners uit de straf- en zorgketen en het gemeentelijk domein, waaronder het Openbaar Ministerie, de politie, de reclassering, de GGZ en de gemeente.⁸⁷ Omdat een ZVH een netwerkorganisatie is en geen rechtspersoon, heeft een ZVH geen zelfstandige bevoegdheden. Alle ketenpartners behouden hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Elk ZVH sluit een zogenoemd samenwerkingsconvenant met de ketenpartners. In dat convenant worden bijvoorbeeld afspraken over gegevensverwerking en -deling vastgelegd.

De ketenpartners bespreken een gezamenlijke aanpak voor de casus. Die aanpak is vaak een combinatie van een strafrechtelijke sanctie, bestuurlijke interventie en zorg. Een casus komt terecht bij een ZVH doordat een ketenpartner een melding doet bij het ZVH. Een medewerker van het ZVH, de procesregisseur, zorgt er vervolgens voor dat de samenwerking tussen de ketenpartners tot stand komt, door het organiseren van overleggen en het uitwisselen van informatie.⁸⁸

Op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) kan het Openbaar Ministerie (onder voorwaarden) strafvorderlijke en justitiële gegevens (daarover meer in paragraaf 4.3.3) verstrekken aan ketenpartners die samenwerken in het ZVH. Het kan bijvoorbeeld gaan om processen-verbaal en een uittreksel justitiële documentatie (ook wel strafblad genoemd).

3.6 Het handelen van het Openbaar Ministerie ten aanzien van verdachten met psychische problematiek: normatief kader

Zoals uit het hiervoor beschreven wettelijk kader naar voren komt, is zowel bij de zorg op strafrechtelijke titel als bij de zorgmachtiging een belangrijke regierol weggelegd voor het Openbaar Ministerie. De officier van justitie dient bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten keuzes te maken tussen al dan niet inzetten van opsporingsbevoegdheden en wel of niet vervolgen. Aan het Openbaar Ministerie zijn in het kader van de opsporing en vervolging diverse bevoegdheden toegekend. Bij de uitoefening van die bevoegdheden heeft het Openbaar Ministerie een zekere beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid hangt samen met het opportuniteitsbeginsel.⁸⁹ Het is aan het

⁸⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Landelijk kader VeiligheidsHuizen*, januari 2013, p. 30.

⁸⁸ Vgl. Werkgroep gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein, *Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein*, november 2021.

⁸⁹ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 51; M.E. de Meijer, 'De rol van het Openbaar Ministerie op meerdere rechtsgebieden', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 52-53; S. Meijer, *Openbaar Ministerie en tenuitvoerlegging. De taak van het openbaar ministerie tot tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde strafrechtelijke sancties vanuit constitutioneel en strafrechtsdogmatisch perspectief bezien* (diss. Tilburg), Nijmegen: WLP 2012, p. 96-97; W. Geelgoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie Een onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geëuropeaniseerde rechtsorde* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013, p. 219-221; J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van*

Openbaar Ministerie om te beslissen of in een concreet geval al dan niet gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden, en zo ja, op welke wijze van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Bij de uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheden is het Openbaar Ministerie niet alleen gebonden aan het Wetboek van Strafvordering en de daarin neergelegde voorwaarden, maar ook aan mensenrechten en beginselen van een goede procesorde. Om willekeur te voorkomen, kan van het Openbaar Ministerie worden verwacht dat zijn handelen, daar waar mogelijk, nader wordt genormeerd door beleid.⁹⁰

De beleidsvrijheid van het Openbaar Ministerie brengt onder meer mee dat het Openbaar Ministerie bij zijn afwegingen maatschappelijke belangen, zoals het belang van de veiligheid van de samenleving, en rechten van de verdachte dient te betrekken. Het Openbaar Ministerie is bij uitstek geëquipeerd om bij de taken van opsporing en vervolging een dergelijke afweging te maken. Om die reden is enige distantie bij het toetsen van de beslissingen gepast.⁹¹ Om uitdrukking te geven aan die gepaste distantie wordt in het kader van dit toezichtonderzoek als maatstaf genomen of de betrokken officieren van justitie in de Turfmarktzaak hun taken hebben uitgevoerd als *redelijk handelende leden* van het Openbaar Ministerie. Met dit criterium wordt aangesloten bij de wijze waarop de strafrechter het instellen of voortzetten van een vervolging door het Openbaar Ministerie toetst⁹² en de wijze waarop het geven van toestemming om bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen wordt getoetst.⁹³ Tevens kan worden gewezen op de toetsing door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zaken waarin de vraag aan de orde is of politie en justitie genoeg hebben gedaan om burgers te beschermen tegen geweld van anderen. In dat kader wordt beoordeeld of de overheid in een specifiek geval wist of had moeten weten dat sprake was van (levens)gevaar, en zo ja, of de overheid alles heeft gedaan wat *redelijkerwijs* van haar kon worden verwacht om dit gevaar af te wenden.⁹⁴ Dat kunnen zowel feitelijke (beschermings)maatregelen zijn als ook de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden, zoals dwangmiddelen.⁹⁵ Die toets brengt volgens het EHRM mee dat van de overheid niet het onmogelijke kan worden gevergd. Het is inherent aan het werk van politie en justitie dat, gelet op de beperkte middelen, prioriteiten moeten worden gesteld, dat de rechten van de verdachte moeten worden gerespecteerd en dat menselijk gedrag onvoorspelbaar is. De Nederlandse burgerlijke rechter, die dient te oordelen of sprake is van onrechtmatig

participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2017, p. 70.

⁹⁰ S. Meijer, *Openbaar Ministerie en tenuitvoerlegging. De taak van het openbaar ministerie tot tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde strafrechtelijke sancties vanuit constitutioneel en strafrechtsdogmatisch perspectief bezien* (diss. Tilburg), Nijmegen: WLP 2012, p. 98.

⁹¹ Vgl. J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2017, p. 165.

⁹² HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, NJ 2013/563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, rov. 2.4.3.

⁹³ HR 11 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT4351, NJ 2006/625, rov. 3.5.2; HR 21 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9673, NJ 2007/233 m.nt. P.A.M. Mevis, rov. 3.4.

⁹⁴ EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*), par. 116; EHRM 24 oktober 2002, nr. 37703/97 (*Mastromatteo t. Italië*), par. 72-77; EHRM 18 september 2014, nr. 74448/12 (*Bljakaj e.a. t. Kroatië*), par. 121; Vgl. ook E. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid. De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 38-40, 51-54 en 287-289.

⁹⁵ EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), par. 147-148; E. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid. De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 288-290, 327 en 345.

overheidshandelen als bedoeld in art. 6:162 BW, hanteert een toets die in de lijn ligt van het EHRM.⁹⁶ Het ligt daarom in de rede dat in het kader van dit toezichtonderzoek een soortgelijke maatstaf wordt aangelegd en dat wordt getoetst of de leden van het Openbaar Ministerie in de casus van Jamel L. alles hebben gedaan wat redelijkerwijs, in de specifieke omstandigheden van het geval, van hen kon worden verwacht.

3.7 Afsluiting

De wet biedt diverse mogelijkheden om verdachten met psychische problemen de nodige zorg te bieden. Zo kan in het strafrechtelijk kader zorg worden verleend als bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling en op grond van een tbs-maatregel. Daarnaast heeft de strafrechter de mogelijkheid om (ambtshalve) een zorgmachtiging te verlenen. Het Openbaar Ministerie heeft bij dit alles een eigen verantwoordelijkheid. Het kan onderbouwd opteren voor een beslissing van de strafrechter door het formuleren van de eis in een strafzaak of het kan door het indienen van een verzoekschrift voor het verlenen van een zorgmachtiging blijk geven van een voorkeur voor een civielrechtelijke afwikkeling. Het Openbaar Ministerie laat zich bij zijn keuze veelal adviseren door deskundigen. Bij de keuze voor een bepaalde afdoening komt het Openbaar Ministerie een zekere beleidsvrijheid toe. Die beleidsvrijheid wordt ingekaderd door de Nederlandse wet, mensenrechten en de beginselen van een behoorlijke procesorde. Dat leidt ertoe dat beslissingen die het Openbaar Ministerie in de casus van Jamel L. heeft genomen, dienen te worden getoetst aan het criterium van de redelijk handelend officier van justitie.

⁹⁶ Vgl. HR 21 januari 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4526, *NJ* 1983/252, m.nt. J.A. van der Borman, rov. 3.4; HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *NJ* 2005/391, m.nt. J.B.M. Vranken (opmerking verdient dat het oordeel van de rechtbank dat sprake was van onrechtmatig handelen door de politie in cassatie niet meer ter discussie stond); HR 20 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7463, *NJ* 2007/3, m.nt. E.A. Alkema, rov. 3.7.9; HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert, rov. 3.9.1-3.9.2.

4 Strafrechtelijke persoonsgegevens

4.1 Inleiding

Na het fatale steekincident in de supermarkt aan de Turfmarkt werd in de media al vrij snel bericht dat Jamel L. in het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van een geweldsdelict was veroordeeld en opgenomen in een psychiatrische kliniek en dat hem in Curaçao de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging was opgelegd. Die informatie was niet bekend bij de parketten van het Openbaar Ministerie die in de anderhalf jaar voorafgaand aan het steekincident te maken kregen met overlastgevend en deels ook strafbaar gedrag van Jamel L. De Britse en de Caribische zaak stonden niet op de uittreksels van zijn justitiële documentatie, ook wel strafbladen genoemd, die door de Justitiële informatiedienst in Almelo (hierna: Justid) aan het Openbaar Ministerie waren verstrekt. Justid bleek evenmin over eerder over Jamel L. opgemaakte persoonlijkheidsrapportages te beschikken.

Het is tegen deze achtergrond dat in dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze is geregeld dat informatie over – in Nederland en in het buitenland – afgedane strafzaken op één centraal punt, bij Justid, wordt verzameld en opgeslagen in de justitiële documentatie en van daaruit wordt verstrekt. Ook komt aan de orde hoe een en ander is geregeld ten aanzien van reclasseringsrapporten en rapportages van gedragsdeskundigen als psychiaters en psychologen. Deze rapportages worden eveneens bij Justid opgeslagen, maar dan in de documentatie persoonsdossiers. De justitiële documentatie en de documentatie persoonsdossiers maken onderdeel uit van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Dat systeem is voor daartoe geautoriseerde organisaties online raadpleegbaar (JD-online). Als overkoepelende term voor de inhoud van JDS wordt in dit hoofdstuk de term ‘strafrechtelijke persoonsgegevens’ gebruikt.⁹⁷ De juridische basis voor de verwerking van deze persoonsgegevens is overwegend te vinden in de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg).⁹⁸ Met de Wjsg heeft de wetgever willen borgen dat het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak kunnen beschikken over de voor hun taakuitoefening benodigde informatie over het justitiële verleden van verdachten.⁹⁹

Gelet op de omvang en het doel van dit toezichtonderzoek, wordt in dit hoofdstuk niet het volledige normatief-juridische kader geschetst van de verwerking en opslag van strafrechtelijke persoonsgegevens. Het accent ligt op de regels die relevant zijn voor de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie en wel in het bijzonder op de aanlevering (input) van in de justitiële documentatie op te nemen justitiële gegevens en de verstrekking (output) van justitiële gegevens (par. 4.3). Ook bij de bespreking van de documentatie persoonsdossiers ligt hierop de klemtoon (par. 4.4).

⁹⁷ In navolging van R.A. Hoving, *Verwerking van strafrechtelijke gegevens door het openbaar ministerie*, Den Haag: Bju 2022, p.

⁹⁸ De wet en het besluit zijn de implementatie van de EU-richtlijn 2016/680 “betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens”. Zie *Pbeu* 2016, L 119/89.

⁹⁹ Vgl. art. 2 lid 1 Wjsg wat betreft de justitiële documentatie en art. 40 lid 1 Wjsg wat betreft de documentatie persoonsdossiers. Hetzelfde doel werd ook beoogd met de voorloper van deze wet, de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (Wet JD).

4.2 De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

De Wjsg is in 2004 in werking getreden en onderscheidde aanvankelijk twee categorieën van gegevens: ‘justitiële gegevens’ (titel 2) en ‘persoonsdossiers’ (titel 3). Al binnen een half jaar na de inwerkingtreding van de wet is daar een derde categorie aan toegevoegd: ‘strafvorderlijke gegevens’ (titel 2A). In 2019 kwamen daar nog bij ‘tenuitvoerleggingsgegevens’ (titel 3a) en ‘gerechtelijke strafgegevens’ (titel 3b). Uit de in art. 1 Wjsg gegeven definities blijkt dat het – wat de natuurlijke personen betreft – gaat om de verwerking van persoonsgegevens

- “inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering” (justitiële gegevens);
- “verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek” (strafvorderlijke gegevens);
- “inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen” (tenuitvoerleggingsgegevens);
- “die zijn verkregen in het kader van het behandelen en beslissen van zaken waarop het Nederlandse strafrecht van toepassing is” (gerechtelijke strafgegevens).

De in art. 1 Wjsg gegeven definitie van een persoonsdossier is op een andere wijze geformuleerd, namelijk als “een gestructureerd dossier waarin zijn opgenomen de aan rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de levensomstandigheden van een natuurlijk persoon in verband met tegen hem aanhangige strafzaken, de tenuitvoerlegging van aan hem opgelegde straffen of maatregelen of zijn reclassering”.

De gemeenschappelijke noemer van al deze categorieën is dat het telkens gaat om persoonsgegevens met een strafrechtelijke context. Dat leidt onvermijdelijk tot overlap tussen de verschillende categorieën. Door het verloop van een strafzaak verschieten gegevens van kleur: wanneer het Openbaar Ministerie een strafdossier aan de strafrechter ter beschikking stelt, worden de strafvorderlijke gegevens van het Openbaar Ministerie (tevens) gerechtelijke strafgegevens. De overlap tussen de verschillende categorieën wordt bovendien versterkt door de ruimhartige wijze waarop in de art. 2 tot en met art. 9 Bjsjg wordt opgesomd welke gegevens worden aangemerkt als justitiële gegevens. De categorie justitiële gegevens heeft daardoor een enorme reikwijdte gekregen. Zo hebben op grond van art. 6 Bjsjg identificerende gegevens van natuurlijke personen (naam, voornamen, geboortedatum, etc.) te gelden als justitiële gegevens. Ook in de andere categorieën van persoonsgegevens dan die van de justitiële gegevens zijn identificerende gegevens van natuurlijke personen opgenomen. Wat het nog ingewikkelder maakt is dat in art. 1, aanhef en onder k, Wjsg voor elke categorie persoonsgegevens verschillende verwerkingsverantwoordelijken worden aangewezen. Ook het verstrektingsregime kan per categorie verschillen. Volgens Borst resulteert dit alles in “discussies over de vraag onder welke categorie een gegeven valt en wie derhalve de “verwerkingsverantwoordelijke” is voor die categorie gegevens”.¹⁰⁰ Dat gevaar voor discussies is nog groter doordat buiten het verband van de Wjsg nog de categorie ‘politiegegevens’ bestaat, gereguleerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Een politiegegeven is “elk persoonsgegeven dat wordt verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietask” (art. 1, aanhef en onder a, Wpg). Wanneer een politiegegeven door de politie in een

¹⁰⁰ W.L. Borst, ‘Naar een gegevenswet voor het strafrechtelijk domein?’, *DD* 2024/27, par. 4.

proces-verbaal ter beschikking wordt gesteld aan het Openbaar Ministerie, valt dat politiegegevens ook binnen het bereik van de strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wjsg.¹⁰¹

4.3 Justitiële documentatie

4.3.1 Algemeen

Het uittreksel JD speelt een belangrijke rol in de afwegingen die het Openbaar Ministerie en de rechter maken ten aanzien van bijvoorbeeld de vervolgingsbeslissing respectievelijk de straftoemeting. In art. 1, aanhef en onder g, Wjsg wordt de justitiële documentatie gedefinieerd als “een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende justitiële gegevens die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd.” De justitiële gegevens waar het in de justitiële documentatie over gaat zijn in essentie gegevens over a) de identiteit van de verdachte/veroordeelde, b) het strafbare feit (alle misdrijven en het merendeel van de overtredingen), c) de door het Openbaar Ministerie of de rechter genomen afdoeningsbeslissing, d) de datum van die beslissing en e) de tenuitvoerlegging.¹⁰² De bewaartermijnen voor de in de justitiële documentatie geregistreerde justitiële gegevens variëren. Bij misdrijven gaat het in beginsel om termijnen van twintig of dertig jaar, bij overtredingen om termijnen van vijf of tien jaar.¹⁰³ Op grond van art. 1, aanhef en onder k, Wjsg in combinatie met art. 3 lid 1 Wjsg is de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor een juiste en nauwkeurige verwerking van aangeleverde justitiële gegevens. Praktisch gezien is deze verwerkingsverplichting belegd bij Justid. Over de aanlevering (de input) van justitiële gegevens bij Justid bepaalt art. 10 Bjsjg dat justitiële gegevens uitsluitend afkomstig kunnen zijn van het Openbaar Ministerie, Nederlandse en buitenlandse gerechten, de minister van Justitie en Veiligheid en opsporingsambtenaren. Over de verstrekking (de output) van justitiële gegevens is in art. 8 Wjsg onder meer bepaald dat deze gegevens ten behoeve van de rechtspleging worden verstrekt aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren.

4.3.2 Aanlevering van justitiële gegevens door het Openbaar Ministerie

In het systeem van de Wjsg rusten op het Openbaar Ministerie (in de terminologie van wet: het College van procureurs-generaal) verschillende verplichtingen. Die verplichtingen concentreren zich logischerwijs rond de opslag en verwerking van strafvorderlijke gegevens (art. 39b tot en met art. 39d Wjsg). Het College van procureurs-generaal is daarvoor aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke (art. 39a lid 1 Wjsg). In het kader van de verstrekking van strafvorderlijke gegevens gelden voor het Openbaar Ministerie bepaalde verplichtingen. De in verband met de justitiële documentatie meest in het oog springende verplichting is die van art. 39e lid 2 Wjsg. Daarin is bepaald dat het College van procureurs-generaal aan ambtenaren die werkzaam zijn ten behoeve van de justitiële documentatie (lees: medewerkers van Justid) *strafvorderlijke* gegevens verstrekt. Gelet op de ontvanger (Justid) moet het hier gaan om gegevens die tevens als *justitiële* gegevens hebben te gelden. Art. 8a lid 1 Wjsg sluit hierbij aan. In dat artikel is immers bepaald dat in de gevallen waarin het Openbaar Ministerie op grond van onder meer art. 39e Wjsg bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken, die bevoegdheid ook geldt voor justitiële gegevens. Het Openbaar Ministerie wordt ook niet zonder reden

¹⁰¹ Zie voor een evaluatie van de Wjsg: R. Helsloot e.a., *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

¹⁰² Zie art. 2 lid 2 Wjsg i.v.m. art. 2 tot en met art. 9 Bjsjg.

¹⁰³ Vgl. art. 4 en art. 6 Wjsg.

als eerste genoemd in de in art. 10 Bjsj gegeven opsomming van leveranciers van justitiële gegevens. Ook de wetgever heeft over het Openbaar Ministerie als (hof)leverancier van justitiële gegevens aan Justid geen misverstand laten bestaan. Over art. 39e lid 2 is in de memorie van toelichting te lezen:¹⁰⁴

“Op de regel dat personen en instanties geen recht hebben op strafvorderlijke gegevens voor binnen de strafrechtspleging gelegen doeleinden, bestaat een uitzondering voor de ambtenaren die werkzaam zijn ten behoeve van de justitiële documentatie. Omdat de justitiële documentatie volledig afhankelijk is van de informatie van het openbaar ministerie, verplicht het tweede lid van artikel 39e het openbaar ministerie de ambtenaren die werkzaam zijn ten behoeve van dit bestand, de benodigde strafvorderlijke gegevens te verstrekken.”

De justitiële gegevens worden door het Openbaar Ministerie geautomatiseerd aangeleverd bij Justid, via een koppeling tussen GPS, het digitale systeem van het Openbaar Ministerie, en JDS, het digitale systeem van Justid.

In het licht van de casus van Jamel L. is ook relevant of, en zo ja, door wie justitiële gegevens van door Nederland in het kader van de WOTS overgenomen zaken ter registratie aan Justid moeten worden aangeleverd. De Wjsg en het Bjsj zijn over de registratie van WOTS-zaken niet erg duidelijk. Dat was bij de voorganger van de Wjsg, de Wjd, in zekere zin wel het geval. Op grond van art. 5 lid 2, aanhef en onder 1, Wjd (oud) diende de bij een uitspraak of beslissing opgelegde of uitvoerbaar geworden straf of maatregel in een in het kader van de WOTS overgenomen zaak op het strafblad te worden vermeld.¹⁰⁵ Volgens de nota van toelichting op de Bjsj is dit voorschrift uit de Wjd opgegaan in art. 7 lid 1, aanhef en onder a, Bjsj.¹⁰⁶ Dat is echter maar ten dele het geval. Met de verwijzing naar art. 7 lid 1, aanhef en onder a, Bjsj staat enkel buiten kijf dat een door een Nederlandse rechter in een WOTS-zaak gegeven beslissing heeft te gelden als een justitieel gegeven. In de huidige regelgeving is nergens expliciet bepaald dat ook een – op een rechterlijk advies aansluitende – ministeriële beslissing tot voortgezette tenuitvoerlegging als bedoeld in art. 43 WOTS (oud) heeft te gelden als een justitieel gegeven. Het ligt echter voor de hand dat dit wel zo is. De regelgever heeft met het niet expliciet in de Wjsg of Bjsj opnemen van art. 5 lid 2, aanhef en onder 1, Wjd (oud) volgens de nota van toelichting op de Bjsj immers geen materiële wijziging ten opzichte van de Wjd beoogd. Het lijkt er dus veeleer op dat het opnemen van een bepaling over de ministeriële beslissing tot tenuitvoerlegging over het hoofd is gezien. Afgezien daarvan lijkt het niet goed te rechtvaardigen, waarom een rechterlijke beslissing tot overname van een buitenlands vonnis wel een justitieel gegeven zou zijn en een

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 886, nr. 3, p. 6.

¹⁰⁵ Art. 5 lid 2, aanhef en onder 1^e Wjd (oud) luidde letterlijk:

“Het strafblad vermeldt tevens:

1°. de bij een uitspraak of beslissing, krachtens welke een veroordeling door een andere dan een Nederlandse rechter gewezen in Nederland kan worden ten uitvoer gelegd, opgelegde of uitvoerbaar geworden straf of maatregel”.

¹⁰⁶ In art. 7 lid 1, aanhef en onder a, Bjsj is bepaald:

“Voorzover van toepassing worden als justitiële gegevens als bedoeld in de artikelen 2, 3, 4 en 9 aangemerkt: a. alle beslissingen die door het openbaar ministerie of de rechter zijn genomen, met uitzondering van (i.c. niet relevant);”.

In de nota van toelichting op het Bjsj staat: “Niet langer is overgenomen de bepaling inhoudende dat de bij een uitspraak of beslissing opgelegde of uitvoerbaar geworden straf of maatregel, krachtens welke een veroordeling die door een ander dan een Nederlandse rechter is gewezen, in Nederland kan worden ten uitvoer gelegd als justitieel gegevens wordt aangemerkt. De reden daarvan is dat dit een beslissing van de rechter is, die reeds op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, wordt geregistreerd.” Zie *Stb.* 2004, 130, p. 31-32.

ministeriële beslissing tot voortgezette tenuitvoerlegging daarvan niet. Voor een dergelijk verschil bestaat te minder reden omdat in art. 9 lid 1 Bjsjg is bepaald dat door andere dan Nederlandse rechters gewezen beslissingen als justitiële gegevens worden aangemerkt.¹⁰⁷ In het verlengde daarvan ligt het voor de hand dat dit eveneens geldt voor in het kader van de WOTS over die buitenlandse beslissingen genomen besluiten, rechterlijk of ministerieel.

Gelet op het doel en de strekking van de Wjsg dienen de in het kader van de WOTS genomen rechterlijke en ministeriële beslissingen te worden gemeld en geregistreerd bij Justid. De Wjsg heeft immers tot doel alle relevante strafrechtelijke antecedenen op een centraal punt te verzamelen teneinde een zo volledig mogelijk beeld te hebben van de justitiële levensloop van de verdachte. Oftewel: verwerking van deze justitiële gegevens is noodzakelijk voor de bij of krachtens de Wjsg en het Bjsjg geformuleerde doeleinden (vgl. art. 3 lid 2 Wjsg). Op grond van art. 10 Bjsjg komt zowel het Openbaar Ministerie als de minister van Justitie en Veiligheid in aanmerking als meldende partij. Volgens IOS, de bij DJI ondergebrachte dienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid die namens de minister de beslissingen tot overname neemt, is het staande praktijk dat het Openbaar Ministerie (in het bijzonder de zogenoemde Internationale Rechtshulp Centra, de IRC's, van de arrondissementsparketten), zowel de buitenlandse veroordeling als de omzettingsbeslissing van de minister bij Justid meldt. Dat zou volgens IOS ook zo met het Openbaar Ministerie zijn afgesproken. Een schriftelijke neerslag van een dergelijke afspraak heeft het onderzoek niet opgeleverd. Wel staat vast dat uit een werkbeschrijving van IOS niet blijkt dat de minister (lees: IOS) justitiële gegevens ter registratie meldt bij Justid. Dat correspondeert met een mededeling van Justid dat IOS nimmer zaken bij Justid meldt. Justid ontvangt wel langs geautomatiseerde weg WOTS-meldingen van het Openbaar Ministerie. Dat sluit aan bij de inhoud van de genoemde werkbeschrijving van IOS, waarin is opgenomen dat IOS alle dossierstukken doorstuurt naar het betreffende IRC "voor verdere intake in GPS en dus opnemen van stukken ter executie". De IRC's zouden bij deze intake gebruikmaken van de reguliere executie-afdelingen van het arrondissementsparket, waarna de zaken langs geautomatiseerde weg zouden moeten worden verzonden aan Justid.

Volgens Justid komt het slechts in een zeer beperkt aantal gevallen voor dat medewerkers van Justid "op verzoek van het Openbaar Ministerie" WOTS-zaken handmatig invoeren. Het Openbaar Ministerie heeft niet kunnen achterhalen of over het melden van WOTS-zaken aan Justid op enig moment met (een dienst van) het ministerie van Justitie en Veiligheid afspraken zijn gemaakt. In een door het Openbaar Ministerie verstrekt document uit 2005 met de titel "PROCESBESCHRIJVING WOTS (van het buitenland naar Nederland)", is niet opgenomen dat het Openbaar Ministerie Justid informeert over WOTS-afdoeningen. In een ander, uit 2015 daterend document van het Openbaar Ministerie getiteld "Proces WOTS" is vermeld dat een administratief medewerker van het IRC een afloopbericht zendt aan Justid. Die vermelding past bij de gang van zaken zoals beschreven door IOS en Justid. Overigens staat van beide OM-documenten de status niet vast. Het Openbaar Ministerie heeft niet kunnen achterhalen dat de documenten door het College van procureurs-generaal als algemeen geldende procesbeschrijvingen zijn vastgesteld.

¹⁰⁷ Hetgeen aansluit bij de regeling van art. 34 tot en met art. 42 Bjsjg.

4.3.3 Afname van justitiële gegevens door het Openbaar Ministerie

De Wjsg kent een gesloten verstrekkingenregime. Dat betekent dat Justid alleen gerechtigd is tot het verstrekken van justitiële documentatie aan in de Wjsg genoemde functionarissen of organisaties. Daartoe behoren in elk geval officieren van justitie. In art. 8 lid 1 Wjsg is immers bepaald dat “(t)en behoefte van de rechtspleging (...) justitiële gegevens (worden) verstrekt aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren”.¹⁰⁸ Gelet op de dwingende formulering van deze bepaling, is Justid tot deze verstrekking verplicht. In de praktijk is aan de aanvraag en de verstrekking van justitiële documentatie aan het Openbaar Ministerie op eenvoudige wijze vormgegeven. Via JD-online is het voor officieren van justitie – en overigens ook voor daartoe geautoriseerde andere medewerkers van het Openbaar Ministerie – een kwestie van een druk op de knop om de justitiële documentatie uit JDS verstrekt te krijgen. In feite komt daar geen medewerker van Justid aan te pas. Het proces is nog verder geautomatiseerd bij het registreren van nieuwe zaken in GPS. Zodra een zaak is geregistreerd vraagt GPS automatisch de justitiële documentatie op, zodat de JD in PDF-vorm in het dossier wordt opgenomen. Wanneer de documentatie nadien wijzigt, verschijnt in GPS automatisch een nieuwe versie van de documentatie. De vorige versie blijft beschikbaar en wordt dus niet vervangen.

De Wjsg biedt ook mogelijkheden tot verstrekking van justitiële gegevens voor buiten de rechtspleging gelegen doeleinden. Denk aan verstrekkingen aan burgemeesters ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, maar ook aan verstrekkingen aan organisaties als de KNVB. Daarvoor gelden strikte voorwaarden. Ook het Openbaar Ministerie is onder voorwaarden tot het (door)verstrekken van justitiële gegevens voor buiten de (straf)rechtspleging gelegen doeleinden bevoegd, zoals bij het delen van justitiële gegevens met organisaties waarmee het Openbaar Ministerie samenwerkt in ZVH-verband.¹⁰⁹

Gelet op de casus Jamel L. en op hetgeen in hoofdstuk 3 is besproken over de Wvvgz, zij erop gewezen dat het Openbaar Ministerie op grond van art. 39e lid 4 Wjsg in combinatie met art. 5:4 lid 1, aanhef en onder c, Wvvgz bevoegd is strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan de geneesheer-directeur, voor zover die gegevens relevant kunnen zijn voor de in het kader van een afgifte van een zorgmachtiging te maken beoordeling van het ernstig nadeel en de te leveren zorg. De geneesheer-directeur verstrekt deze gegevens op zijn beurt door aan de psychiater die de medische verklaring opstelt.¹¹⁰

In de vorige paragraaf kwam aan de orde dat het Openbaar Ministerie een belangrijke leverancier is van justitiële gegevens. Het zal duidelijk zijn dat het Openbaar Ministerie ook een belangrijke afnemer van justitiële informatie is.

4.3.4 Justitiële gegevens uit Curaçao

Op 10 oktober 2010 is de structuur van het Koninkrijk der Nederlanden ingrijpend gewijzigd. Sindsdien bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.¹¹¹ De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn (als openbare lichamen) onderdeel van het land

¹⁰⁸ Onder rechterlijke ambtenaren worden in de rechterlijke organisatie ook officieren van justitie begrepen. Zie bijvoorbeeld art. 1, onder b en 7, van de Wet op de rechterlijke organisatie.

¹⁰⁹ Een en ander is uitgewerkt in de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (2018A003).

¹¹⁰ Vgl. art. 5:10 Wvvgz.

¹¹¹ Zie art. 1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Nederland.¹¹² Het land Curaçao heeft evenals de andere landen van het Koninkrijk een eigen Openbaar Ministerie. Aan het hoofd van het Openbaar Ministerie van Curaçao staat één (gezamenlijke) procureur-generaal, de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹¹³ Aan het hoofd van het parket bij het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao staat de hoofdofficier van Justitie Curaçao.¹¹⁴ In het geval een persoon die in Nederland wordt verdacht van een strafbaar feit eerder in Curaçao is veroordeeld, is dat een gegeven dat toebehoort aan het land Curaçao.

De registratie van justitiële gegevens op Curaçao geschiedt in strafregisters en op strafkaarten (art. 1 lid 2 Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, hierna Landsverordening JD).¹¹⁵ De Landsverordening JD gaat uit van fysieke registraties. De minister van justitie van Curaçao heeft de algemene leiding van de justitiële documentatiedienst en is daarmee in algemene zin verantwoordelijk voor de registratie van justitiële gegevens. De dagelijkse leiding berust bij de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hij is belast met het beheer van de strafregisters.¹¹⁶ De strafregisters bestaan in de eerste plaats uit strafbladen. Deze zijn gevuld met onherroepelijke veroordelingen van natuurlijke personen. Uittreksels van onherroepelijke veroordelingen gewezen door buitenlandse rechters worden met strafbladen gelijkgesteld en eveneens in de strafregisters opgenomen.¹¹⁷ De strafbladen vermelden onder meer de personalia van de veroordeelde, de datum van de rechterlijke uitspraak en de opgelegde straffen of maatregelen.¹¹⁸ In de strafregisters worden ook meer bijzondere beslissingen geregistreerd, zoals een last tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke veroordeling en een bevel tot verlenging van de termijn van een terbeschikkingstelling.¹¹⁹ Naast deze onder het beheer van de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallende strafregisters, zijn er nog onder het beheer van de officier van justitie vallende strafkaarten.¹²⁰ Hierop wordt een bij het parket van de officier van justitie binnengekomen proces-verbaal geregistreerd en wordt onder meer vastgelegd tegen wie dat proces-verbaal is opgemaakt, welk strafbaar feit het betreft, op welke wijze de zaak is afgedaan en “al hetgeen voorts in het belang van een goede rechtsbedeling nodig is”.¹²¹

In 2007 is een project gestart dat moest resulteren in een registratie van Curaçaose zaken in JDS bij Justid in Nederland. Binnen JDS wordt geen onderscheid gemaakt tussen strafkaarten en strafregisters (strafbladen). Justid verwerkt justitiële gegevens. De bron van die gegevens doet voor die verwerking en voor de kwalificatie “justitiële gegevens” niet ter zake. Met de digitale registratie bij Justid is het

¹¹² Zie art. 132a Grondwet i.v.m. art. 1 e.v. Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹¹³ Art. 2 lid 2 Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹¹⁴ Art. 7 lid 1 Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹¹⁵ De Landsverordening JD vertoont grote gelijkenis met de voorganger van de Wjsg, de Wet JD.

¹¹⁶ Zie art. 1 lid 3 Landsverordening JD.

¹¹⁷ Zie art. 2 lid 1 Landsverordening JD.

¹¹⁸ Art. 3 lid 1 en lid 2 Landsverordening JD.

¹¹⁹ Art. 3 lid 3 Landsverordening JD.

¹²⁰ Zie art. 1 lid 3 Landsverordening JD.

¹²¹ Vgl. art. 9 en art. 10 lid 1 Landsverordening JD.

Openbaar Ministerie op de Cariben ook een belangrijke leverancier voor Justid geworden, zij het voor de van de Nederlandse JD strikt gescheiden Curaçaose JD.

Het Openbaar Ministerie Curaçao leverde de justitiële gegevens aanvankelijk per mail bij Justid aan. Vervolgens werden de gegevens door medewerkers van Justid handmatig in het justitieel documentatiesysteem van Curaçao ingevoerd. Sinds 27 mei 2019 worden de gegevens geautomatiseerd aangeleverd en verwerkt via een koppeling tussen PRIEM,¹²² het digitale systeem van het Openbaar Ministerie Curaçao, en JDS, het digitale systeem van Justid. Daarmee is niet gezegd dat van handmatige invoer in JDS helemaal geen sprake meer is. Dat kan bijvoorbeeld nog aan de orde zijn bij gegevens die hadden moeten worden aangemeld vóórdat de koppeling operationeel werd.

In de Landsverordening JD is in art. 12 lid 1, aanhef en onder 2°, bepaald dat de minister van Justitie van het land Curaçao kan voorschrijven dat aan *‘andere dan Nederlands-Antilliaanse rechterlijke ambtenaren’* inlichtingen worden verstrekt uit de systemen van het land Curaçao. In de ministeriële ‘Beschikking inlichtingen justitiële documentatie’ is in art. 1 lid 1 een voorziening getroffen waarmee gegevens uit het land Curaçao kunnen worden gedeeld met rechterlijke ambtenaren van onder meer het land Nederland. Op basis daarvan kan een Nederlandse officier van justitie in JD-online een uittreksel JD Curaçao opvragen. De procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft een algemeen geldende toestemming gegeven voor het verstrekken van informatie naar aanleiding van dergelijke verzoeken. Wanneer van een op Curaçao geboren verdachte een dossier in GPS wordt geregistreerd, wordt door GPS alleen de Nederlandse documentatie automatisch opgevraagd en opgeslagen. De aanvraag van het Curaçaose uittreksel vergt een handmatige handeling van de officier van justitie in JD-online. Daarnaast is het mogelijk dat de officier van justitie bij het Openbaar Ministerie Curaçao een afschrift van de strafkaart opvraagt of bij het parket van de procureur-generaal aldaar navraag doet naar de strafregisters.

4.3.5 Justitiële gegevens uit het Verenigd Koninkrijk

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, was de uit 2009 daterende veroordeling van Jamel L. in het Verenigd Koninkrijk niet bekend bij Justid. Het Verenigd Koninkrijk maakte ten tijde van die veroordeling onderdeel uit van de Europese Unie.

Om het relevante juridisch kader binnen de Europese Unie over de verstrekking van justitiële gegevens in context te kunnen plaatsen, is allereerst van belang te wijzen op het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959. In dit verdrag van de Raad van Europa is in art. 22 lid 1 bepaald dat een verdragsstaat ten minste eenmaal per jaar andere verdragsstaten informeert over in zijn Staat geregistreerde veroordelingen van onderdanen uit die andere staten. Dit verdrag is op 15 mei 1969 in werking getreden in Nederland. In de toenmalige op de Wet JD gebaseerde regelgeving was vastgelegd dat gegevens over buitenlandse strafrechtelijke veroordelingen in de strafregisters konden worden opgenomen. Dat gold ook voor de in 2004 in werking getreden Wjsg.

¹²² PRIEM staat voor Parket Registratie Invoer Management.

Door een besluit van de Raad van de Europese Unie van 21 november 2005¹²³ dienden lidstaten uiterlijk vóór 21 mei 2006¹²⁴ te bewerkstelligen dat in elke lidstaat een (of meer) centrale autoriteit(en) zijn aangewezen voor het verzenden van justitiële gegevens en het beantwoorden van verzoeken tot het verstrekken van justitiële gegevens. Met dit besluit werd beoogd verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken te ‘vervolledigen en te vergemakkelijken’. Bij Kaderbesluit van 26 februari 2009¹²⁵ is het besluit van 21 november 2005 ingetrokken en zijn vergelijkbare verplichtingen in het leven geroepen waaraan uiterlijk op 27 april 2012 door de lidstaten moest worden voldaan.¹²⁶ Op 6 april 2009 heeft de Raad van de Europese Unie een besluit vastgesteld, waarin (aanvullend) regels zijn opgenomen over de oprichting van een informatietechnologiesysteem dat mogelijk moet maken dat gegevens worden uitgewisseld tussen strafregisterdatabanken van de lidstaten (ECRIS).¹²⁷

Aan de verplichtingen die voortvloeien uit de besluiten van 2009 heeft Nederland voldaan door invoering van art. 34 tot en met art. 42 Bjs¹²⁸ (in werking getreden op 1 april 2012).¹²⁹ Met deze bepalingen, die zijn ondergebracht in de paragraaf met het opschrift ‘Doorzending aan en ontvangst uit een lidstaat’, is (kortweg) geregeld dat veroordelingen in Nederland jegens natuurlijke personen uit een andere lidstaat wegens een misdrijf waarbij een straf is opgelegd en wegens een overtreding waarbij principale vrijheidsstraf of een taakstraf is opgelegd, onverwijld (en daarmee dus op eigenstandig initiatief van Nederland) moeten worden verstrekt aan de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde (zie art. 34 Bjs). Ook is bepaald dat dergelijke gegevens desgevraagd tevens langs geautomatiseerde weg kunnen worden verstrekt (zie art. 35 Bjs).

Deze bepalingen zijn voor dit onderzoek relevant, omdat de genoemde verplichtingen voor alle lidstaten gelden.

Sinds 1 januari 2019¹³⁰ is in art. 16 Wjs een (algemene) grondslag gecreëerd voor verstrekking van Nederlandse justitiële gegevens aan andere EU lidstaten en in art. 16a Wjs eenzelfde grondslag voor ‘derde landen’.¹³¹ In art. 9 lid 1 Bjs was al bepaald dat andere dan door de Nederlandse rechter gewezen beslissingen als justitiële gegevens worden aangemerkt indien dat voortvloeit uit internationale verplichtingen. Daarbij past dat in art. 10 Bjs is vermeld dat ook buitenlandse gerechten bron kunnen zijn van justitiële gegevens.

¹²³ Zie Besluit 2005/876/JBZ van de Raad van de Europese Unie inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister, *PbEU* 2005, L 322/33.

¹²⁴ Aldus art. 7 Besluit 2005/876/JBZ, *PbEU* 2005 L 322/33. Deze termijn is door Nederland niet gehaald.

¹²⁵ Het Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten, *PbEU* 2009 L 93/23.

¹²⁶ Zie art. 13 lid 1 Besluit 2009/315/JBZ, *PbEU* 2009 L 93/23.

¹²⁷ Besluit 2009/316/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS), *PbEU* 2009 L 93/33.

¹²⁸ Vgl. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 554, nr. 3, p. 10.

¹²⁹ Zie *Stb.* 2012, 130 i.v.m. *Stb.* 2012, 129. De bepalingen zijn sindsdien meermalen gewijzigd, laatstelijk op 1 maart 2023 (zie *Stb.* 2023, 60 i.v.m. *Stb.* 2023, 61). Deze wijzigingen zijn i.c. niet relevant.

¹³⁰ Zie *Stb.* 2018, 401 i.v.m. *Stb.* 2018, 495. Het bepaalde in art. 16 Wjs is overigens met ingang van 1 maart 2023 gewijzigd, maar deze wijziging is i.c. niet relevant. Zie *Stb.* 2023, 61 i.v.m. *Stb.* 2022, 490.

¹³¹ Deze wijziging hield verband met EU-richtlijn 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, *PbEU* 2016, L 119/89.

Het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken is op 27 november 1991 in werking getreden in het Verenigd Koninkrijk. Hiervoor is al gezegd dat dit op 15 mei 1969 het geval was in Nederland. Dit betekent dat sinds 27 november 1991 tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland verdragsverplichtingen bestaan die dwingend voorschrijven dat het Verenigd Koninkrijk veroordelingen van Nederlandse onderdanen aan Nederland verstrekt. Met de hiervoor genoemde Besluiten van 21 november 2005 en 6 april 2009 zijn slechts voorwaarden geschapen om het over en weer verstrekken van justitiële informatie te faciliteren. In de relatie Verenigd Koninkrijk-Nederland hebben de verdragsrechtelijke verplichtingen in ieder geval gegolden tot 31 januari 2020, de dag waarop het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie is getreden.

4.4 Documentatie persoonsdossiers

4.4.1 Algemeen

Justid in Almelo is niet alleen het centrale verzamelpunt voor strafbladen, maar ook voor persoonsdossiers. In een persoonsdossier worden onder meer door psychiaters en psychologen aan rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over onderzoeken naar het gedrag of de geestvermogens van een verdachte opgenomen.¹³² Die rapporten kunnen op verschillende momenten worden vervaardigd en uitgebracht, dus bijvoorbeeld niet alleen in de fase van de vervolging – in opdracht van de officier van justitie of de rechter-commissaris¹³³ – maar ook in de fase van de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen of maatregelen.¹³⁴ De rapportages worden centraal opgeslagen in de ‘Documentatie persoonsdossiers’,¹³⁵ te raadplegen via JD-online. In art. 1, aanhef en onder h, Wjsg wordt deze documentatie gedefinieerd als “een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsdossiers die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd”. Het in de strafrechtspraktijk gemaakte onderscheid tussen dossierstukken die betrekking hebben op het strafbare feit (het zaaksdossier) en dossierstukken die verband houden met de persoon van de verdachte (het persoonsdossier)¹³⁶ correspondeert niet volledig met de categorie ‘persoonsdossier’ als bedoeld in de Wjsg. In een strafdossier bestaat het persoonsdossier immers niet alleen uit door reclasseringsmedewerkers en psychiaters en psychologen opgestelde rapportages over de persoon van de verdachte, maar onder meer ook uit uittreksels van de justitiële documentatie. In de terminologie van de Wjsg maken alleen de persoonlijkheidsrapportages deel uit van de in de ‘Documentatie persoonsdossiers’ opgenomen persoonsdossiers. De strafbladen bevinden zich in de ‘Justitiële documentatie’. In dit toezichtrapport wordt de term ‘persoonsdossier’ gebruikt in de betekenis van de Wjsg.

Het doel van de centrale verwerking van een persoonsdossier is de bevordering van een juiste toepassing van het strafrecht.¹³⁷ Dat doel en de in art. 1, aanhef en onder c, Wjsg gegeven definitie van

¹³² Art. 1, aanhef en onder c, Wjsg.

¹³³ Zie respectievelijk art. 150 lid 1 Sv en art. 227 Sv en zie nader R.A. Hoving, *Deskundigenbewijs in het strafproces* (diss. Groningen), Oisterwijk: Wolf Legal Publisher 2017, p. 103 e.v.

¹³⁴ Zie opnieuw art. 1 aanhef en onder c Wjsg.

¹³⁵ Art. 40 lid 1 Wjsg.

¹³⁶ Zie o.m. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door: M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 239 e.v. & p. 245-246.

¹³⁷ Zie art. 40 lid 1 Wjsg. In het kader van de verlenging van een tbs verplicht de wet tot het opstellen van een rapport. Vgl. art. 46 lid 1 Regeling verpleging ter beschikking gestelden in combinatie met art. 6:6:12 lid 1 Sv.

een persoonsdossier impliceren dat schriftelijke bescheiden die alleen worden gegenereerd met het oog op een civiele zorgmachtiging op de voet van de Wvggz, niet worden opgenomen in het persoonsdossier.

De bewaartermijn van een bij Justid geregistreerde rapportage is tien jaren. Wanneer de betrokkene in de zaak waarvoor het rapport is opgemaakt wordt veroordeeld tot een straf of maatregel die resulteert in een vrijheidsbeneming van meer dan tien jaren, blijft het rapport tot het einde van de vrijheidsbeneming, dus langer dan tien jaren, bewaard. De termijn begint te lopen op de dag van sluiting van het rapport.¹³⁸ Evenals ten aanzien van de justitiële documentatie, bepaalt de Wjsg dat de minister van Justitie en Veiligheid ten aanzien van de documentatie persoonsdossiers verantwoordelijk is voor een juiste en nauwkeurige verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers (art. 1, aanhef en onder k, in combinatie met art. 40 lid 3 Wjsg i.s.m. art. 3 lid 1 Wjsg). In de praktijk wordt deze taak namens de minister uitgevoerd door Justid.

4.4.2 Aanlevering van rapportages bij Justid

Over de aanlevering (de input) van rapporten in de documentatie persoonsdossiers is in art. 46 Bjsjg bepaald dat het gaat om rapporten die afkomstig zijn van erkende reclasseringsinstellingen, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde jeugdinstanties, tbs-instellingen, justitiële jeugdinrichtingen en de minister. Anders dan in art. 9 Bjsjg is bepaald ten aanzien van de herkomst van justitiële gegevens, is in art. 46 Bjsjg niet opgenomen dat de rapporten ‘uitsluitend’ van deze instanties afkomstig kunnen zijn. Dat wekt de indruk dat er geen sprake is van een limitatieve opsomming. Die indruk zou ook kunnen worden gevoed doordat een voor de strafrechtspraktijk belangrijke leverancier van persoonlijkheidsrapportages, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (het NIFP), niet met zoveel woorden in art. 46 Bjsjg wordt genoemd. Dan wordt echter over het hoofd gezien dat uit de nota van toelichting bij het Besluit justitiële gegevens blijkt dat met rapporten verstrekt door de minister wordt bedoeld op rapporten van het NIFP.¹³⁹ Gelet op de dwingende aanhef van art. 46 Bjsjg (“De rapporten die het persoonsdossier vormen zijn afkomstig van”) en de daarop volgende strikte aanduiding (en daarmee beperking) van de genoemde instellingen en organisaties, is er geen reden aan het niet hanteren van de term ‘uitsluitend’ de hiervoor gesuggereerde conclusie te verbinden. De opsomming kan niet anders worden begrepen dan als limitatief en staat daarmee garant voor een bepaalde kwaliteit van de input en geeft duidelijkheid aan Justid over de organisaties en instellingen die bronnen van informatie voor persoonsdossiers zijn.

Anders dan bij de justitiële gegevens, wordt de aanlevering van rapporten niet gerealiseerd met behulp van automatische koppelingen tussen computersystemen, maar door het (handmatig) uploaden van rapportages door de rapporteur(s).¹⁴⁰ De geüploade rapportages worden bij Justid verwerkt onder het parketnummer van de zaak waarvoor het rapport is opgemaakt.

¹³⁸ Zie over dit alles art. 41 Wjsg.

¹³⁹ Zie de nota van toelichting op art. 34 (thans art. 46) Bjsjg, *Stb.* 2004, 130, p. 49, zij het dat daar nog wordt gesproken over de Forensische Psychiatrische Dienst, de voorloper van het NIFP. Vgl. R.A. Hoving, *Deskundigenbewijs in het strafproces* (diss. Groningen), Oisterwijk: Wolf Legal Publisher 2017, p. 61.

¹⁴⁰ Zie E.M. Gremmen, *De kwetsbare psychisch gestoorde verdachte in het strafproces. Regelgeving, praktijk en Europese standaarden* (diss. Rotterdam), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 211 en C.M. van Esch, *Gedragdeskundigen in strafzaken* (diss. Leiden), Assen: Van Gorcum 2012, p. 181.

4.4.3 Verstrekking van rapportages door Justid

In art. 42 lid 2 Wjsg is bepaald dat afschriften van in een persoonsdossier opgenomen rapporten “ten behoeve van een goede rechtspleging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen en het geven van advies over een gratieverzoek” desgevraagd moeten worden verstrekt aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren. In de praktijk geschiedt de verstrekking aan het Openbaar Ministerie, evenals bij de justitiële documentatie, via JD-online. Langs die weg zijn over de persoon van de verdachte opgestelde rapporten direct opvraagbaar.¹⁴¹ Rapporten die ten behoeve van een aanhangige strafzaak zijn opgesteld in opdracht van het Openbaar Ministerie of de Rechtspraak, worden door de opsteller niet alleen geüpload in de documentatie persoonsdossiers, maar vaak ook zekerheidshalve per mail rechtstreeks aan de opdrachtgever verstrekt.¹⁴²

In art. 42 lid 3 Wjsg is bepaald dat de minister ook aan selectiefunctionarissen en hoofden van de inrichtingen waar de aan een persoon opgelegde straf of maatregel wordt ten uitvoer gelegd desgevraagd ten behoeve van de selectie of de bejegening afschriften van de in een persoonsdossier opgenomen rapporten verstrekt.

Op grond van art. 42 lid 5 Wjsg zijn in het Bjsjg nog meer personen en instanties aangewezen aan wie rapporten uit (de documentatie) persoonsdossiers kunnen worden verstrekt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het NIFP. Evenals hiervoor bij de *herkomst* van rapporten is geconstateerd, wordt in het Bjsjg ook bij de *verstrekking* van rapporten het NIFP niet met zoveel woorden genoemd. Ook hier gaat deze organisatie schuil achter de wel genoemde ‘minister’. In art. 47, aanhef en onder b, Bjsjg is bepaald dat afschriften van rapporten uit een persoonsdossier worden verstrekt aan de minister “ten behoeve van het voorbereiden van enig rapport met het oog op een juiste toepassing van het strafrecht”. Een ander voorbeeld van een instantie waaraan rapporten uit (de documentatie) persoonsdossiers kan worden verstrekt, is de commissie als bedoeld in art. 37a lid 9 Sr die bij weigerende observandi als bedoeld in artikel 37a lid 5 Sr moet adviseren over de aanwezigheid en bruikbaarheid van persoonsgegevens betreffende een mogelijke gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens in rapporten die in de documentatie persoonsdossiers zijn opgenomen.¹⁴³ Deze multidisciplinaire commissie wordt expliciet genoemd in art. 47, aanhef en onder d, Bjsjg.

4.4.4 Verplichtingen van het Openbaar Ministerie

De Wjsg en het Bjsjg bevatten wat de documentatie persoonsdossiers betreft geen verplichtingen voor het Openbaar Ministerie. In het kader van strafprocedures wordt het verstrekken van persoonlijkheidsrapportages die zijn opgenomen in de documentatie persoonsdossiers gereguleerd door bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering. Er geldt een vergelijkbare constructie als bij het in het vorige hoofdstuk aan de orde gestelde gedwongen zorg. Zo is in art. 2.6 lid 5 Wfz bepaald dat

¹⁴¹ Zie E.M. Gremmen, *De kwetsbare psychisch gestoorde verdachte in het strafproces. Regelgeving, praktijk en Europese standaarden* (diss. Rotterdam), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 211 en voetnoot 1137 in het bijzonder.

¹⁴² Zie E.M. Gremmen, *De kwetsbare psychisch gestoorde verdachte in het strafproces. Regelgeving, praktijk en Europese standaarden* (diss. Rotterdam), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 211.

¹⁴³ Een dergelijke werkwijze is niet in strijd met art. 5 EVRM. Zie EHRM 3 maart 2015, nr. 73560/12, NJ 2015/282, m.nt. B.E.P. Myjer (*Constancia t. Nederland*).

het Openbaar Ministerie ten behoeve van de begeleiding en het toezicht op de forensische zorg aan de reclassering bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gegevens dient te verstrekken. Uit het Besluit forensische zorg (Bfz) blijkt dat het Openbaar Ministerie met het oog daarop onder meer informatie dient te verstrekken over ‘de beschikbaarheid van een persoonsdossier’ (art. 2.2 lid 1, aanhef en onder f, Bfz). Uit art. 2.2 lid 2, aanhef en onder f, Bfz blijkt dat het Openbaar Ministerie in dat verband ook informatie kan verstrekken uit pro Justitia-rapportages.

Op grond van art. 5:4 lid 1 Wvggz is de officier van justitie gehouden de geneesheer-directeur van een forensische zorginstelling ‘ten behoeve van diens taak’ te informeren. Ook in dat kader kunnen (delen van) rapporten uit de documentatie persoonsdossiers worden verstrekt.¹⁴⁴ In theorie kan een psychiatrisch rapport dat is opgemaakt ten behoeve van een strafzaak zelfs geschikt zijn om te worden gebruikt als medische verklaring als bedoeld in de Wvggz ten behoeve van een zorgmachtiging.¹⁴⁵

In art. 47, aanhef en onder c, Bjsjg is bepaald dat rapporten die voorkomen in een persoonsdossier ook worden verstrekt aan de zorgaanbieder die forensische zorg verleent. De noodzaak daarvoor staat daarmee niet ter discussie, maar wordt verondersteld.¹⁴⁶

4.5 Afsluiting

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de centrale verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens bij Justid grotendeels op automatische leest is geschoeid. Daarnaast is gebleken dat in de systematiek van de Wsjg en het Bjsjg het Openbaar Ministerie niet alleen een belangrijke afnemer en gebruiker is van bij Justid verwerkte en opgeslagen strafrechtelijke persoonsgegevens, maar ook dat het Openbaar Ministerie de veruit belangrijkste leverancier aan Justid is van justitiële gegevens met een Nederlandse oorsprong. Die leveranciersrol heeft het Openbaar Ministerie ook bij door Nederland uit het buitenland overgenomen WOTS-zaken. Dan dient het Openbaar Ministerie zowel de buitenlandse veroordeling als de omzettingsbeslissing van de minister bij Justid te melden. Overigens geldt binnen EU-verband in het algemeen de verplichting dat een onherroepelijke veroordeling van een Nederlander in het buitenland door dat buitenland wordt gemeld aan Justid.

Justid verwerkt niet alleen Nederlandse strafrechtelijke persoonsgegevens. Bij Justid worden ook Curaçaose strafkaarten en strafbladen als justitiële gegevens geregistreerd. Dat betekent dat het Nederlandse Openbaar Ministerie bij een verdachte die in Curaçao is geboren en in Nederland een strafbaar feit heeft begaan, bij Justid zowel – op grond van de Nederlandse regelgeving – een uittreksel van de Nederlandse JD kan opvragen als – op grond van een doorlopende machtiging van de bevoegde Curaçaose autoriteit – een uittreksel van de Curaçaose JD. Aanvullend daarop kan een Nederlandse officier van justitie ook een afschrift van de Curaçaose strafkaart of van het Curaçaose strafblad opvragen bij het Openbaar Ministerie Curaçao, respectievelijk bij de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁴⁴ Zie B.J. Berton & J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvggz en Wzd) in het strafrecht, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 423.

¹⁴⁵ Zie bijvoorbeeld gerechtshof Amsterdam 14 maart 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:727 en B.J. Berton & J.F.C. Janssen, ‘Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvggz en Wzd) in het strafrecht, in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 441.

¹⁴⁶ Zie *Stb.* 2019, 320, p. 20.

5 Bevindingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit toezichtonderzoek gepresenteerd. De bevindingen zijn terug te voeren op de afgenomen interviews en op documenten die ter beschikking zijn gesteld door overwegend het Parket-Generaal en daarnaast door de geïnterviewde personen. Gestart wordt met de werkwijze van het Openbaar Ministerie bij verdachten met (vermoedelijk) psychische problemen (par. 5.2). Vervolgens komen de meest in het oog springende bevindingen aan de orde over de justitiële gegevens van Jamel L. die niet bekend waren bij de Justitiële informatiedienst (Justid) in Almelo en daardoor vóór het fatale incident in de supermarkt aan de Turfmarkt niet op zijn justitiële documentatie waren vermeld (par. 5.3). Tot slot wordt in paragraaf 5.4 ingegaan op de handelingen die de parketten Zeeland-West-Brabant en Rotterdam hebben verricht in 2022 en 2023.

5.2 Organisatie en beleid ten aanzien van verdachten met (vermoedelijk) psychische problematiek

Binnen het Openbaar Ministerie vervult één officier van justitie de taak van landelijk officier Verplichte Zorg. Verder heeft elk arrondissementsparket een team Verplichte Zorg. Binnen dat team zijn officieren van justitie, parketsecretarissen en administratief medewerkers werkzaam die zich bezighouden met de taken die uit de Wvvgz voortvloeien. Zo stellen zij verzoekschriften op, onderhouden zij de contacten met de ketenpartners en adviseren zij zaaksofficieren van justitie in casus waar sprake is van personen met verward dan wel onbegrepen gedrag. De taken van een verplichte zorgofficier en een zaaksofficier zijn strikt gescheiden. De gegevens van verplichte zorgzaken worden dan ook niet opgeslagen in het systeem waarin het Openbaar Ministerie strafzaken verwerkt (GPS), maar in een afzonderlijk registratiesysteem waar uitsluitend medewerkers uit het team Verplichte Zorg toegang toe hebben, OMZIS genaamd (Openbaar Ministerie Zorg Informatie Systeem).

Het College van procureurs-generaal heeft geen algemeen beleid vastgesteld voor de wijze waarop moet worden afgewogen of een strafrechtelijke sanctie of een zorgmachtiging, of een combinatie van beide is aangewezen. De grote verscheidenheid in de casuïstiek zou zich daar niet voor lenen. Wel zijn voor de zaaksofficieren en voor de Verplichte zorgofficiërs interne werkinstructies, informatiedocumenten en een factsheet ontwikkeld door het Landelijk Expertiseteam Verplichte Zorg van het Openbaar Ministerie. Deze zijn te raadplegen op de interne kennispagina van het Openbaar Ministerie. In het document getiteld 'naslagwerk art. 2.3 Wfz' wordt opgemerkt dat de zorgmachtiging ten uitvoer wordt gelegd in een reguliere ggz-instelling met beveiligingsniveau 1. De wettelijke mogelijkheid om de zorgmachtiging ten uitvoer te leggen in een forensische instelling wordt niet genoemd. Geschreven wordt verder dat forensische zorg op grond van een straf of maatregel een ander karakter heeft dan een zorgmachtiging, omdat bij de straf of maatregel – in tegenstelling tot de zorgmachtiging waar de behandeling van de stoornis centraal staat – de veiligheid van de maatschappij centraal staat en de behandeling is gericht op risicofactoren met recidivepreventie als doel. In de factsheet wordt benadrukt dat het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter reguliere zorg betreft en dat het doel daarvan géén recidivebeperking is. Als (mogelijke) contra-indicaties voor een zorgmachtiging worden onder meer genoemd een ernstig strafbaar feit, een hoog recidiverisico, het feit dat de behandeling gericht dient te zijn op recidivebeperking en het feit dat een (hoog) beveiligingsniveau nodig is. Benadrukt wordt dat zaaksofficieren contact dienen op te nemen met de

Verplichte zorgofficier wanneer zij vermoeden dat sprake is van psychische problematiek waarbij verplichte zorg mogelijk aangewezen is. Wanneer overleg tussen een zaaksofficier en de Verplichte zorgofficier tot gevolg heeft dat een zorgmachtiging wordt aangevraagd, is een formulier beschikbaar waarop de zaaksofficier alle relevante gegevens kan invullen, zoals de achtergrond van de strafzaak, de uitkomst van het NIFP-consult en oudere rapportages en de vraag of forensische zorg is overwogen.

Uit de interviews is gebleken dat in de praktijk, in lijn met bovengenoemde werkinstructies, recidivegevaar en het feit dat beveiligde zorg nodig is, worden beschouwd als contra-indicaties voor een zorgmachtiging.

Verder blijkt uit interviews dat door officieren van justitie sinds de afschaffing van de maatregel tot plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr oud, zie par. 3.4) een 'gat' wordt ervaren tussen de mogelijkheid van terbeschikkingstelling en een civiele zorgmachtiging. Een civiele zorgmachtiging wordt niet geschikt geacht voor agressieve, recidivegevaarlijke verdachten.

Binnen het Openbaar Ministerie bestaat geen beleid voor informatiedeling in zaken waar de verdachte in meerdere arrondissementen in aanraking komt met politie en justitie. Er wordt naar bevind van zaken gehandeld en overleg kan ad hoc plaatsvinden. Officieren van justitie kunnen in GPS alle (niet-afgeschermd) zaken inzien die daarin zijn geregistreerd, ook zaken die in andere arrondissementen aanhangig zijn.

5.3 Informatie die bekend was bij het OM in 2022 en 2023: de uittreksels JD van Jamel L.

Op 23 december 2021 keert Jamel L. terug in Nederland. Vanaf medio mei 2022 is hij in Zeeland en Zuid-Holland regelmatig met politie en justitie in aanraking gekomen.

Toen Jamel L. in augustus 2022 in beeld kwam bij het Zorg- en Veiligheidshuis Zeeland (ZVH) en daarmee ook bij de parketsecretaris van het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant die in dat ZVH het Openbaar Ministerie vertegenwoordigde, stond op zijn Nederlandse uittreksel JD onder andere een veroordeling uit 1993 tot een gevangenisstraf van 10 jaar voor onder meer poging tot moord en afpersing. Het uittreksel maakte geen melding van een veroordeling in het Verenigd Koninkrijk door de Kingston Crown Court in 2009 en de daarop volgende oplegging van een *Hospital Order* in 2010. Het uittreksel maakte evenmin melding van een besluit van de minister van (toen nog) Veiligheid en Justitie uit 2013 tot overname en tenuitvoerlegging in Nederland van die Engelse *Hospital Order*. Het in augustus 2022 beschikbare Curaçaose uittreksel JD van Jamel L. bevatte verschillende veroordelingen voor bedreiging, waaronder twee deels voorwaardelijke veroordelingen uit 2016, waarbij Jamel L. zich in het ene geval onder ambulante behandeling diende te stellen van een psychiater en zich in het andere geval voor maximaal één jaar ter verpleging diende te laten opnemen in een psychiatrische inrichting. Het Curaçaose uittreksel JD maakte geen melding van het vonnis van het GEA Curaçao d.d. 21 maart 2018 waarin Jamel L. voor een tweetal bedreigingen is ontslagen van alle rechtsvervolging en hem de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging is opgelegd.

Op het moment dat Jamel L. in december 2022 door de officier van justitie in Rotterdam werd voorgeleid voor de rechter-commissaris in verband met het bedreigen van ambtenaren van de gemeente Zwijndrecht bevatten de genoemde uittreksels – afgezien van een tweetal snelheidsovertredingen – dezelfde informatie als in augustus 2022. Dat gold ook voor de uittreksels

die beschikbaar waren op de pro forma-zitting van 24 maart 2023 en op de terechtzitting van 9 juni 2023.

Hoewel uit de in 2022 wel voor het Nederlandse Openbaar Ministerie beschikbare justitiële gegevens van Jamel L. kan worden afgeleid dat de zich verward gedragende Jamel L. al langer met ernstige psychische problemen kampte en dat sprake was van recidiverisico, zouden de aanwijzingen daarvoor sterk aan kracht hebben gewonnen wanneer de – kort gezegd – Engelse zaak uit 2009/2013 en de Curaçaose zaak uit 2018 ook op de uittreksels zouden hebben gestaan. Onderzocht is hoe het heeft kunnen gebeuren dat de uittreksels tot juni 2023 geen melding maakten van deze zaken.

5.3.1 Algemene bevindingen

Uit interviews is gebleken dat officieren van justitie die zich een beeld willen vormen van het strafrechtelijke verleden van een specifieke verdachte in belangrijke mate varen op het uittreksel JD. Er wordt niet of nauwelijks gecontroleerd of in GPS nog zaken openstaan (van het eigen parket of van andere parketten), die (nog) niet op het uittreksel JD staan vermeld. Officieren van justitie gaan ervan uit en vertrouwen erop dat het uittreksel JD compleet is. Enkel wanneer het uittreksel JD aanleiding geeft tot vragen, wordt aanvullend GPS geraadpleegd.

Alle justitiële gegevens, zowel gegevens afkomstig uit Nederland als gegevens die uit het buitenland aan Nederland worden gemeld, worden beheerd door Justid, in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). In interviews heeft Justid te kennen gegeven dat zij niet kan instaan voor de volledigheid, juistheid en actualiteit van de gegevensverzamelingen, omdat Justid daarvoor afhankelijk is van aanleverende partijen als het Nederlandse Openbaar Ministerie, het Openbaar Ministerie Curaçao en de autoriteiten van EU-landen, die op grond van internationale afspraken onherroepelijke buitenlandse veroordelingen van Nederlanders dienen te melden bij Justid (zie paragraaf 4.3).

De aanmelding van justitiële gegevens bij Justid verloopt grotendeels geautomatiseerd via koppelingen (*interfaces*) tussen enerzijds het digitale systeem van de aanleverende partij en anderzijds het systeem van Justid (JDS). Het digitale systeem waarmee het Nederlandse Openbaar Ministerie sinds 2008 werkt, is GPS. Vóór 2008 was dat COMPAS, welk systeem sinds de invoering van GPS geleidelijk is uitgefaseerd. Het digitale systeem van het Openbaar Ministerie Curaçao betreft PRIEM. In EU-verband wordt gewerkt met ECRIS. Bij Justid bestaat de indruk dat JDS wat betreft de Nederlandse justitiële gegevens ten tijde van COMPAS meer *up-to-date* was dan na invoering van GPS. Dat komt doordat in COMPAS een zaak al bij Justid werd gemeld op het moment dat de zaak in het systeem werd geregistreerd. In GPS wordt de zaak niet eerder bij Justid gemeld dan nadat het Openbaar Ministerie in de zaak een beslissing heeft genomen. Dat kan een definitieve afdoeningsbeslissing zijn, maar ook een voornemen tot een bepaalde afdoening en in elk geval ook de beslissing om de verdachte voor te geleiden aan de rechter-commissaris.

5.3.2 De veroordeling in het Verenigd Koninkrijk uit 2009

Jamel L. is op 28 oktober 2009 in het Verenigd Koninkrijk veroordeeld voor zware mishandeling van een zorgmedewerker in een psychiatrische kliniek waar hij op dat moment verbleef. In april 2010 krijgt hij daarvoor een *Hospital Order* opgelegd. De verdere tenuitvoerlegging van deze Hospital Order is op 15 november 2013 naar aanleiding van een WOTS-verzoek van het Verenigd Koninkrijk overgenomen door Nederland.

De veroordeling uit het Verenigd Koninkrijk had op twee momenten op het uittreksel JD van Jamel L. kunnen en behoren te worden vermeld. In de eerste plaats diende registratie plaats te vinden nadat zijn veroordeling door de Kingston Crown Court uit 2010 onherroepelijk was geworden. Op grond van Europese regelgeving (zie hoofdstuk 4.3.5) had het Verenigd Koninkrijk de zaak dienen te melden aan de centrale autoriteit in Nederland (Justid). Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat dit is gebeurd.

De zaak had ook bij Justid bekend kunnen zijn nadat in 2013 was besloten de tenuitvoerlegging van de veroordeling in Nederland over te nemen en voort te zetten in de vorm van een plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis. Op basis van de afgenomen interviews en na kennisneming van procesbeschrijvingen van de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van het ministerie van Justitie en Veiligheid moet het ervoor worden gehouden dat het IRC van het parket Amsterdam de zaak bij Justid had behoren te melden. Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat dit is gebeurd. Het IRC Amsterdam heeft althans geen document kunnen produceren waaruit blijkt dat de zaak ter registratie aan Justid is aangeboden. Vast staat wel dat Justid de zaak niet in JDS heeft opgenomen. Het Openbaar Ministerie heeft verschillende documenten met procesbeschrijvingen over de verwerking van WOTS-verzoeken aangeleverd. De status van die documenten is niet duidelijk. Evenmin is – volgens het Openbaar Ministerie door tijdsverloop – duidelijk of het IRC Amsterdam in 2013 zijn werkzaamheden verrichtte aan de hand van een dergelijke procesbeschrijving.

Uit informatie van het Parket-Generaal is gebleken dat binnen het Openbaar Ministerie in opdracht van het College van procureurs-generaal sinds medio 2020 een project is gestart dat is gericht op het opstellen en vaststellen van uniforme werkprocessen. De vaststelling van het werkproces internationaal wordt eind 2024 dan wel begin 2025 verwacht.

5.3.3 De veroordeling in Curaçao uit 2018

In JD-online kan de officier van justitie, indien hij daartoe aanleiding ziet bijvoorbeeld omdat de verdachte is geboren in Curaçao of daar langdurig heeft verbleven, een uittreksel JD Curaçao opvragen. Die documentatie wordt, evenals de Nederlandse justitiële documentatie, beheerd door Justid. Het gaat om twee strikt van elkaar gescheiden gegevensverzamelingen.

Curaçaose justitiële gegevens worden sinds 27 mei 2019 geautomatiseerd aangeleverd bij Justid, via een koppeling tussen PRIEM, het digitale systeem van het Openbaar Ministerie Curaçao, en JDS, het digitale systeem van Justid. Vóór die tijd werden justitiële gegevens per mail bij Justid aangeleverd en handmatig in JDS ingevoerd. Dat laatste komt nog steeds voor.

Toen op 21 maart 2018 het GEA Curaçao Jamel L. veroordeelde tot tbs met dwangverpleging, bestond de automatische koppeling tussen PRIEM en JDS nog niet. De uitspraak diende dan ook per e-mail bij Justid te worden aangeleverd ter handmatige verwerking in JDS. Navraag bij Justid heeft uitgewezen dat Justid voor de laatste keer per mail Caribische zaken van Jamel L. heeft ontvangen in 2017. Het moet er daarom voor worden gehouden dat het vonnis uit 2018 niet ter handmatige verwerking aan Justid is aangeboden. In een brief van de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba over deze kwestie worden als achterliggende redenen voor de onvolledigheid van JDS genoemd capaciteitsgebrek en ontbrekende wetgeving binnen het Koninkrijk der Nederlanden aangaande de uitwisseling van justitiële gegevens.

De Nederlandse officier van justitie die in een concrete zaak met een van oorsprong Curaçaose verdachte zekerheid wil hebben over de volledigheid van het Curaçaose uittreksel JD dient bij het OM Curaçao of het parket procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de strafkaart respectievelijk het strafblad van de desbetreffende verdachte op te vragen. Uit het onderzoek is gebleken dat die mogelijkheid binnen het Nederlandse Openbaar Ministerie niet algemeen bekend was en is. Dat terwijl, gelet op de achterstand in de aanlevering van zaken die dateren van vóór de automatische koppeling in dit soort zaken, het opvragen van de strafkaart in wezen noodzakelijk is om een compleet beeld te krijgen.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de Curaçaose veroordeling tot tbs wel was aangetekend op de Curaçaose strafkaart. Wanneer de parketsecretaris uit Breda en de zaakofficier van justitie uit Rotterdam op de hoogte zouden zijn geweest van het Caribische strafkaartensysteem en van de mogelijkheid om daar navraag naar te doen, dan zouden zij wel een volledig beeld hebben gekregen van de Curaçaose justitiële gegevens van Jamel L. Die mogelijkheid was hen echter niet bekend.

5.3.4 Persoonsdossier

In JD-online kan naast het uittreksel JD het persoonsdossier van een verdachte worden geraadpleegd. In een persoonsdossier zijn de in een strafzaak aan de rechterlijke autoriteiten uitgebrachte rapporten over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte opgenomen (zie paragraaf 4.4).

In 2022 waren er in het persoonsdossier van Jamel L. geen oude deskundigenrapportages beschikbaar over diens psychische gesteldheid. Wanneer de Engelse zaak in 2013 was gemeld bij Justid, was dit mogelijk anders geweest. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie had destijds tot overname van de *Hospital Order* besloten nadat de penitentiare kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden hem desgevraagd in die zin had geadviseerd. Alvorens de minister te adviseren had het hof zich over de mogelijkheden om Jamel L. in Nederland te kunnen behandelen, laten informeren door een psychiater. Diens bevindingen en de in het Verenigd Koninkrijk over Jamel L. opgemaakte rapportages zouden zich in augustus 2022 en december 2022 mogelijk wel in diens persoonsdossier hebben bevonden wanneer de WOTS-zaak in 2013 bij Justid zou zijn gemeld en geregistreerd. De zaak zou dan bij Justid met een parketnummer traceerbaar zijn en bij Justid geüploade persoonlijkheidsrapportages hadden dan door een koppeling aan dat parketnummer ook daadwerkelijk kunnen worden verwerkt. In 2022 was de voor dergelijke rapporten geldende bewaartermijn van tien jaar nog net niet verlopen.

5.4 Aanpak casus Jamel L. door het Openbaar Ministerie in 2022 en 2023

Wanneer Jamel L. eind 2021 terugkeert naar Nederland, verblijft hij gedurende enige tijd in Zeeland en vervolgens in Zuid-Holland. In beide provincies komt hij in aanraking met politie en justitie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het Openbaar Ministerie heeft geacteerd naar aanleiding van diens (strafbare) gedragingen. Het is onvermijdelijk dat hierbij enige overlap ontstaat met hetgeen reeds aan de orde is gekomen over het justitiële verleden van Jamel L. in hoofdstuk 2.

5.4.1 Bemoeienis Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant met Jamel L.

Vlak voor de kerst van 2021 keert Jamel L. terug naar Nederland. Hij wordt op Schiphol aangehouden in verband met een openstaande straf. Nadat hij die straf eind februari 2022 heeft uitgezeten, vestigt hij zich in Zeeland. Hij krijgt een VOG en werkt als schoonmaker. Vanaf de zomer van 2022 gaat het

bergafwaarts. De politie meldt Jamel L. aan voor het afstemmingsoverleg Zorg- en Veiligheidshuis Zeeland (ZVH Zeeland). Zijn casus wordt besproken in een overleg van 17 augustus 2022. Bij dat overleg zijn aanwezig: een adviseur openbare orde en veiligheid van de gemeente Middelburg, een wijkagent, een casemanager maatschappelijke en justitiële dienstverlening, een teamleider van een nachtopvang, de procesregisseur van het ZVH en een parketsecretaris van het Openbaar Ministerie ZWB. Vastgesteld wordt dat Jamel L. verward overkomt, het aantal politiemutaties sinds juni 2022 toeneemt, hij tot 2007 “een fors justitieel verleden met zware (gewelds)delicten” heeft en in 2015 op Curaçao is veroordeeld voor bedreiging. Het overleg resulteert in verschillende afspraken. Eén van de afspraken is dat de procesregisseur en het Openbaar Ministerie bij de reclassering nagaan of er informatie bekend is over eventuele eerdere forensische opnames. Een andere afspraak is dat het Openbaar Ministerie ZWB een zogenoemd ‘ZSM-scenario’ opstelt. Daarin is neergelegd dat als Jamel L. wordt aangehouden, hij – mits is voldaan aan alle daarvoor geldende voorwaarden – zal worden voorgeleid en dat op dat moment zowel een reclasseringsadvies als een NIFP-consult zal worden aangevraagd. Dit ZSM-scenario is enkel zichtbaar voor ZSM-locaties in het parket ZWB. Het ZSM-scenario maakt onderdeel uit van het scenario van het Zorg en Veiligheidshuis dat op 23 augustus 2022 wordt opgesteld. In dat laatste document wordt onder andere het doel van de integrale aanpak vermeld en geschreven dat bij de betrokken ketenpartners zorgen zijn ontstaan door een artikel op het internet van januari 2016 waarin is vermeld dat Jamel L. buurtbewoners in Curaçao terroriseert.

Ruim een maand later, op 28 september 2022, wordt Jamel L. opnieuw in een overleg van het ZVH Zeeland besproken. In dat overleg zijn alleen de politie, de parketsecretaris en de procesregisseur aanwezig. Besproken wordt dat er sinds het vorige overleg van 17 augustus 2022 bij de politie diverse meldingen zijn binnengekomen over overlast en verward gedrag van Jamel L. Verder wordt geconstateerd dat niet duidelijk is wat er is gebeurd met een tegen Jamel L. gedane aangifte van 24 augustus 2022. Dit betreft een aangifte van een medewerker van het schoonmaakbedrijf waar Jamel L. heeft gewerkt. In de aangifte wordt aangevoerd dat Jamel L. de medewerker lastigvalt met WhatsApp berichten en haar achtervolgt op straat. Als bijlage bij de aangifte is informatie gevoegd over de veroordeling in Curaçao tot tbs in 2018 en de veroordeling in het Verenigd Koninkrijk uit 2009. Tijdens het overleg in het ZVH is enkel gemeld dat er aangifte van bedreiging was gedaan en is de inhoud van de aangifte niet gedeeld met de parketsecretaris en de procesregisseur.

De bij het overleg aanwezige parketsecretaris neemt naar aanleiding van de constatering dat niet duidelijk is wat met de aangifte van 24 augustus 2022 is gedaan geen contact op met de teamofficier van justitie, omdat de aangifte via het reguliere traject met de officier van justitie zou worden besproken. Dat reguliere traject ziet er als volgt uit. In het arrondissement ZWB vinden maandelijks overleggen plaats tussen de team-officier van justitie en de politie. Tijdens die overleggen wordt beslist welke zaken wel en welke zaken niet door de politie worden opgepakt. Op die manier wordt getracht schaarse opsporingscapaciteit optimaal te benutten en snel duidelijkheid te geven aan aangevers van strafbare feiten. Indien wordt besloten dat aan een aangifte geen vervolg wordt gegeven, wordt de zaak vroegtijdig beëindigd.¹⁴⁷ De aangever wordt in dat geval door de politie schriftelijk op de hoogte gesteld van deze beslissing.¹⁴⁸ In deze (standaard)brief wordt vermeld dat de aangever bezwaar kan maken tegen de beslissing bij het Openbaar Ministerie. Wanneer de beslissing na dat bezwaar

¹⁴⁷ Vgl. College van procureurs-generaal, *Screenings- en selectiviteitskader misdrijven*, 25 oktober 2021, p. 6-8, te raadplegen op www.om.nl.

¹⁴⁸ College van procureurs-generaal, *Screenings- en selectiviteitskader misdrijven*, 25 oktober 2021, p. 9, te raadplegen op www.om.nl.

ongewijzigd blijft, volgt een sepotbeslissing waartegen op grond van art. 12 e.v. Sv beklag kan worden gedaan bij het gerechtshof.

De aangifte van 24 augustus 2022 tegen Jamel L. is niet tijdens een regulier maandelijks overleg met de officier van justitie besproken. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de politieambtenaar die de zaak in behandeling had, een periode afwezig was en de zaak niet is overgedragen. De aangifte van 24 augustus 2022 is, samen met een op 16 november 2022 gedane aangifte, eerst op 10 februari 2023, per e-mail, door de politie aan de team-officier van justitie voorgelegd. De aangifte van 16 november 2022, gedaan door dezelfde persoon die de aangifte van 24 augustus 2022 had gedaan, betreft een bedreiging met de dood via een voicemailbericht op 20 oktober 2022. Als bijlage bij deze aangifte is een brief van de Engelse overheid gevoegd waarin staat dat Jamel L. de toegang tot het Verenigd Koninkrijk wordt ontzegd. In de e-mail van 10 februari 2023 wordt door de politie kort de achtergrond en inhoud van de aangiften geschetst. Zo wordt geschreven dat Jamel L. “een verwarde man [is], die kennelijk in Curaçao en het Verenigd Koninkrijk ernstige strafbare feiten heeft gepleegd” en dat de zaak bestaat uit twee aangiften. De politie schrijft dat in de eerste aangifte geen strafbare feiten konden worden gevonden en dat het conflict destijds is opgelost door te bemiddelen en de afspraak te maken dat Jamel L. zijn huurwoning verliet. Ten aanzien van de tweede aangifte wordt de inhoud van de voicemail geciteerd. De politie schrijft tevens dat de aangever vertelde dat het nu al een poos rustig was, maar er wel voorvallen waren waarvan de aangever Jamel L. verdacht. De aangever wilde graag dat Jamel L. zou worden vervolgd, omdat hij volgens de aangever een gevaar voor de samenleving is. Tot slot schrijft de politie dat Jamel L. sinds 8 december 2022 is gedetineerd in verband met een bedreiging in het gemeentehuis van Zwijndrecht. De aangiften zelf en de bij de aangiften gevoegde bijlagen zijn niet bij de e-mail gevoegd. De politie vraagt aan de teamofficier van justitie wat er met deze zaak moet worden gedaan. De teamofficier van justitie mailt diezelfde dag als antwoord dat een bemiddelingsgesprek is te prevaleren boven strafrechtelijk ingrijpen, aangezien het oppakken van de zaak het conflict wederom zou kunnen doen oplaaien. Verder schrijft de teamofficier dat de aangever kan worden geïnformeerd over het feit dat Jamel L. op dat moment in voorlopige hechtenis zit. De teamofficier zag geen aanleiding en meerwaarde in een overleg met zijn collega van het arrondissementsparket in Rotterdam om de aangiften uit Zeeland eventueel te voegen bij de lopende zaak in Rotterdam. Uit interviews is gebleken dat de aangever niet schriftelijk door de politie is geïnformeerd over de beslissing de zaak niet verder op te pakken. De reden daarvoor is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden. De aangever is wel telefonisch van de beslissing op de hoogte gesteld.

5.4.2 Bemoeden Openbaar Ministerie Rotterdam met Jamel L.

Op 8 december 2022 wordt Jamel L. aangehouden nadat hij medewerkers van het gemeentehuis in Zwijndrecht met de dood heeft bedreigd. De zaaksofficier besluit om voorlopige hechtenis te vorderen en, vanwege zijn verwarde en agressieve gedrag, bij het NIFP een (voorgeleidings)consult aan te vragen. Op het overdrachtsformulier ten behoeve van de voorgeleiding voor de rechter-commissaris, ingevuld door de zaaksofficier van justitie, is vermeld dat uit informatie van de politie blijkt dat de verdachte vuurwapengevaarlijk is vanaf 1992, dat sprake is van meldingen van overlast in Zeeland door een “verward persoon” die in een auto woont en dat Jamel L. een vrouw in Vlissingen stalkt. Verder is vermeld dat hij bekend is bij het ZVH Zeeland. De zaaksofficier van justitie informeert op 10 december 2022 bij de Verplichte zorgsecretaris of Jamel L. bekend is in de verplichte zorg. De Verplichte zorgsecretaris laat de zaaksofficier weten dat dit niet het geval is. Op 13 december 2022 spreekt een

GZ-psycholoog van het NIFP in een gesprekskamer op de rechtbank Rotterdam, ter uitvoering van het door de officier van justitie aangevraagde voorgeleidingsconsult, met Jamel L. Blijkens het verslag van het consult heeft de psycholoog het proces-verbaal van de politie, het uittreksel van het Nederlandse JD en de aanvraag van het consult geraadpleegd. Het Openbaar Ministerie had, conform de (niet-openbare) werkafspraken met het NIFP, ook het Curaçaose JD moeten aanleveren. Jamel L. wilde niet meewerken aan het consult. Omdat het niet mogelijk is geweest een gesprek met hem te voeren, kan de psycholoog van het NIFP de vraag of een pro Justitia-onderzoek is geïndiceerd niet beantwoorden. Wel wordt geadviseerd een trajectconsult te laten uitvoeren door het NIFP en Jamel L. te plaatsen in de extra zorgvoorzieningsafdeling (EZV) van een penitentiare inrichting. Conform het advies laat de zaakofficier van justitie een trajectconsult bij het NIFP aanvragen.

Op 13 december 2023 beveelt de rechter-commissaris de bewaring van Jamel L. Jamel L. dient daartoe te worden geplaatst in een penitentiare inrichting. Voorafgaand aan een plaatsing van een voorlopig gehechte verdachte dient het betrokken arrondissementsparket het zogenoemde voorgeleidingsformulier, te weten een formulier met persoonsgegevens van de verdachte en de beslissing van de rechter-commissaris, te zenden naar het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE). Het AICE verzendt het voorgeleidingsformulier vervolgens aan de Divisie Individuele Zaken (DIZ), onderdeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), die de daadwerkelijke plaatsing regelt. Het parket Rotterdam heeft op 13 december 2022 het voorgeleidingsformulier aan AICE verzonden. Op het formulier is bij het onderdeel 'Risicoprofiel (Bijzonderheden)' de optie 'geen bijzonderheden bekend' aangekruist. Niet is aangekruist dat sprake zou zijn van 'psychische problemen' of 'gewelddadig gedrag'. Wel heeft het parket, conform de (niet openbare) 'ketenwerkinstructie voorlopige hechtenis' met afspraken tussen het Openbaar Ministerie, het CJIB en DJI, in de mail waarin het voorgeleidingsformulier aan AICE is toegezonden, melding gemaakt van het advies om Jamel L. te plaatsen op een EZV. Dat advies is ook gedeeld met DIZ en DIZ heeft de penitentiare inrichting (PI) Alphen aan den Rijn, waar Jamel L. op 13 december 2023 wordt geplaatst, over het advies geïnformeerd.¹⁴⁹ Aan het advies wordt echter geen uitvoering gegeven. Jamel L. wordt op 13 december 2023 geplaatst op een reguliere afdeling in plaats van een EZV.

Op 22 december 2022 vindt de raadkamer gevangenhouding plaats. De raadkamerofficier heeft diezelfde dag nog aan de zaakofficier laten weten dat Jamel L. op de zitting verward en erg bedreigend overkwam. Op zitting riep Jamel L. onder meer: "Er is een almachtige god en jullie gaan er allemaal aan!". De raadkamer-officier raadt de zaakofficier aan de zaak bij de meervoudige kamer te laten inplannen in plaats van bij de politierechter en een dubbelrapportage te laten aanvragen. De zaakofficier volgt het advies en laat de zaak bij de meervoudige kamer inplannen. De dag daarna schrijft de zaakofficier de Verplichte zorgofficier van justitie aan met een beschrijving van de casus en met de vraag of er een traject voor een zorgmachtiging moet worden opgestart.

Op 13 januari 2023 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de teamleider van het team Bijzondere Expertises, de Verplichte zorgofficier en de Verplichte zorgsecretaris. Uit de e-mail over dit overleg aan de zaakofficier volgt dat tijdens dit overleg is gesignaleerd dat blijkens zijn antecedenten uit Nederland en Curaçao (uit 2016) er (in ieder geval destijds) sprake was van psychiatrische problematiek. Er wordt gewezen op de politiemutaties van de voorafgaande drie maanden, die bij de e-mail zijn gevoegd. In het document, getiteld 'informatierapport Wvggz', is te lezen dat melding is gemaakt van verward gedrag, overlast, bedreiging van een verkoper van een auto, bedreiging van een

¹⁴⁹ Zie Inspectie Justitie en Veiligheid, *Incidentonderzoek dodelijk steekincident Turfmarkt*, november 2024.

oud-werkgever en van de aangifte van bedreiging met de dood via de voicemail op 16 november 2022. In de mutatie over het verwarde gedrag staat dat de melder Jamel L. op internet had opgezocht en dat de politie constateert: “[Jamel L.] kwam inderdaad best veel voor op internet, waaronder dat hij een moord had gepleegd.” In de e-mail is ook een proces-verbaal gevoegd van een staandehouding van Jamel L. op 16 september 2022 in Vlissingen, naar aanleiding van een melding over overlast bij een hotel. Jamel L. droeg een 30 cm lang mes bij zich. Verder wordt in de e-mail geschreven dat Jamel L. ongeschikt is voor een zorgmachtiging: “gelet op al zijn gewelddadigheden is de reguliere GGZ niet de geschikte plek.” Geadviseerd wordt om contact op te nemen met het Openbaar Ministerie in Zeeland om te kijken of de aangifte van bedreiging mogelijk bij de zaak kan worden gevoegd. Het advies luidt verder om een dubbelrapportage aan te vragen met het oog op eventuele tbs en, indien de verdachte weigert mee te werken, een plaatsing ter observatie in het Pieter Baan Centrum te vorderen.

Op 17 januari 2023 neemt de procesregisseur van het ZVH Zeeland contact op met de Rotterdamse zaaksofficier en de betrokken parketsecretaris. Hij schrijft dat hij tot dusver is geïnformeerd door de parketsecretaris in Zeeland over de voortgang van de lopende strafzaak en vraagt of er een zittingsdatum is gepland. Op 20 januari 2023 antwoordt de parketsecretaris van het Rotterdamse parket dat er een pro forma-zitting is gepland. Verder vraagt de parketsecretaris aan de procesregisseur wat de stand van zaken in het onderzoek in Zeeland is en of de zaak eventueel bij de zaak in Rotterdam kan worden gevoegd. Naar aanleiding van de e-mail van de parketsecretaris informeert de procesregisseur bij de politie Zeeland wat de status is van de aangifte van bedreiging. De politie antwoordt dat de aangifte van bedreiging nog openstaat en dat deze nog zal worden voorgelegd aan een officier van justitie. De procesregisseur stuurt de e-mail door aan de parketsecretaris in Rotterdam en schrijft dat er “op dit moment (nog) geen openstaande strafzaak in Zeeland” is. De parketsecretaris informeert de zaaksofficier van justitie over deze stand van zaken. Er is op het niveau van het Openbaar Ministerie geen contact geweest tussen de Rotterdamse zaaksofficier van justitie of parketsecretaris en een officier van justitie dan wel parketsecretaris van het parket Zeeland-West-Brabant.

Op 23 januari 2023 heeft een triage-overleg plaatsgevonden tussen de Verplichte zorgsecretaris, de teamleider Bijzondere Expertises en het NIFP. De casus van Jamel L. wordt als “zeer zorgelijk” omschreven. Tijdens het triage-overleg is geconstateerd dat het trajectconsult bij het NIFP dat op 10 januari 2023 stond gepland niet door is gegaan door een verkeerde adressering van de uitnodiging. Op grond van de (niet-openbare) werkafspraken tussen het Openbaar Ministerie en het NIFP dient het Openbaar Ministerie zorg te dragen voor “correcte zaaksgegevens op aanvraag, incl. een kloppende woon- of verblijfplaats.” Geadviseerd wordt om eerst opnieuw een trajectconsult aan te vragen in plaats van (meteen) een dubbelrapportage, zodat kan worden gezien of de verdachte aan een rapportage wil meewerken.

Het trajectconsult van het NIFP vindt plaats op 23 februari 2023. Uit het rapport van het consult volgt dat de NIFP-psycholoog – een andere dan die van het voorgeleidingsconsult – naast het uittreksel JD uit Nederland de beschikking heeft gehad over het uittreksel JD uit Curaçao. Of de psycholoog daarnaast nog andere informatie heeft geraadpleegd, blijkt niet uit het rapport. De psycholoog rapporteert dat daaruit naar voren kwam dat Jamel L. in 2016 tweemaal op de Cariben is veroordeeld, waarbij bij één veroordeling onder meer als voorwaarde werd gesteld dat Jamel L. zich moest laten opnemen in een psychiatrische inrichting. Jamel L. wilde geen medewerking verlenen aan het gesprek. De conclusie van het rapport luidt dat een ambulant pro Justitia-onderzoek niet haalbaar wordt geacht

vanwege de weigerachtige houding en dat kan worden overwogen om betrokkene te laten onderzoeken in het Pieter Baan Centrum. De zaakofficier legt het NIFP-rapport voor aan de teamleiding Bijzondere Expertise en de Verplichte zorgsecretaris met de vraag of zij adviseren een vordering voor een observatie in het PBC te doen. De Verplichte zorgsecretaris antwoordt dat een vordering PBC inderdaad het advies is, omdat tbs een passende sanctie lijkt. Verder vraagt de Verplichte zorgsecretaris of de zaakofficier nog contact heeft gehad met het OM Zeeland over de aangifte van bedreiging aldaar.

Op 24 maart 2023 vindt een pro forma-zitting plaats. Voorafgaand aan die zitting, op 21 maart 2023, stuurt de zaakofficier van justitie een vordering tot observatie in het PBC aan de rechtbank toe. In de vordering wordt gewezen op de bedreiging van de gemeenteambtenaren in Zwijndrecht, de bedreiging die Jamel L. heeft geuit tijdens de raadkamerzitting van 22 december 2022 en zijn eerdere veroordelingen in Nederland en Curaçao (uit 2016). Geconcludeerd wordt dat niet kan worden uitgesloten dat Jamel L. heeft gehandeld vanuit een stoornis. Omdat Jamel L. weigert vrijwillig mee te werken aan onderzoeken acht de zaakofficier van justitie een observatie in het PBC noodzakelijk. Op de pro forma-zitting wordt de vordering tot opname in het PBC toegelicht door een andere officier van justitie dan de zaakofficier. De raadsman van Jamel L. verzet zich tegen de vordering tot observatie. Jamel L. heeft tijdens de zitting te kennen gegeven dat hij geen psychisch probleem heeft en dat hij niet zal meewerken aan een onderzoek bij het PBC. Op de vraag van de oudste rechter of de officier van justitie denkt aan tbs of een zorgmachtiging, antwoordt de zittingsofficier dat beide opties tot de mogelijkheden behoren, maar dat onderzoek zal moeten uitwijzen wat de passende sanctie is. De rechtbank wijst de vordering tot plaatsing in het PBC af, omdat de noodzaak onvoldoende naar voren komt in het advies van het NIFP en een plaatsing bovendien disproportioneel is gelet op de tijd die daarmee is gemoeid. Verder heft de rechtbank de voorlopige hechtenis van Jamel L. op, omdat er rekening mee moet worden gehouden dat bij een veroordeling niet een straf zal volgen die hoger is dan de tijd die de verdachte op dit moment reeds in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht (art. 67a lid 3 Sv). Jamel L. wordt in vrijheid gesteld.

Uit interviews is gebleken dat de zaakofficier van justitie, evenals de zittingsofficier van justitie van de nog te bespreken zitting van 9 juni 2023, niet bekend was met het feit dat op Curaçao werd en wordt gewerkt met een strafkaart en dat deze kan worden opgevraagd bij het parket Openbaar Ministerie Curaçao dan wel bij het parket van de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De zittingsofficier van de pro forma-zitting van 24 maart 2023 was daarmee wel bekend, maar hij was niet de zaakofficier van justitie die de vordering had opgesteld en veronderstelde dat de onderbouwing van de vordering voldoende was voor toewijzing.

Direct na de pro forma-zitting van 24 maart 2023 informeert de zaakofficier bij de Verplichte zorgsecretaris of er op dit moment nog iets kan worden gedaan. De Verplichte zorgsecretaris antwoordt dat kan worden gedacht aan een ZSM-alert, overleg met de wijkagent en het opvragen van politiemutaties. De zaakofficier informeert het ZVH Zeeland over de uitkomst van de pro forma-zitting.

Op 14 april 2023 wordt Jamel L. aangehouden voor diefstal met geweld in een supermarkt in Zwijndrecht. De zaakofficier besluit geen NIFP-consult aan te vragen, omdat Jamel L. bij de eerdere consulten weigerde mee te werken. Drie dagen later wordt hij geplaatst in PI Krimpen aan den IJssel, op een reguliere afdeling. Diezelfde dag wordt Jamel L. onderzocht door de medische dienst, die

constateert dat sprake is van psychiatrische problematiek en een agressieve houding.¹⁵⁰ Om die reden wordt Jamel L. op 19 april 2023 met spoed aangemeld voor plaatsing in een PPC. Tot aan zijn plaatsing in PPC Haaglanden op 25 april 2023 wordt Jamel L. in PI Krimpen aan de IJssel op een extra zorgafdeling geplaatst. Op deze afdeling gedraagt Jamel L. zich agressief en dreigend. Voor dat gedrag wordt hem een disciplinaire straf en ordemaatregel opgelegd. Verder wordt op 28 april 2023, vanwege zijn psychiatrische problematiek, dreigende uitlatingen en een op zijn cel aangetroffen zelfgemaakt steekwapen, een dwangbehandeling ingezet. Op 8 mei 2023 wordt een andere dwangbehandeling aangevraagd. Deze dwangbehandeling is niet uitgevoerd, omdat het door Jamel L. daartegen ingediende bezwaar bij zijn heenzending op 10 juni 2023 nog niet was behandeld.

Bij de betrokken officieren van justitie was het niet bekend dat Jamel L. was overgeplaatst naar een PPC en hoe hij zich gedroeg in de PI. Vanuit de PI is dit niet aan het parket Rotterdam gemeld en de officieren van justitie hebben niet eigenstandig geïnformeerd naar het gedrag van de verdachte in de PI. Van het College van procureurs-generaal hebben de onderzoekers begrepen dat er geen regelingen of werkafspraken zijn over informatie-uitwisseling tussen de (directeur van de) penitentiare inrichting en het Openbaar Ministerie. Dergelijk contact tussen het OM en de PI komt volgens de zaakofficier ook nauwelijks voor. Opgemerkt zij dat het medisch beroepsgeheim (mogelijk) verhindert dat informatie over plaatsing in een PPC of EZV en informatie over (dwang)medicatie wordt gedeeld met het Openbaar Ministerie.¹⁵¹

In overleg met de behandelend officier van justitie van de diefstal met geweld besluit de zaakofficier van de bedreiging van de gemeenteambtenaren de twee zaken te voegen. De zaken worden op 9 juni 2023, elf dagen voor het steekincident aan de Turfmarkt in Den Haag, inhoudelijk behandeld door de rechtbank Rotterdam. In het procesdossier is naast de aangiften onder meer een proces-verbaal van bevindingen opgenomen met een overzicht van alle politiemutaties tussen 29 maart en 16 april 2023. De politiemutaties uit de periode 13 oktober 2022 tot en met 13 januari 2023 zitten niet in het dossier. Op de zitting is een andere officier van justitie aanwezig dan de zaakofficier. Het Openbaar Ministerie eist een gevangenisstraf van 194 dagen, waarvan 30 dagen voorwaardelijk. De zittingsofficier heeft, in overleg met de zaakofficier, niet opnieuw een vordering tot opname in het PBC gedaan, omdat een daartoe strekkende vordering een paar maanden eerder al was afgewezen door de rechtbank. De rechtbank spreekt Jamel L. vrij van de diefstal met geweld en veroordeelt hem voor de bedreiging in het gemeentehuis tot 107 dagen gevangenisstraf. Deze strafduur is gelijk aan het aantal dagen dat Jamel L. reeds in voorarrest heeft doorgebracht. Jamel L. wordt de dag erna in vrijheid gesteld. De zaakofficier heeft geen ketenpartners geïnformeerd over de invrijheidstelling van Jamel L.

¹⁵⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Incidentonderzoek dodelijk steekincident Turfmarkt*, november 2024.

¹⁵¹ Zie M. Buijsen e.a., 'De verhouding van het medisch beroepsgeheim tot zwaarwegende maatschappelijke belangen', Rotterdam: 2012; KNMG, 'Handreiking Beroepsgeheim en politie/justitie', februari 2012.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit toezichtonderzoek staat centraal de wijze waarop het Openbaar Ministerie in de jaren voorafgaand aan het dodelijk steekincident in een supermarkt aan de Turfmarkt in Den Haag heeft gehandeld ten aanzien van Jamel L., die in eerste aanleg voor dit feit verantwoordelijk is gehouden.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt of het Openbaar Ministerie bij de uitvoering van zijn wettelijke taken – specifiek in de casus van Jamel L. – de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren heeft gehandhaafd en uitgevoerd. Onder deze hoofdvraag worden drie deelvragen geschaard, te weten:

1. Welke relevante informatie over Jamel L. was in de jaren voorafgaand aan het steekincident bekend bij het Openbaar Ministerie en welke informatie had het Openbaar Ministerie bekend kunnen of behoren te zijn?
2. Wat waren in de relevante periode(s) de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie op het gebied van het delen van strafrechtelijke persoonsgegevens, zowel binnen het Openbaar Ministerie als met andere externe (uitvoerings)instanties?
3. Wat waren in de relevante periode(s) de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie op het gebied van interventies ten aanzien van verdachten met psychische problematiek?

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven, zoals die zijn voortgevloeid uit onderzoek in literatuur, wetsgeschiedenis en rechtspraak, uit door het Openbaar Ministerie verstrekte dossiers en informatie en uit de afgenomen interviews. In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. De beantwoording van de hoofdvraag (in par. 6.3) wordt voorafgegaan door de beantwoording van de drie deelvragen (in par. 6.2). Afgesloten wordt met een aantal aanbevelingen (in par. 6.4).

6.2 Beantwoording van de deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen beantwoord aan de hand van de bevindingen die in hoofdstuk 5 zijn beschreven.

6.2.1 Deelvraag 1: informatie die bekend was en informatie die bekend had kunnen en/of moeten zijn

In het kader van deelvraag 1 wordt hierna beschreven welke informatie bekend was bij het Openbaar Ministerie en welke informatie bekend had kunnen of behoren te zijn.

Uittreksels justitiële documentatie

Het Openbaar Ministerie heeft in 2022 en 2023 op meerdere momenten de Nederlandse en Curaçaose uittreksels JD van Jamel L. geraadpleegd. Op deze uittreksels zijn diverse ernstige misdrijven vermeld, waaronder een poging tot moord, overvallen, overtredingen van de wapenwetgeving en bedreigingen. Het Curaçaose uittreksel JD bevat bovendien aanknopingspunten dat bij Jamel L. sprake is van een psychische stoornis. Bij twee veroordelingen uit 2016 is beide keren de voorwaarde gesteld dat Jamel L. een psychiatrische behandeling zal ondergaan. De uittreksels JD die in 2022 en 2023 door het

Openbaar Ministerie zijn geraadpleegd, waren echter niet compleet: een veroordeling uit het Verenigd Koninkrijk ontbrak, evenals de oplegging van een tbs-maatregel in Curaçao.

Veroordeling en sanctie Verenigd Koninkrijk

Op 28 oktober 2009 is Jamel L. in het Verenigd Koninkrijk veroordeeld voor zware mishandeling van een zorgmedewerker in de psychiatrische kliniek waar hij verbleef. In april 2010 wordt daarvoor aan hem een *Hospital Order* opgelegd. Naar aanleiding van een WOTS-verzoek van het ministerie van Justitie van het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland in 2013 de verdere tenuitvoerlegging van de *Hospital Order* overgenomen door Jamel L. te plaatsen in een psychiatrisch ziekenhuis op grond van art. 37 Sr (oud). Op het Nederlandse uittreksel JD komt deze zaak niet voor. Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat het Verenigd Koninkrijk de onherroepelijke veroordeling van Jamel L., een Nederlandse onderdaan, overeenkomstig Europese afspraken heeft gemeld bij Justid. Het onderzoek heeft evenmin aanwijzingen opgeleverd dat het IRC van het parket Amsterdam de overname van de tenuitvoerlegging bij Justid heeft gemeld. Was dat wel gebeurd, dan waren het Openbaar Ministerie (in Zeeland-West-Brabant en Rotterdam) en de rechtbank Rotterdam hiervan in 2022 en 2023 wel op de hoogte geweest en hadden zij zulks in hun afwegingen kunnen betrekken.

Tbs-maatregel Curaçao

Jamel L. verblijft van 2015 tot en met 2021 in Curaçao. In die periode pleegt hij diverse misdrijven. In 2015 maakt Jamel L. zich schuldig aan een bedreiging, een bedreiging met zware mishandeling en twee bedreigingen met enig misdrijf tegen het leven gericht. Daarvoor wordt hij op respectievelijk 5 en 22 april 2016 veroordeeld. Beide keren wordt hem een deels voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd met als voorwaarde dat hij een psychiatrische behandeling zal ondergaan. De veroordelingen staan vermeld op het Curaçaose uittreksel JD.

Op 21 maart 2018 legt de rechter in Curaçao Jamel L. wegens twee bedreigingen met de dood de maatregel van tbs met dwangverpleging op. Het moet ervoor worden gehouden dat het Curaçaose Openbaar Ministerie dit niet heeft gemeld bij Justid. Als dat wel zou zijn gebeurd, waren het Openbaar Ministerie (in Zeeland-West-Brabant en Rotterdam) en de rechtbank Rotterdam hiervan in 2022 en 2023 wel op de hoogte geweest en hadden zij zulks in hun afwegingen kunnen betrekken.

Het vonnis met de tbs is wel geregistreerd op de Curaçaose strafkaart van Jamel L. Het bestaan van het strafkaartensysteem en de mogelijkheid de strafkaart in Curaçao op te vragen, was in 2022 niet bekend bij de parketsecretaris die in Zeeland-West-Brabant aan de overleggen in het ZVH Zeeland deelnam. Bij het parket Rotterdam waren de zaaksofficier van justitie in december 2022 en de officier van justitie die op 9 juni 2023 op de inhoudelijke zitting het Openbaar Ministerie vertegenwoordigde, hiervan evenmin op de hoogte. De officier van justitie die op 24 maart 2023 op de pro forma-zitting stond, kende de mogelijkheid tot het opvragen van de strafkaart wel. Hij was echter niet de zaaksofficier van justitie die de vordering had opgesteld en ging ervan uit dat de aangeleverde informatie voldoende was voor toewijzing van de vordering.

Aangiften augustus en november 2022

Op 24 augustus 2022 wordt bij de politie in Zeeland door een medewerker van een schoonmaakbedrijf uit Vlissingen een tegen Jamel L. gerichte aangifte van bedreiging gedaan. Bijna drie maanden later, op 16 november 2022, doet dezelfde persoon bij de politie in Zeeland opnieuw aangifte tegen Jamel L., ditmaal voor bedreiging met de dood via een voicemailbericht van 20 oktober 2022. Doordat de

politieambtenaar aan wie de casus Jamel L. in behandeling was gegeven een periode afwezig was en diens zaken niet met enige voortvarendheid aan een andere politiefunctionaris zijn overgedragen, is de teamofficier van justitie van het parket Zeeland-West-Brabant eerst op 10 februari 2023 door de politie over (het bestaan van) beide aangiften geïnformeerd. De aangiften zelf en de daarbij gevoegde bijlagen met informatie over de veroordeling in het Verenigd Koninkrijk en de in Curaçao opgelegde tbs-maatregel heeft de politie niet aan de officier van justitie voorgelegd. Op het moment dat de teamofficier van justitie over de afdoening van de beide aangiften beslist, ondergaat Jamel L. voorarrest in verband met de aangifte wegens bedreiging in Zwijndrecht en veroorzaakt hij geen overlast in Zeeland. De teamofficier van justitie is van mening dat een bemiddelingsgesprek is te prevaleren boven strafrechtelijk ingrijpen, waarbij hij erop wijst dat Jamel L. voorarrest ondergaat, en besluit dat de politie Zeeland de aangiften niet ter hand hoeft te nemen. Hij besluit de zaken “vroegtijdig te beëindigen”. Die beslissing brengt met zich dat de zaken niet in GPS worden geregistreerd en niet worden gemeld aan Justid. De teamofficier van justitie van het parket Zeeland-West-Brabant neemt, voordat hij over de zaken beslist, geen contact op met zijn collega van het parket Rotterdam.

Toen Jamel L. op 8 december 2022 werd aangehouden op verdenking van bedreiging van medewerkers van het gemeentehuis in Zwijndrecht was bij de zaakofficier van justitie in Rotterdam bekend dat Jamel L. overlast veroorzaakte in Zeeland, herhaaldelijk een medewerker van een schoonmaakbedrijf in Vlissingen lastigviel en was aangemeld bij het ZVH Zeeland. Deze informatie uit Zeeland wordt op 13 januari 2023 aangevuld met een informatierapport Wvggz, waarin de politiemutaties van de laatste drie maanden (dus de periode van 13 oktober 2022 tot en met 13 januari 2023) zijn opgenomen. In het document wordt onder meer melding gemaakt van de aangifte van bedreiging met de dood van 16 november 2022. Naar aanleiding van deze informatie uit Zeeland neemt de parketsecretaris uit Rotterdam contact op met de procesregisseur van het ZVH Zeeland. Deze niet bij het Openbaar Ministerie of de politie werkzame, maar in dienst van de gemeente zijnde functionaris die zorgt voor de samenwerking binnen het ZVH-verband, laat de Rotterdamse parketsecretaris weten dat de aangifte van bedreiging nog openstaat en nog zal worden voorgelegd aan een officier van justitie. De zaakofficier van justitie van het parket Rotterdam neemt zelf geen contact op met het parket Zeeland-West-Brabant om te informeren naar de beslissing op de aangifte.

Indien de teamofficier van justitie uit Zeeland-West-Brabant en de zaakofficier van justitie uit Rotterdam op enig moment wel contact met elkaar hadden opgenomen, had dat aanleiding kunnen zijn om de in Zeeland gedane aangiften en de daarbij gevoegde bijlagen omwille van dat collegiale overleg bij de politie op te vragen. In dat geval zou men alsnog kennis hebben genomen van de inhoud en zulks in de afweging hebben kunnen betrekken.

Politiemutaties

Het parket Rotterdam was bekend met de politiemutaties over Jamel L. in de periode van 13 oktober 2022 tot en met 13 januari 2023 en in de periode van 29 maart 2023 tot en met 16 april 2023. De politiemutaties van 13 oktober 2022 tot en met 13 januari 2023 zijn niet aan het zaakdossier van de bedreiging van de Zwijndrechtse gemeenteambtenaren toegevoegd. Zij zijn evenmin aan de vordering opname PBC die is gedaan op de pro forma-zitting van 24 maart 2023 ten grondslag gelegd. De rechtbank Rotterdam was daardoor noch op de pro forma-zitting van 24 maart 2023, noch op de inhoudelijke zitting van 9 juni 2023 op de hoogte van de in deze mutaties opgenomen meldingen van strafbare feiten en meldingen van overlast. In het overzicht van de periode van 13 oktober 2022 tot en

met 13 januari 2023 werd onder meer melding gemaakt van de aangifte van bedreiging met de dood van 16 november 2022.

Deskundigenrapporten

In 2013 is door Nederland de verdere tenuitvoerlegging overgenomen van de sanctie die in 2010 aan Jamel L. in het Verenigd Koninkrijk is opgelegd. In 2013 is op verzoek van de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een advies uitgebracht door een psychiater. In de regel wordt een dergelijk advies door de deskundige via JD-online, een digitale toegang tot de systemen van Justid, geüpload, waarna het verschijnt in het persoonsdossier. Voor dat laatste is wel vereist dat het geüploade bestand kan worden gekoppeld aan een bij Justid bekend parketnummer. Aan die voorwaarde was in de zaak van Jamel L. niet voldaan. Als bij Justid wel een parketnummer bekend zou zijn geweest of op een later moment bekend zou zijn geworden, dan zou het rapport – ervan uitgaande dat de psychiater het destijds daadwerkelijk had geüpload – in het persoonsdossier van Jamel L. zijn opgenomen en zou het in 2022 voor het Openbaar Ministerie raadpleegbaar zijn geweest. De bewaartermijn van tien jaar was toen immers nog niet verlopen.

Gedrag in PI Krimpen aan den IJssel en PPC Haaglanden

In het kader van de verdenking van de diefstal met geweld gepleegd in een supermarkt in Zwijndrecht verblijft Jamel L. in voorarrest van 17 april tot 9 juni 2023. Op 17 april 2023 wordt Jamel L. in PI Krimpen aan den IJssel op een reguliere afdeling geplaatst. Diezelfde dag bezoekt de medische dienst Jamel L. en constateert dat sprake is van psychiatrische problematiek en een agressieve houding.¹⁵² De PI meldt Jamel L. op 19 april 2023 met spoed aan voor plaatsing in een PPC. Tot aan zijn plaatsing in PPC Haaglanden op 25 april 2023 wordt Jamel L. in PI Krimpen aan den IJssel op de afdeling EZV geplaatst. Op deze afdeling gedraagt Jamel L. zich agressief en dreigend. Daarvoor wordt hij disciplinair bestraft met een ordemaatregel. In het PPC wordt op 28 april 2023 vanwege de psychiatrische problematiek, dreigende uitlatingen en een op de cel van Jamel L. gevonden, zelfgemaakt steekwapen, een dwangbehandeling ingezet. Op 8 mei 2023 wordt een andere dwangbehandeling aangevraagd. Die is niet van de grond gekomen, omdat het door Jamel L. daartegen ingediende bezwaar bij zijn heenzening op 10 juni 2023 nog niet was behandeld.

De Rotterdamse zaaksofficier van justitie was niet op de hoogte van het feit dat Jamel L. in PI Krimpen aan den IJssel al betrekkelijk snel op de afdeling EZV is geplaatst en later is overgeplaatst naar PPC Haaglanden. Ook van hetgeen zich in deze detentieperiode in beide PI's heeft afgespeeld (het agressieve en dreigende gedrag van Jamel L.), had de zaaksofficier van justitie geen weet. De PI's hebben kennelijk geen reden gezien het Openbaar Ministerie Rotterdam hierover te informeren en de zaaksofficier van justitie heeft kennelijk geen reden gezien bij de PI('s) te informeren op welke wijze Jamel L. zich in detentie gedraagt.

6.2.2 Deelvraag 2: het delen van strafrechtelijke persoonsgegevens

Deelvraag 2 ziet op de vraag wat in de relevante periode(s) de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie waren op het gebied van het delen van strafrechtelijke persoonsgegevens, zowel binnen het Openbaar Ministerie als met andere (uitvoerings)instanties. In deze paragraaf komt de beantwoording van die deelvraag aan de orde.

¹⁵² Inspectie Justitie en Veiligheid, *Incidentonderzoek dodelijk steekincident Turfmarkt*, november 2024.

Aanleveren van justitiële gegevens aan Justid

Op grond van de Wjsg is het primair de taak van het Openbaar Ministerie om justitiële gegevens aan Justid aan te leveren. Die aanlevering geschiedt grotendeels geautomatiseerd, via een koppeling tussen GPS en JDS.

Ook een in het buitenland opgelegde straf of maatregel ten aanzien van een Nederlandse onderdaan waarvan de (verdere) tenuitvoerlegging op grond van de WOTS door Nederland wordt overgenomen, dient na de omzettingsbeslissing door het Openbaar Ministerie te worden gemeld aan Justid. Het gaat dan om zowel de buitenlandse veroordeling als de omzettingsbeslissing van de Nederlandse minister van Justitie en Veiligheid. Deze verplichting impliceert dat de veroordeling van Jamel L. in het Verenigd Koninkrijk én de omzettingsbeslissing van de minister door het Openbaar Ministerie in 2013 hadden moeten worden gemeld. Dat ook het Verenigd Koninkrijk in 2010 de veroordeling op grond van Europese afspraken bij de centrale autoriteit van Nederland (Justid) had moeten melden (zie par. 4.3.5), doet daaraan niet af.

Ten aanzien van een straf of maatregel die in het buitenland aan een verdachte is opgelegd en voor de (verdere) tenuitvoerlegging waarvan Nederland geen zorg draagt, bestaat voor het Nederlandse Openbaar Ministerie, voor zover al van die zaak op de hoogte, geen meldplicht aan Justid. Die verplichting rust wel op het desbetreffende andere land. In de casus van Jamel L. had de oplegging van de tbs-maatregel in Curaçao in 2018 door de bevoegde autoriteiten uit Curaçao aan Justid moeten worden gemeld.

Het al dan niet melden van justitiële gegevens aan Justid heeft niet enkel gevolgen voor de volledigheid van het uittreksel JD, maar ook voor de volledigheid van de documentatie persoonsdossiers. Hoewel de aanlevering van deskundigenrapporten door de deskundigen zelf gebeurt door het handmatig uploaden van de rapportages – en dus geen tussenkomst van het Openbaar Ministerie vergt – kunnen geüploade rapportages enkel worden verwerkt indien er een parketnummer aan de zaak is gekoppeld. Het toekennen van parketnummers is wel het domein van het Openbaar Ministerie en parketnummers zijn justitiële gegevens die door het Openbaar Ministerie bij Justid moeten worden gemeld.

Opvragen van strafvorderlijke en justitiële gegevens

De relatie tussen het Openbaar Ministerie en Justid wordt gekenmerkt door een digitaal tweerichtingsverkeer. Het Openbaar Ministerie is niet alleen wettelijk verplicht justitiële gegevens bij Justid aan te leveren, het is in het kader van zijn wettelijke taakuitoefening ook een belangrijke afnemer van door Justid beheerde justitiële gegevens. Justitiële gegevens spelen in elke strafzaak een belangrijke rol. Evenals bij het aanleveren van justitiële gegevens, geldt ook voor het afnemen van justitiële gegevens dat een belangrijk deel van deze informatiestroom volledig geautomatiseerd plaatsvindt. Zodra een zaak in GPS wordt geregistreerd, verzendt JDS automatisch een uittreksel justitiële documentatie aan GPS. Wijzingen in dat uittreksel worden eveneens automatisch aan het in GPS geregistreerde strafdossier toegevoegd. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie, mits dat voor zijn taakuitoefening nodig is, ook handmatig in JDS uittreksels justitiële documentatie aanvragen.

In JDS kan het Openbaar Ministerie, naast het Nederlandse uittreksel justitiële documentatie, het Curaçaose uittreksel opvragen. Dat opvragen vergt een handmatige handeling. Het Curaçaose uittreksel JD wordt niet automatisch bij de registratie van een zaak in GPS door GPS opgevraagd en opgeslagen. Naast het opvragen van het door Justid beheerde Curaçaose uittreksel JD is het mogelijk

een afschrift van de strafkaart op te vragen bij het parket van de officier van justitie in Curaçao of bij het parket van de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Curaçao. De mogelijkheid tot het opvragen van de strafkaart is van belang, omdat het Curaçaose uittreksel JD niet in alle gevallen volledig is. Dit houdt verband met het feit dat justitiële gegevens uit Curaçao eerst sinds 27 mei 2019 geautomatiseerd worden aangeleverd via een koppeling tussen PRIEM en JDS, en de handmatige aanlevering door capaciteitsgebrek niet altijd volledig was en is. Daardoor is niet gegarandeerd dat ook alle justitiële gegevens daadwerkelijk in de door Justid beheerde Curaçaose JD terechtkomen.

Interne uitwisseling van strafrechtelijke persoonsgegevens

Binnen het Openbaar Ministerie is geen algemeen beleid ontwikkeld en bestaan geen werkafspraken voor het uitwisselen van strafrechtelijke persoonsgegevens in het geval een verdachte in meerdere arrondissementen in aanraking komt met politie en justitie. Datzelfde geldt voor het uitwisselen van de informatie tussen officieren van justitie die werkzaam zijn op hetzelfde parket. Wel kunnen officieren van justitie in GPS en/of via het uittreksel JD nagaan of een persoon in hetzelfde arrondissement of elders in Nederland nog zaken heeft openstaan.

Uitwisseling van strafrechtelijke persoonsgegevens met ketenpartners

In het kader van hun taakuitoefening werken officieren van justitie samen met deskundigen en verschillende andere organisaties als gemeenten en maatschappelijke organisaties. Dat is bijvoorbeeld het geval in het verband van een ZVH. Indien sprake is van een verdachte met problemen op meerdere leefgebieden kan diens casus bijvoorbeeld door het Openbaar Ministerie, de politie of de gemeente worden aangemeld bij een ZVH. In het samenwerkingsconvenant zijn afspraken neergelegd over gegevensverwerking en -deling. Het Openbaar Ministerie levert ten behoeve van de beoordeling en aanpak van een concrete casus bijvoorbeeld het uittreksel JD aan.

Indien er aanwijzingen zijn voor psychische problemen bij een verdachte, kan het Openbaar Ministerie een consult of een pro Justitia-onderzoek aanvragen bij het NIFP. Ten behoeve van het opstellen van de rapporten levert het Openbaar Ministerie strafrechtelijke persoonsgegevens aan, zoals het uittreksel JD en processen-verbaal.

Uit interviews is gebleken dat officieren van justitie niet of nauwelijks zicht hebben op het gedrag van een voorlopig gehechte verdachte in de PI. Er bestaan geen werkafspraken tussen het Openbaar Ministerie en penitentiaire inrichtingen of DJI over uitwisseling van informatie over bijvoorbeeld in een PI opgelegde disciplinaire maatregelen of straffen.

6.2.3 Deelvraag 3: interventies ten aanzien van verdachte met psychische problematiek

Deelvraag 3 ziet op de wettelijke taken van het Openbaar Ministerie in de relevante periode(s) op het gebied van interventies ten aanzien van verdachten met psychische problematiek.

De wet biedt diverse mogelijkheden om ervoor te zorgen dat verdachten met psychische problematiek de zorg krijgen die zij nodig hebben. Te denken valt aan gedwongen zorg via een (deels) voorwaardelijke straf, de maatregel terbeschikkingstelling en een civiele zorgmachtiging verleend door de strafrechter.

Bij een voorwaardelijke veroordeling kan de bijzondere voorwaarde worden gesteld dat de veroordeelde zich onder behandeling laat stellen van een deskundige of zorginstelling (ambulante

behandeling) of zich laat opnemen in een zorginstelling (klinische behandeling). Gelet op het karakter van een voorwaardelijke veroordeling, moet in het oog worden gehouden dat de gestelde voorwaarde en de duur daarvan niet zwaarder en ingrijpender mag zijn dan de straf die de voorwaarde vervangt. De maatregel van terbeschikkingstelling kan worden opgelegd indien sprake is van 1) een 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens' tijdens het begaan van het feit, 2) een misdrijf met een strafmaximum van vier jaren of meer of een delict dat is opgenomen in de opsomming van art. 37a lid 1, onder 2°, Sr en 3) gevaar voor de veiligheid van personen of goederen. Een aanvullende voorwaarde is dat er een door deskundigen opgemaakte dubbelrapportage is, tenzij sprake is van een weigerende observandus. Voor het afgeven van een zorgmachtiging op grond van de Wvggz is vereist dat de betrokkene lijdt aan een psychische stoornis, dat het gedrag van de betrokkene als gevolg van de psychische stoornis tot ernstig nadeel leidt en dat de betrokkene de noodzakelijke zorg niet vrijwillig accepteert.

Het Openbaar Ministerie heeft een grote mate van beleidsvrijheid om te beslissen of een strafrechtelijke aanpak opportuun is en zo ja, welke sanctie is geïndiceerd en of een verzoekschrift voor een zorgmachtiging wordt ingediend. Het College van procureurs-generaal heeft geen algemeen beleid ontwikkeld voor de wijze waarop officieren van justitie dienen af te wegen welke interventie passend is. Wel zijn er door het landelijk Expertiseteam Verplichte Zorg werkinstructies ontwikkeld die raadpleegbaar zijn voor zowel zaaksofficieren als Verplichte Zorgofficieren. Hieruit volgt dat een ernstig strafbaar feit, recidiverisico en het feit dat een hoog beveiligingsniveau nodig is, als contra-indicaties voor een zorgmachtiging worden aangemerkt. Verder wordt benadrukt dat indien een zaaksofficier twijfelt of verplichte zorg aangewezen kan zijn, contact dient te worden opgenomen met de Verplichte Zorgofficier.

Vanwege de expertise van het Openbaar Ministerie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de aan het Openbaar Ministerie toekomende beleidsvrijheid en de veelheid aan belangen en (praktische) belemmeringen waarmee het Openbaar Ministerie bij de uitvoering van zijn werkzaamheden wordt geconfronteerd, is terughoudendheid geboden bij het toetsen van de beslissingen en beoordelingen van het Openbaar Ministerie in een concrete casus. In dit toezichtonderzoek is in dit verband als maatstaf gehanteerd of de medewerkers van het Openbaar Ministerie die betrokken waren bij de casus van Jamel L., hebben gehandeld als redelijk handelende leden van het Openbaar Ministerie.

6.3 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek, te weten of het Openbaar Ministerie in de casus Jamel L. naar behoren uitvoering heeft gegeven aan zijn wettelijke taken.

6.3.1 De justitiële gegevens van Jamel L.

Het Openbaar Ministerie heeft in 2022 en 2023 op diverse momenten de Nederlandse en Curaçaose uittreksels JD van Jamel L. opgevraagd en geraadpleegd. Deze uittreksels waren niet compleet: de in 2010 in het Verenigd Koninkrijk opgelegde *Hospital Order*, de in 2013 in Nederland genomen WOTS-beslissing tot overname van de tenuitvoerlegging van die *Hospital Order* in de vorm van een plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis en de in 2018 in Curaçao opgelegde tbs-maatregel waren niet op de uittreksels JD vermeld. De veroordeling uit het Verenigd Koninkrijk had op twee momenten op het

uittreksel JD van Jamel L. kunnen en behoren te belanden. In de eerste plaats nadat zijn veroordeling door de Kingston Crown Court uit 2010 onherroepelijk was geworden door een melding van het Verenigd Koninkrijk en in de tweede plaats na de WOTS-beslissing uit 2013 door een melding van het IRC van het parket Amsterdam. Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat dit is gebeurd. In 2013 had dat wel op de weg van het Openbaar Ministerie gelegen. Het moet er dan ook voor worden gehouden dat het Openbaar Ministerie de zaak ten onrechte niet heeft gemeld bij Justid, zodat het Openbaar Ministerie op dat punt niet heeft voldaan aan zijn wettelijke taken.

Ten aanzien van de tbs-maatregel die in 2018 in Curaçao is opgelegd, geldt dat het niet aan het Nederlandse Openbaar Ministerie is te wijten dat dit justitiële gegeven niet op het Curaçaose JD was vermeld. Wel hadden de betrokken officieren van justitie de strafkaart van Jamel L., waar de tbs-maatregel wél op stond vermeld, kunnen opvragen bij het parket van de officier van justitie in Curaçao of bij het parket van de procureur-generaal van Curaçao, Sint-Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Curaçao. Het bestaan van een strafkaartensysteem naast de bij Justid ondergebrachte Curaçaose JD was en is echter niet algemeen bekend bij de leden van het Openbaar Ministerie. Evenmin was en is algemeen bekend dat er geen zekerheid is dat bij Justid in de loop der jaren alle Curaçaose strafkaarten zijn aangeleverd en verwerkt. De Rotterdamse zaaksofficier van justitie behoorde tot de groep van officieren van justitie die hiervan niet op de hoogte was. Het gebrek aan kennis over het Curaçaose strafkaartensysteem en de mogelijkheid om (aanvullende) informatie daarover op te vragen is individuele officieren van justitie niet aan te rekenen. Het is de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie als organisatie om deze kennis, die bij sommige officieren van justitie wel bekend was, te borgen en te delen, bijvoorbeeld in werkinstructies. Het ligt op de weg van het College van procureurs-generaal om het delen van dit soort informatie te bevorderen.

6.3.2 Aanpak van de casus Jamel L. in de periode van december 2021 tot juni 2023

Afwegingen ten aanzien van aangiften van 24 augustus en 16 november 2022

Jamel L. wordt in juli 2022 vanwege overlastgevende gedragingen door de politie aangemeld bij het ZVH Zeeland. Hij wordt in overleggen van 17 augustus en 28 september 2022 besproken. Kort na het eerste overleg, op 24 augustus 2022, doet een (oud-)medewerker van het schoonmaakbedrijf waar Jamel L. heeft gewerkt, aangifte, in essentie inhoudende dat Jamel L. de medewerker lastigvalt met WhatsAppberichten en de medewerker achtervolgt op straat. In het overleg in het ZVH Zeeland van 28 september 2022 wordt geconstateerd dat niet duidelijk is wat er is gebeurd met de aangifte van 24 augustus 2022. De parketsecretaris die namens het Openbaar Ministerie deelneemt aan het overleg in het ZVH Zeeland, ziet in dat gebrek aan duidelijkheid kennelijk geen aanleiding om navraag te doen bij de teamofficier van justitie met wie de aangifte volgens de standaardprocedure door de politie in een maandelijks afstemmingsoverleg zou worden besproken. De voortgang van die afhandeling is van de zijde van het Openbaar Ministerie niet bewaakt. De aangifte van 24 augustus 2022 wordt, samen met een aangifte van bedreiging met de dood van dezelfde aangever van 16 november 2022, pas op 10 februari 2023 per e-mail aan de teamofficier van justitie voorgelegd. Dat is – wat betreft de aangifte van augustus 2022 – royaal buiten de voor dat overleg afgesproken maximale termijn van drie maanden. De teamofficier van justitie is in februari 2023 van oordeel dat de politie geen onderzoek behoeft te doen naar aanleiding van de aangiftes en beslist de zaken ‘vroegtijdig’ te beëindigen. De politie heeft de aangever mondeling geïnformeerd over deze beslissing, maar niet tevens schriftelijk conform de werkafspraken.

Niet kan worden gezegd dat het Openbaar Ministerie ZWB in de specifieke omstandigheden van het geval, in het licht van hetgeen toen bekend was, onredelijk heeft gehandeld. De afweging van de parketsecretaris om na het overleg in het ZVH van 28 september 2022 geen navraag te doen bij de teamofficier van justitie naar de aangifte van 24 augustus 2022 is niet onbegrijpelijk, omdat de parketsecretaris ervan uit mocht gaan dat deze aangifte bij het maandelijkse overleg van de politie met de teamofficier zou worden ingebracht. De aangifte van bedreiging met de dood van 16 november 2022 was toen nog niet gedaan.

Ook de wijze waarop de teamofficier van justitie op 10 februari 2023 de beide aangiften heeft beoordeeld, is niet zonder meer onredelijk. In dat kader is van belang dat Jamel L. in de maanden daarvoor geen overlast in Zeeland meer had veroorzaakt en dat hij in voorlopige hechtenis verbleef in verband met de bedreiging van de gemeenteambtenaren in Zwijndrecht. Bovendien beschikte de teamofficier op dat moment niet over de aangiftes en over de daarbij gevoegde bijlagen. Hij werd met een mail – en dus niet in een reguliere fysieke overlegsituatie – over de aangiften geïnformeerd en in die mail werd een zakelijke weergave gegeven van de inhoud van de aangiften. Dat alles neemt niet weg dat de beslissing van de teamofficier van justitie mogelijk anders was uitgevallen als de aangiften op een eerder moment aan hem waren voorgelegd en/of als hem de aangiften met de daarbij gevoegde bijlagen daadwerkelijk waren aangereikt. Op de beslissing van de teamofficier van justitie om geen contact op te nemen met het parket in Rotterdam, wordt hierna nog ingegaan.

Beslissingen tot het vroegtijdig beëindigen van zaken houden in wezen in dat het Openbaar Ministerie de desbetreffende aangiften niet door de politie doet onderzoeken. Daardoor worden de zaken niet in GPS opgenomen en daarmee ook niet aan Justid gemeld. Dat is inherent aan de gekozen werkwijze.

Overleg en afwegingen over interventies met zorg

Vanaf het moment dat Jamel L. op 8 december 2022 wordt aangehouden vanwege de bedreiging met de dood van gemeenteambtenaren in Zwijndrecht, wordt door de betrokken officieren van justitie doortastend opgetreden. De urgentie en ernst van de casus worden onderkend, officieren van justitie zoeken het overleg en de expertise van het team ‘Verplichte zorg’ wordt ingeschakeld. Zo wordt door de zaakofficier van justitie niet alleen voorlopige hechtenis gevorderd, maar wordt vanwege het agressieve en verwarde gedrag van Jamel L. ook een voorgeleidingsconsult bij het NIFP aangevraagd. Bij de Verplichte zorgsecretaris wordt meteen geïnformeerd of Jamel L. daar bekend is. Na de raadkamer gevangenhouding van 22 december 2022 neemt de raadkamerofficier diezelfde dag nog contact op met de zaakofficier om deze te informeren over het gedrag van Jamel L. op de raadkamerzitting. Naar aanleiding daarvan laat de zaakofficier de zaak bij de meervoudige kamer inplannen in plaats van bij de politierechter en informeert de zaakofficier bij de Verplichte zorgofficier of een traject voor een zorgmachtiging moet worden opgestart.

Op 13 januari 2023 vindt een overleg plaats tussen de teamleider van het team Bijzondere Expertises, de Verplichte zorgofficier en de Verplichte zorgsecretaris. In dat overleg wordt de meest geschikte aanpak voor Jamel L. besproken. Op 23 januari 2023 overleggen de Verplichte zorgsecretaris, de teamleider Bijzondere Expertises en het NIFP over de casus. Geconcludeerd wordt dat een zorgmachtiging geen optie is, omdat de reguliere GGZ niet de geschikte plek is gelet op het gewelddadige gedrag van Jamel L. Geadviseerd wordt een trajectconsult aan te vragen bij het NIFP, met het oog op een eventuele tbs. De zaakofficier van justitie volgt het advies op. Omdat Jamel L. niet aan gedragskundige rapportages wil meewerken, maar onderzoek wel noodzakelijk wordt geacht,

wordt op de pro forma-zitting van 24 maart 2023 een vordering tot opname in het PBC gedaan. De rechtbank wijst de vordering af en heft de voorlopige hechtenis op. De zaak wordt voor een inhoudelijke behandeling aangehouden tot de terechtzitting van 9 juni 2023. Direct na de pro forma-zitting informeert de zaakofficier bij de Verplichte zorg-secretaris of er op dit moment nog iets kan worden gedaan. Geadviseerd wordt politiemutaties op te vragen en een ZSM-alert in te stellen. Wanneer Jamel L. op 14 april 2023 wordt aangehouden wegens diefstal met geweld en de zaakofficier van de bedreiging van de gemeenteambtenaren via een intern ZSM-journaal van de nieuwe aanhouding kennisneemt, neemt deze contact op met de ZSM-officier. Afgesproken wordt dat de nieuwe zaak ook zal worden aangebracht op de zitting van 9 juni 2023 en dat wordt getracht de verdachte tot die tijd in voorlopige hechtenis te houden. Op de zitting van 9 juni worden beide zaken inhoudelijk behandeld en wordt een gevangenisstraf geëist.

Uit de bovenstaande beschrijving van het verloop van de gebeurtenissen en overwegingen kan worden geconcludeerd dat de betrokken officieren van justitie in dit verband hebben gehandeld zoals van redelijk handelende officieren van justitie mocht worden verwacht. Ook de beslissing om op de zitting van 9 juni 2023 niet opnieuw een vordering tot opname in het PBC te doen, is niet onbegrijpelijk. Die mogelijkheid is wel overwogen, maar daarvan is bewust afgezien omdat dit door de rechtbank zou kunnen worden opgevat als een verkapt appel tegen de eerdere afwijzende beslissing. Daarbij moet worden bedacht dat de verdachte op de dag van de zitting alleen voor de winkeldiefstal met geweld in voorlopige hechtenis zat. Van dat ten laste gelegde feit is hij op dezelfde dag nog vrijgesproken. Wel moet worden aangetekend dat het Openbaar Ministerie er goed aan had gedaan de politiemutaties uit de periode 13 oktober 2022 tot en met 13 januari 2023 vóór de pro forma-zitting van 24 maart 2023 aan het procesdossier toe te voegen. Dat dit niet is gebeurd, doet echter niet af aan de zojuist gegeven totale beoordeling.

Uit de landelijke werkinstructies blijkt dat het Openbaar Ministerie zich op het standpunt stelt dat de zorgmachtiging die wordt afgegeven door de strafrechter niet als doel heeft recidivebeperking en dat recidiverisico en een gevaarlijke en agressieve verdachte contra-indicaties zijn voor het aanvragen van een zorgmachtiging. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.4.2, is dit een stringente lijn die niet door iedereen wordt onderschreven en op sommige onderdelen niet geheel in lijn lijkt met de wettelijke mogelijkheden en de bedoeling van de wetgever.

De afstemming tussen parket ZWB en parket Rotterdam

Naar aanleiding van een e-mail van de Verplichte zorgsecretaris van 13 januari 2023 aan de zaakofficier van justitie waarin onder meer wordt geadviseerd om contact op te nemen met Zeeland om te informeren naar de aangifte van de bedreiging met de dood van 16 november 2022, vraagt de Rotterdamse parketsecretaris op 20 januari 2023 aan de procesregisseur van het ZVH Zeeland (en dus niet aan een collega van het parket ZWB) wat de stand van zaken in het onderzoek in Zeeland is en of die zaak eventueel bij de zaak in Rotterdam kan worden gevoegd. Navraag door de procesregisseur bij de Zeeuwse politie wijst uit dat er nog geen beslissing is genomen over de aangifte van 16 november 2022. Het had in de rede gelegen dat de zaakofficier van justitie in Rotterdam naar aanleiding van dit antwoord rechtstreeks contact had opgenomen met de collega-officier in ZWB om verder navraag te doen naar deze aangifte. Het omgekeerde geldt niet zonder meer voor de teamofficier van justitie in ZWB die in februari 2023 beslist over de twee door de politie aan hem gemaakte aangiften die in Zeeland tegen Jamel L. zijn gedaan. Deze officier van justitie was weliswaar op de hoogte van de verdenking van de bedreiging met de dood van gemeenteambtenaren in Zwijndrecht en wist dat Jamel

L. voor dat feit in voorlopige hechtenis zat, maar hij had niet zonder meer een strafvorderlijk belang bij het doen onderzoeken van de aangiften. Met de wijsheid van achteraf zou het wenselijk zijn geweest dat deze officier toch collegiaal contact zou hebben gezocht met zijn collega in Rotterdam om te bespreken of het nuttig zou zijn de Zeeuwse zaken door de politie te laten oppakken met het oog op een eventuele voeging bij de Rotterdamse zaak, maar het gaat de realiteit van alledag te buiten om van het Openbaar Ministerie zonder meer te verlangen dat het over de aanpak en afdoening van dit type zaken steeds contact zoekt met collega's uit een ander arrondissement waar dezelfde persoon ook actief is.

Overigens zijn de lijnen waarop de betrokken parketten met elkaar hebben gecommuniceerd wel opmerkelijk. Een parketsecretaris van het parket Rotterdam informeert op verzoek van diens officier van justitie in Rotterdam bij een procesregisseur van een ZVH uit Zeeland naar de stand van zaken met betrekking tot een bij de politie in Vlissingen gedane aangifte die door de officier van justitie in het arrondissement Zeeland-West-Brabant moet worden beoordeeld. Waarom belt of mailt die ene officier van justitie niet rechtstreeks met de andere? En waarom belt of mailt de Rotterdamse parketsecretaris niet met een collega in Zeeland-West-Brabant? Als het gaat om het afstemmen van zaken dan is de meest voor de hand liggende en doorgaans meest effectieve en voortvarende werkwijze een rechtstreeks contact tussen de functionaris uit het ene arrondissement met zijn evenknie uit het andere arrondissement. De in de onderhavige zaak gevolgde communicatielijnspreuk wat dat betreft boekdelen: op 13 januari 2023 beslist de zaaksofficier van justitie in Rotterdam dat contact moet worden opgenomen met Zeeland om de mogelijkheid van een voeging van zaken te bezien. Op 20 januari 2023 informeert de parketsecretaris bij de procesregisseur van het ZVH naar de Zeeuwse zaak, op 26 januari 2023 stelt de procesregisseur dezelfde vraag aan de politie Zeeland, de politie antwoordt hem op 31 januari 2023, de procesregisseur antwoordt op zijn beurt op 2 februari 2023 de parketsecretaris en deze stelt op 3 februari 2023 de zaaksofficier van het antwoord op de hoogte. Het antwoord op de vraag van de zaaksofficier volgt drie weken nadat de vraag is gesteld en het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant is niet in de communicatie betrokken.

6.3.3 Afsluitende opmerkingen

Boven het onderzoek zweeft steeds de prangende vraag of de zaak anders zou zijn gelopen wanneer de rechtbank Rotterdam op 24 maart 2023, bij de beoordeling van de vordering van de officier van justitie om Jamel L. ter observatie te laten opnemen in het PBC, wel zou hebben beschikt over de navolgende informatie:

- de veroordeling uit het Verenigd Koninkrijk uit 2009/2010;
- de overname van de tenuitvoerlegging van die veroordeling in de vorm van een plaatsing in het psychiatrisch ziekenhuis in 2013;
- de opgelegde tbs door het GEA in Curaçao in 2018;
- de politiemutaties uit de periode 13 oktober 2022 tot en met 13 januari 2023, waarvan de aangifte uit november 2022 deel uitmaakte.

Dat is een begrijpelijke vraag, maar geen vraag waarop het onderzoek is gericht. Tegelijkertijd is het ook een niet met enige mate van zekerheid te beantwoorden vraag. Hoogstens kan worden gezegd dat die informatie de kans op honorering van de vordering tot opname van Jamel L. in het PBC zou hebben vergroot. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat een observatie in het PBC veelal de maximale duur van zeven weken bestrijkt (art. 198 lid 1 Sv) en dat de betrokkene onder de titel van

zijn voorlopige hechtenis in het PBC verblijft. De rechter zal bij de beoordeling van een vordering tot opname ook altijd betrekken hoe een verdere verlenging van de voorlopige hechtenis met een periode van zeven weken zich verhoudt tot het strafbare feit waarvoor de verdachte in voorlopige hechtenis zit. Dat de observatie primair wordt gevorderd met het oog op een eventueel op te leggen maatregel waarbij de proportionaliteitsvraag minder domineert, maakt dat niet anders. In maart 2023 betrof het onderliggende strafbare feit een bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht.

6.4 Aanbevelingen

In de bevindingen en conclusies ligt besloten dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taken de wettelijke voorschriften op een aantal punten niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Op grond van art. 122 Wet RO is de procureur-generaal bevoegd de minister van Justitie en Veiligheid van dit oordeel in kennis te stellen. Het is primair de minister die – in samenspraak met het Openbaar Ministerie – bepaalt of het oordeel van de procureur-generaal aanleiding geeft om stappen te ondernemen en zo ja, welke. Het is dus niet aan de procureur-generaal om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de geldende regelgeving zal moeten worden bewerkstelligd. Wel kunnen suggesties worden gedaan die de minister bij de besluitvorming in overweging kan nemen. Met inachtneming van de daarbij passende terughoudendheid, zijn hierna op basis van dit onderzoek zes aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie.

Aan die aanbevelingen gaat een aantal opmerkingen vooraf.

Zoals in hoofdstuk 4 en 5 naar voren komt, is het Openbaar Ministerie een belangrijke afnemer van justitiële gegevens. De uittreksels JD van een verdachte spelen een significante rol bij beslissingen die in een strafzaak worden genomen. Op nationaal niveau is het primair aan het Openbaar Ministerie om strafzaken en de uitkomsten daarvan ter registratie te melden bij Justid. De volledigheid van de door Justid bijgehouden databestanden hangt echter niet alleen af van het Nederlandse Openbaar Ministerie. Bij buitenlandse strafzaken waarin Nederlanders zijn betrokken, heeft het Nederlandse Openbaar Ministerie geen rol ten aanzien van Justid. Het is aan de autoriteiten van het desbetreffende andere land om de uitkomsten van die strafzaken wat betreft de betrokken Nederlanders aan Justid te melden. Ook bij in andere landen binnen het Koninkrijk afgedane strafzaken, speelt het Nederlandse Openbaar Ministerie geen rol in het aanleveren van justitiële gegevens bij Justid. Aangezien Justid in een van de Nederlandse JD afgescheiden databestand justitiële gegevens van Curaçaose strafzaken verwerkt, is het aan de bevoegde autoriteiten uit Curaçao die justitiële gegevens bij Justid aan te leveren. Als die gegevens betrekking hebben op Nederlanders, komen zij niet terecht in het Nederlandse JDS. Dat is binnen de EU wel geregeld, maar binnen het Koninkrijk niet.

De centrale verwerking van Curaçaose justitiële gegevens in het bij Justid ondergebrachte Curaçaose JDS verdient aandacht. Het verwerken van achterstanden en het optimaliseren van de koppeling tussen PRIEM en JDS verdient prioriteit. Bij de huidige stand van zaken zou kunnen worden overwogen om het Curaçaose uittreksel JD te voorzien van een disclaimer met een verwijzing naar de strafkaart.

Ten aanzien van het Openbaar Ministerie resulteert het toezichtonderzoek in de volgende aanbevelingen:

1. Draag zorg voor een adequaat registratiesysteem voor WOTS-zaken dat is voorzien van een automatische koppeling met JDS.

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.
3. Bevorder bij informatie-inwinning en -uitwisseling tussen parketten in parketgrensoverschrijdende casus korte communicatielijnen op gelijkwaardig functieniveau.
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.
5. Bezie of herijking van landelijke werkafspraken aangaande de zorgmachtiging als bedoeld in art. 2.3 Wfz in samenhang met art. 6:5 onder a Wvggz is aangewezen.

Bronnenlijst

Boeken en tijdschriften

- **J.B.E. van der Aa**, 'Artikel 2.3 Wet forensische zorg, de langverwachte brug tussen de forensische en de civiele geestelijke gezondheidszorg?' *Tijdschrift voor gezondheidsrecht* 2021/4
- **B.J. Berton en J.F.C. Janssen**, 'Artikel 2.3 Wfz, toepassing van verplichte zorg (Wvggz en Wzd) in het strafrecht', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **F.W. Bleichrodt**, *Onder voorwaarde* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996
- **F.W. Bleichrodt**, 'Het ondergaan van behandeling als voorwaarde', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter**, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- **W.L. Borst**, 'Naar een gegevenswet voor het strafrechtelijk domein?', *DD* 2024/27
- **G.J.M. Corstens**, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- **W.J.A.M. Dijkers**, 'Commentaar bij art. 6:4 Wvggz', in: R.B.M. Keurentjes e.a. (red.), *Sdu commentaar gedwongen zorg*, Den Haag: Sdu 2023
- **C.M. van Esch**, *Gedragdeskundigen in strafzaken* (diss. Leiden), Assen: Van Gorcum 2012
- **W. Geelgoed**, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie Een onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geëuropeaniseerde rechtsorde* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013
- **W. Geelhoed**, 'Vervolg', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **E.M. Gremmen**, *De kwetsbare psychisch gestoorde verdachte in het strafproces. Regelgeving, praktijk en Europese standaarden* (diss. Rotterdam), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018
- **E. Gijselaar**, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid. De invloed van positieve verplichtingen uit het EVRM op het Nederlandse civiele overheidsaansprakelijkheidsrecht en het materiële strafrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021
- **T. de Groot**, 'Knelpunten bij en onduidelijkheden rondom het afgeven van een civiele zorgmachtiging door de strafrechter', *NTS* 2021/5
- **E.J. Hofstee**, *TBR en TBS: de TBR in rechtshistorisch perspectief* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint 1987
- **F.J.H. Hovens**, *Terbeschikkingstelling (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 20)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 73-89
- **F.J.H. Hovens**, 'De toepassing van artikel 2.3 Wfz in de strafrechtspraktijk', *Sancties* 2022/22
- **R.A. Hoving**, *Verwerking van strafrechtelijke gegevens door het openbaar ministerie*, Den Haag: Bju 2022
- **R.A. Hoving**, *Deskundigenbewijs in het strafproces* (diss. Groningen), Oisterwijk: Wolf Legal Publisher 2017
- **R.B.M. Keurentjes**, 'De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg', in: F.A.M. Bakker en H.J.C. van Marle (red.), *De psychiatrie in het Nederlandse recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024

- **A.W.T. Klappe, P.A.M. Mevis en M.J.F. van der Wolf**, 'Het afgeven van een zorgmachtiging door de strafrechter: overzicht en eerste indrukken van de praktijk betreffende art. 2:3 Wfz sedert 1 januari 2020', *DD* 2020/43
- **J.A.W. Knoester, W.C. Alberts en C.J.J. Kwint**, 'Het perspectief van de verdediging', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **W.F. van Kordelaar e.a.**, 'De indicatiestelling voor pro justitia rapportages', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **J.M.W. Lindeman**, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinving van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2017
- **J.M.W. Lindeman**, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **A.D. Marchena-Slot**, 'Perspectieven Post-Murray voor gedetineerden met een psychische stoornis in Curaçao', *Strafblad* 2019/2
- **H.J.C. van Marle e.a.**, 'Enige algemene beschouwingen vanuit juridisch en gedragskundig perspectief; algemeen overzicht van het juridisch en gedragskundig perspectief', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **L.A. Mebius e.a.**, 'Welke stok achter welke deur? Verminderde toerekeningsvatbaarheid én oplegging van bijzondere voorwaarden gecombineerd met afgifte van een (civielrechtelijke) zorgmachtiging', *Sancties* 2024/17
- **M.E. de Meijer**, 'De rol van het Openbaar Ministerie op meerdere rechtsgebieden', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **S. Meijer**, *Openbaar Ministerie en tenuitvoerlegging. De taak van het openbaar ministerie tot tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde strafrechtelijke sancties vanuit constitutioneel en strafrechtsdogmatisch perspectief gezien* (diss. Tilburg), Nijmegen: WLP 2012
- **S. Meijer**, 'Commentaar op art. 14c Sr', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *T&C Strafrecht* (online, bijgewerkt t/m 1 juli 2024)
- **L. van Oploo, M. Prinsen en T. Bakkum**, 'De invoering van artikel 2.3 Wet forensische zorg. Consequenties voor de strafrechtspraktijk', *NJB* 2020/2166
- **M. Prinsen e.a.**, 'Artikel 2.3 Wfz: geen forensische zorg', *JGGZR* 2022/2
- **J.M. Reijntjes**, 'Gedragkundige rapportage en de strafrechter', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **C. Reijntjes-Wendenburg**, *Gedwongen psychiatrische zorg. Wet verplichte ggz & Wet forensische zorg (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 12)*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **S. Struijk**, 'Rapportage, maatschappijbescherming en zorg(toeleiding) bij de ISD-maatregel', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **M.S. Thomas e.a.**, *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig: Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: Boom juridisch 2016
- **R.J. Verkes en M.J.F. van der Wolf**, 'Beperkingen in het onderzoek (ontkennen, amnesie, weigeren)', in: H.J.C. van Marle e.a. (red.), *Gedragkundige rapportage in het strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **M. de Vries e.a.**, 'Wat juristen moeten weten over gevaar in het strafrecht', *NJB* 2024/1634

- **M.E. van Wees**, *Vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen (Praktijkwijzer Strafrecht nr. 21)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024
- **M.J.F. van der Wolf**, '53.3 Oplegging van TBS', in: J. Boksem e.a. (red.), *Handboek strafzaken*, (online, bijgewerkt t/m 15 januari 2015)
- **M.J.F. van der Wolf, A.W.T. Klappe en P.A.M. Mevis**, 'Over stromen, waterscheidingen en koudwatervrees: de overgang van strafrecht naar GGZ sinds de Wet forensische zorg', *BSb* 2020/5

Rapporten, verslagen en programma's

- Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Landelijk kader VeiligheidsHuizen*, januari 2013
- M. Buijsen e.a., 'De verhouding van het medisch beroepsgeheim tot zwaarwegende maatschappelijke belangen', Rotterdam: 2012
- College van procureurs-generaal, *Screenings- en selectiviteitskader misdrijven*, 25 oktober 2021
- R.J. Hoekstra e.a., *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.*, juni 2015
- Inspectie Justitie en Veiligheid, *Incidentonderzoek dodelijk steekincident Turfmarkt*, november 2024
- C.H. de Kogel, J.J. van der Ree en A.M. Burger, *Artikel 2.3 Wet forensische zorg in de praktijk. Toepassing en ervaringen van ketenpartners in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding*, WODC: 2021
- KNMG, 'Handreiking Beroepsgeheim en politie/justitie', februari 2012
- Legemaate e.a., *Evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang Deel 1 – Implementatie en uitvoerbaarheid*, Den Haag: ZoonMw, december 2021
- Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Gedeelde informatie. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politieke gegevens aan het Bopz-dossier*, Den Haag: 2017
- Programma van ZonMw (ZorgOnderzoek Nederland)
- Schakelteam voor personen met verward gedrag, *Op weg naar een persoonsgerichte aanpak*, september 2018
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Verward/onbegrepen gedrag en veiligheid. Eindrapport Parlementaire verkenning*, 4 juli 2024
- Aanjaagteam Verwarde Personen, *Doorpakken!*, september 2016
- Werkgroep gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein, *Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein*, november 2021
- ZonMw, *Eindevaluatie. Actieprogramma lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag*, oktober 2021

Staatsblad en Publicatieblad EU

- *Stb.* 2004, 130
- *Stb.* 2012, 129
- *Stb.* 2012, 130
- *Stb.* 2018, 401
- *Stb.* 2018, 495
- *Stb.* 2019, 320
- *Stb.* 2022, 490
- *Stb.* 2023, 60

- *Stb.* 2023, 61
- *Stb.* 2023/202
- *PbEU* 2004, L 158/77
- *PbEU* 2005, L 322/33
- *PbEU* 2009 L 93/23
- *PbEU* 2009 L 93/33
- *Pbeu* 2016, L 119/89

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 2002/03, 28 886, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 554, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2015/16, 32 399, nr. 25
- *Kamerstukken II* 2016/17, 32 399, nr. 49
- *Kamerstukken I* 2017/18, 32 399, nr. D

Protocollen en overige documenten

- Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (2018A003)
- Afstemmingsprotocol procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en Inspectie Justitie en Veiligheid ten aanzien van het toezicht op het Openbaar Ministerie (18 juni 2024)

Rechtspraak

EHRM

- EHRM 28 oktober 1998, nr. 87/1997/871/1083 (*Osman t. Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 24 oktober 2002, nr. 37703/97 (*Mastromatteo t. Italië*)
- EHRM 9 juni 2009, nr. 33401/02 (*Opuz t. Turkije*)
- EHRM 18 september 2014, nr. 74448/12 (*Bljakaj e.a. t. Kroatië*)
- EHRM 3 maart 2015, nr. 73560/12, *NJ* 2015/282, m.nt. B.E.P. Myjer, par. 25-26 (*Constancia t. Nederland*)

Hoge Raad

- HR 21 januari 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4526, *NJ* 1983/252, m.nt. J.A. van der Borman
- HR 19 november 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC8891, *NJ* 1992/513, m.nt. G.J.M. Corstens
- HR 29 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC8444, *NJ* 1994/48, m.nt. Th.W. van Veen
- HR 16 december 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0886, *NJ* 1998/334
- HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *NJ* 2005/391, m.nt. J.B.M. Vranken
- HR 11 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT4351, *NJ* 2006/625
- HR 24 januari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6776, *NJ* 2006/108
- HR 20 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7463, *NJ* 2007/3, m.nt. E.A. Alkema
- HR 21 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9673, *NJ* 2007/233 m.nt. P.A.M. Mevis
- HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0262, *NJ* 2007/97
- HR 12 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5449, *NJ* 2013/132
- HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, *NJ* 2013/563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen
- HR 14 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:56, *NJ* 2015/159, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen

- HR 23 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2754, *NJ* 2015/116, m.nt. B.F. Keulen
- HR 5 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:561, *NJ* 2016/203
- HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:946
- HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:625, *NJ* 2020/160
- HR 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148, *NJ* 2020/293, m.nt. C.M.J. Ryngaert
- HR 9 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:534, *NJ* 2021/256, m.nt. P.A.M. Mevis
- HR 29 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:845, *NJ* 2021/349, m.nt. P.A.M. Mevis
- HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:983, *NJ* 2022/335, m.nt. J.W. Reijntjes
- HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027, *NJ* 2022/363
- HR 11 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:537
- HR 17 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1418
- HR 17 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1295, *NJ* 2024/150 m.nt. P.H.P.H.C.M. van Kempen

Conclusies

- Conclusie van voormalig advocaat-generaal Knigge voorafgaand aan HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:954
- Conclusie A-G Hofstee voorafgaand aan HR 18 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1421
- Conclusie A-G Paridaens voorafgaand aan HR 30 mei 2023, ECLI:NL:HR:2023:808, *NJ* 2023/192

Andere rechtspraak

- Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao 21 maart 2018, ECLI:NL:OGEAC:2018:125
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2000
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch 8 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1732
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch 28 januari 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:646
- Rechtbank Midden-Nederland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:404
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch 9 december 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:3681
- Rechtbank Midden-Nederland 26 oktober 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4255
- Gerechtshof Amsterdam 14 maart 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:726
- Gerechtshof Amsterdam 14 maart 2023 ECLI:NL:GHAMS:2023:727
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:7372
- Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 22 november 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:9922
- Rechtbank Den Haag 18 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5528
- Rechtbank Rotterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:7393

