



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Ondermijning, Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Datum 9 september 2026  
Betreft Eerste halfjaarbericht politie 2026

**Onze referentie**  
7762866

**Bijlagen**  
13

Bijgaand zend ik uw Kamer een afschrift van het eerste halfjaarbericht politie 2026 dat ik op 3 juli 2026 naar de Tweede Kamer heb gestuurd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Onze referentie**  
7588893

**Bijlage(n)**  
9

Datum 3 juli 2026  
Betreft Eerste halfjaarbericht politie 2026

## Inleiding

In dit halfjaarbericht informeer ik uw Kamer over de staat van de politie. In deze brief zal ik ingaan op de volgende onderwerpen: veiligheid op straat en online, ARK rapport in relatie tot opsporing, financiële situatie politie 2026 en beeld vanaf 2027, reconstructie inzage politiesystemen en algemeen beeld gesprekken, bewaren politiegegevens en aanpak cold cases, verdrag met Duitsland voor grensoverschrijdende samenwerking DSI en de vertrouwen- en reputatie monitor 2025.

Daarnaast treft u bijgaand een aantal bijlagen:

- Bijlage 1: Kerncijfers politie
- Bijlage 2: Informatie over Internationale en Caribische samenwerking
- Bijlage 3: Moties en toezeggingen inzake politie
- Bijlage 4: Boa-bestel
- Bijlage 5: Visie op internationale politiesamenwerking
- Bijlage 6: Voortgangsrapportage financiële situatie politie
- Bijlage 7: Visie en uitgangspunten stelsel forensische geneeskunde
- Bijlage 8a: Actieplan Versterking Forensische Geneeskunde
- Bijlage 8b: Onderzoek bekostiging forensische geneeskunde - Rapport AEF
- Bijlage 8c: Schouwen en sturen - Rapport NSOB
- Bijlage 9: Plan van Aanpak Cold Cases Versterken Politie

## Veiligheid op straat en online

Het veiligheidsgevoel moet weer terugkeren in Nederland en dat begint vanuit de samenleving. Hiervoor is onder andere normering en een gedragsverandering vanuit de samenleving nodig. Politied medewerkers staan er dag in dag uit voor onze veiligheid. Helaas worden zij daarbij in toenemende mate geconfronteerd met geweld. Geweld tegen hulpverleners en een gebrek aan gezag voor hun belangrijke werk is onacceptabel, zij verdienen onze waardering en respect. Het gezag op straat moet worden hersteld en dit is één van mijn topprioriteiten. De behoeften van de politie en de gezagen om de openbare orde op straat, in de wijken en online goed te kunnen handhaven zijn voor mij een belangrijk uitgangspunt. Zij moeten daarvoor goed toegerust zijn.

Hiervoor zet ik in op meer agenten in de wijk en vind ik het belangrijk dat de politie (en boa's) goed is uitgerust voor een effectieve taakuitvoering om de samenleving te kunnen beschermen. Daarom verken ik, conform de ambities uit het coalitieakkoord, de mogelijkheid voor uitbreiding van gewelds- en

verdedigingsmiddelen van de Mobiele Eenheid van de politie. Voorts verken ik of bepaalde boa's en politieagenten die dat nodig hebben voor de uitvoering van hun taak, een bodycam krijgen om hun werk veiliger uit te kunnen voeren.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

In een tijd van een snel digitaliserende maatschappij beperkt het borgen van veiligheid zich niet alleen tot de fysieke omgeving, maar speelt het in steeds grotere mate een rol in de online omgeving. Dit vereist een impuls in het versterken van de aanpak van online criminaliteit met gebruikmaking van innovatieve werkwijzen en investering in medewerkers die gespecialiseerd zijn in het bestrijden van online criminaliteit.

Een mooi voorbeeld van intensivering van de aanpak in het online domein door de politie is de succesvolle campagne Game Over<sup>1</sup> die tussen maart en mei 2026 is uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van online kanalen om verdachten op te sporen. De politie heeft in deze campagne honderd foto's gepubliceerd van criminelen die zich voordeden als nepagent en als plegers van bankhelpdeskfraude. De foto's werden eerst onherkenbaar gepubliceerd, zodat verdachten de kans hadden zichzelf bij de politie te melden. De campagne richtte zich sterk op online platformen, waarbij werd geadverteerd op Snapchat, TikTok en YouTube om de jongere doelgroep van de samenleving te bereiken. Om naast jongeren ook andere doelgroepen te bereiken, is de campagne tevens landelijk onder de aandacht gebracht via andere communicatiekanalen in het publieke domein. Daarnaast was een website actief waar alle foto's van de verdachten te vinden waren. De opbrengst van de campagne was dat de identiteit van vierenzeventig van de honderd verdachten is achterhaald. Deze actie is een voorbeeld van een innovatieve methode om verdachten op te sporen.

### **ARK rapport in relatie tot opsporing**

Met interesse en waardering heb ik kennisgenomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) over prioritering in de opsporing. Ik beschouw dit rapport als een aanvulling op het eerdere rapport over de strafrechtketen. De korpschef en ik onderschrijven dat versterking nodig is in opsporing, in de gemaakte keuzes en in de onderbouwing daarvan. Deze ontwikkeling is reeds ingezet en dit onderzoek is een stimulans om daarmee door te gaan. Opsporing en het stellen van prioriteiten hierin is complex, capaciteit is immers per definitie schaars. Het politiebestedel kent daarnaast in de Politiewet vastgelegde verantwoordelijkheden en gezagsrelaties die doorwerken in de uitvoering van de opsporing in de praktijk. Onderstaande reactie moet vanuit dat perspectief en vanuit die nuance gelezen worden.

#### Prioritering en de Crime Harm Index

Het signaal over niet-opgepakte ernstige misdrijven, zoals seksuele misdrijven, neem ik zeer serieus. Dit zijn belangrijke zaken vanwege de grote impact op slachtoffers en politie draagt er zorg voor dat deze de juiste aandacht krijgen. De cijfers zoals door de ARK gepresenteerd in het rapport behoeven echter enige nuance. De politie heeft de cijfers nagelopen en in verreweg de meeste gevallen is vroeg in het screeningsproces geconcludeerd dat er aanknopingspunten voor opsporing ontbraken. Het betreft bovendien zowel aangiften (verzoek om vervolging) als meldingen (kennisgeving), die een verschillende status in het opsporingsproces hebben.

<sup>1</sup> [Game Over?! | politie.nl](https://www.politie.nl/onderwerpen/game-over/)

Voor seksuele misdrijven geldt dat een solide werkproces is afgesproken. Zo geldt de werkinstructie dat alle aangiften en meldingen van online en offline seksuele misdrijven voorgelegd worden aan de frontoffices van het team opsporing seksuele misdrijven. Deze beoordelen de melding waarbij gekeken wordt naar spoedhandelingen, slachtofferbehoeften en passende interventies. Zij werken regio-overstijgend samen en hebben periodiek overleg waarin de lijnen tussen de verschillende eenheden kort zijn.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

De door de ARK gebruikte Crime Harm Index (CHI) biedt een nuttig reflectiekader, maar kent ook een aantal beperkingen om als instrument ten behoeve van prioritering te gebruiken. De belangrijkste daarvan is dat het een ééndimensionaal instrument is dat enkel achteruit kijkt, terwijl het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes in de opsporing bij uitstek een veelheid aan dimensies kent, ook vanwege de aard van ons politiebestedel. Zo spelen nieuwe ontwikkelingen en landelijke beelden en regionale/lokale context een grote rol. De CHI is een nuttig middel om aanvullend inzicht te genereren. Tevens wil ik benadrukken dat de keuzes die gemaakt worden in de prioritering in de opsporing in ons politiebestedel voorbehouden zijn aan de gezagen. Als minister heb ik hier geen zeggenschap over.

Transparantie in en verbetering van het opsporingsproces blijft een belangrijk aandachtspunt. OM en politie actualiseren uitgangspunten voor opportuniteit en selectiviteit, zodat de instroom van veelvoorkomende criminaliteit beter aansluit op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De politie verkent hoe triage en coördinatie in basisteams het meest effectief kunnen worden ingericht en het werkproces bij seksuele misdrijven wordt doorontwikkeld. Doel van deze verbeteringen is de kans op succesvolle opsporing maximaliseren.

#### Opsplitsing artikel 31 van de JenV-begroting

Ik deel de ambitie om meer inzicht te geven in de politiebegroting, maar kies niet voor het splitsen van artikel 31 (politie) van de JenV-begroting. In ons bestel geldt 'beheer volgt gezag': het gezag (burgemeesters en OM) moet flexibel kunnen sturen. Splitsing beperkt die flexibiliteit, wekt schijnprecisie en vergroot administratieve lasten. Dit standpunt wordt gedeeld door het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP). Ik vergroot het inzicht in de begroting op andere manieren. In de begroting 2026 is de operationele formatie uitgesplitst naar acht werksoorten (waaronder opsporing) en de Kamer ontvangt naast de JenV-begroting ook de politiebegroting. Daarnaast wordt de motie Michon-Derkzen (2026) uitgevoerd voor meer inzicht in middeleninzet en ontwikkelt de politie nieuwe bedrijfsvoeringssystemen die mensen en middelen beter koppelen.

Mijn ministerie gaat graag in gesprek met de ARK over een zo adequaat mogelijke opvolging van de aanbevelingen.

#### **Financiële situatie politie 2026 en beeld vanaf 2027**

De meerjarige financiële opgave van de politie heeft door de investeringen van het kabinet Jetten een ander karakter gekregen. De extra financiële middelen uit het coalitieakkoord voor de politie zijn vanaf 2027 beschikbaar. De korpschef zal de voorgestelde oplossingsrichting voor de financiële opgave in 2026 behoedzaam voortzetten om te borgen dat er geen keuzes worden gemaakt die vanaf 2027 teruggedraaid hoeven te worden.

Ten opzichte van hetgeen mijn voorganger in de brief uit januari 2026<sup>2</sup> heeft laten weten, is er een belangrijke ontwikkeling. De politie heeft in 2025 een positief exploitatieresultaat van ca. €75 miljoen.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

Het inzetten van het positieve exploitatieresultaat gebeurt in twee stappen. Allereerst zal de politie €46 miljoen inzetten om de eenheden en organisatieonderdelen te ontzien. Met deze maatregel blijft er in 2026 voor sommige eenheden een opgave om actief te begrenzen op de personele bezetting. Voor de invulling van de opgave in 2026 zijn de volgende kaders afgesproken. De basisteams (de gebiedsgebonden politie en de opsporing in de basisteams) zullen helemaal buiten beschouwing worden gelaten. Hiermee wordt geborgd dat de aanwezigheid van de politie in buurt, wijk, stad en gemeente en de opsporing in de basisteams niet geraakt worden. Met andere woorden: blauw op straat blijft dus buiten beschouwing. Daarnaast zullen de bijzondere bijdragen (zoals voor de Dienst Specialistische Interventies en Ondermijning) ongemoeid blijven. Er wordt ook niet getornd aan de instroom van aspiranten en er worden geen mensen ontslagen. Ook wordt conform afspraak bij het begrenzen van de bezetting maximaal ingezet op de niet-operationele capaciteit. Als het voor eenheden niet mogelijk is de financiële opgave voor 2026 uit te voeren binnen de afgesproken kaders of het een ongewenst effect zou hebben voor de bezetting van de operationele sterkte, dan kan er maatwerk worden toegepast. Daarvoor is €29 mln. uit het positieve exploitatieresultaat van 2025 beschikbaar. De precieze keuzes in een eenheid voor de invulling van de financiële opgave in 2026 zullen met de desbetreffende gezagen worden gemaakt, omdat de context per eenheid kan verschillen.

De politie heeft het ministerie laten weten dat het op koers ligt om de begroting 2026 te realiseren, met inachtneming van de gemaakte afspraken over inzet van het eigen vermogen. Ik heb deze ontwikkelingen met de gezagen in het LOVP besproken.

Wat de meerjarige financiële opgave van de politie betreft het volgende. Vanuit het coalitieakkoord is er oplopend tot structureel €462 miljoen vanaf 2030 bestemd voor de politie vanuit de envelop Nationale Veiligheid. Zoals aangekondigd in mijn beleidsbrief<sup>3</sup> van 24 april jl. zal structureel €348 miljoen worden ingezet om de financiële opgave bij de politie in te vullen en daarmee de slagkracht van de politie (ook in Caribisch Nederland) te verbeteren. Hierbij blijven als kernpunten gelden dat de overbezetting op de niet-operationele sterkte wordt afgebouwd en de IV-uitgaven worden beheerst en begrensd, om te voorkomen dat de operationele sterkte moet worden ingeperkt. Vervolgens blijft €114 miljoen van de middelen uit het coalitieakkoord over voor de ambities die in het coalitieakkoord staan voor de politie. Ik zal uw Kamer in de JenV-ontwerpbegroting informeren, na Prinsjesdag, over de wijze van besteding van de €114 miljoen en de meerjarige politiebegroting.

In bijlage zes staat bovenstaande nader beschreven.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29628 nr. 1303

<sup>3</sup> Kamerstuk 2026Z09050

## **Reconstructie inzage politiesystemen<sup>4</sup>**

Naar aanleiding van het commissiedebat Politie op 25 maart jl. heb ik een reconstructie uit laten voeren over de feitelijke en chronologische besluitvorming inzake het onderzoek naar het gebruik van politiesystemen en de daaropvolgende interne en externe communicatie.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

Zoals gewisseld tijdens het commissiedebat van 25 maart vind ik het niet passend om het handelen van individuen zonder publieke functie onderdeel te maken van het publieke debat. Tegelijkertijd vind ik de informatiepositie van uw Kamer van groot belang. Daarom zal ik de volledige reconstructie vertrouwelijk ter inzage leggen aan uw Kamer.<sup>5</sup> Hieronder treft u de integrale tekst van de algemene bevindingen die de reconstructie heeft opgeleverd.

*Vanuit de eigen rol en positie van alle betrokkenen is te begrijpen waarom zij gehandeld hebben zoals zij gehandeld hebben. Er waren concrete en serieuze aanwijzingen voor het instellen van een oriënterend onderzoek op landelijk niveau. Dat onderzoek leverde bijna 1700 politiemedewerkers op die een of meer systemen hadden bevestigd. Omdat de onderzoeksresultaten niet verder te verfijnen waren zonder de kring van betrokkenen sterk te vergroten, is besloten tot een leertraject. Het plan van aanpak voor de communicatie was uitgebreid en gedetailleerd. Het gebruik maken van brieven was bedoeld om zorgvuldig en uniform te kunnen opereren, ook naar de politiemedewerkers toe. De Kamerbrief was bedoeld om de Tweede Kamer te informeren over de kwestie en verwees naar de door de politie aangekondigde stappen.*

*De individuele overwegingen die de basis vormden voor handelingen zijn echter niet altijd duidelijk besproken of gedeeld. Bovendien lopen posities en belangen uiteen en bevinden die posities en belangen zich niet altijd op een gelijk(waardig) niveau. Op bepalende momenten ontbreekt begrip van hoe informatie 'op papier' moet worden geduid in de context van de praktijk. Een analyse van de mogelijke gevolgen van met name het werken met 1700 individuele brieven (en hetgeen dat teweeg zou – kunnen – brengen) ontbrak. Belangen zijn niet navolgbaar in de besluitvorming meegenomen, soms omdat ze niet in de juiste omvang op de juiste tafel zijn terechtgekomen. Dat bevindt zich op verschillende (bestuurlijke) niveaus en heeft een bepalende rol op belangrijke momenten.*

*De besluitvorming werd op bepalende momenten diffuus, duidelijk eigenaarschap ontbrak. Zo is in de vervolgtriage op 17-11 bepaald dat de opvolging een zaak voor de 'eenheden' zou worden. Maar de verdere aanpak werd centraal, op landelijk niveau, tot stand gebracht, waardoor het op 14-01 niet voor alle politiechefs duidelijk was dat ook zij eigenaar van dat plan van aanpak waren.*

*In de besluitvorming binnen het departement omtrent het sturen van een brief aan de Tweede Kamer kunnen afwegingen rondom*

<sup>4</sup> Toezegging reconstructie: Kamerstukken II 2025/26, TZ202603, nr. 157.

<sup>5</sup> Het stuk wordt vertrouwelijk ter inzage gelegd voor drie maanden, tot en met 30 september 2026.

*opportuniteit en inhoud gegeven de ervaren tijdsdruk slechts beperkt worden gemaakt.*

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

Ik heb kennisgenomen van de reconstructie en de bevindingen. De reconstructie bevestigt het beeld dat ik op 25 maart jl. met uw Kamer besprak. Vast staat dat het in dit geval terecht was dat er op basis van de signalen die er waren actie werd ondernomen binnen de organisatie. Het is onacceptabel als detailinformatie uit een zaak naar de media wordt gelekt. Dat staat niet ter discussie en wordt ook breed gevoeld en gedeeld binnen de politieorganisatie. Een mogelijk lek was de aanleiding om een onderzoek te starten. Hoewel het lek niet kon worden achterhaald, is er vanuit de korpsleiding en politiechefs voor gekozen om in te zetten op bewustwording binnen de politieorganisatie op het gebied van professioneel gebruik van politiesystemen.

Uit de reconstructie komt ook naar voren dat het interne besluitvormingsproces, en specifiek de daarin gemaakte afwegingen en het ontbreken van een goede vertaling van hoe het grote aantal raadplegingen zich verhoudt tot het werk van de agent op straat, beter had gekund en gemoeten. Ook komt naar voren dat er onduidelijkheid was over het eigenaarschap binnen het korpsmanagementteam (overleg van korpsleiding en politiechefs). Daarnaast stonden de gekozen aanpak en de opgestelde brieven niet in verhouding tot het beoogde doel van leren en bewustwording. Dat de Kamerbrief en mijn communicatie in de media op 3 maart hebben bijgedragen aan het ontstaan van een onterecht beeld, betreur ik. Hiervoor heb ik ook mijn excuses aangeboden. In dit gehele proces zijn alle politiemedewerkers die wel goede redenen hadden om de systemen te raadplegen tekortgedaan, omdat het beeld is ontstaan dat zij op voorhand zijn veroordeeld.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen hebben zowel de korpschef als ik gesprekken gevoerd met politiemedewerkers. Uit die gesprekken komt naar voren dat deze kwestie er een was in een aantal situaties waarin medewerkers zich niet gesteund hebben gevoeld. Laat ik vooropstellen dat de korpschef en ikzelf deze signalen serieus nemen. Politieagenten zetten zich dag en nacht, in de frontlinie, in voor onze veiligheid. Daarbij zien we dat het handelen van onze mensen op straat in toenemende mate zonder context en op voorhand wordt veroordeeld door maatschappelijke druk. Wij staan pal achter de politiemedewerkers en hebben het volle vertrouwen in hun professionele afwegingen bij hun taakuitvoering. Veruit het meeste gaat goed. Soms gaan er dingen niet goed en daarvoor bestaan binnen de politieorganisatie procedures om daarover helderheid te krijgen en van te leren. Dit is een terugkerend thema in mijn gesprekken met agenten. Zij verdienen daarin onze steun. Een betrokken blik van de maatschappij op de politie is terecht, maar wantrouwen en veroordelingen op voorhand niet. De korpschef en ik blijven ons ervoor inzetten om dit sentiment tegen te gaan.

Over de uitkomsten van de reconstructie en de gesprekken heb ik met de korpschef het gesprek gevoerd. De korpschef heeft mij ervan verzekerd dat de korpsleiding en de politiechefs het van het grootste belang vinden om actief in verbinding te (blijven) staan met de politiemedewerkers in het land. Het versterken van de verbinding binnen de politieorganisatie en meer ruimte creëren voor het open gesprek, is daarbij van groot belang. Daar blijven de korpsleiding en politiechefs zich voor inzetten, zodat politiemedewerkers met gezag en vertrouwen hun taken kunnen uitvoeren.

Naast gesprekken van de korpschef met medewerkers en leidinggevenden heeft zij ook op meerdere momenten met medezeggenschap en politievakbonden teruggeblikt op het proces van de 1700 brieven. Het beeld uit de reconstructie en de gesprekken sluiten op elkaar aan: het is niet gegaan zoals beoogd. Hoewel uit de reconstructie blijkt dat de aanleiding voor het onderzoek naar politiesystemen terecht was, ziet de korpschef dat de gekozen aanpak veel politiemedewerkers heeft geraakt. Hiervoor heeft de korpschef eerder excuses aangeboden. Er is veel betrokkenheid en vakmanschap bij politiemedewerkers. Op het moment dat het politieoptreden onder een vergrootglas komt te liggen, voelen zij zich echter niet altijd gesteund en gewaardeerd door de (korps)leiding. Dit moet beter, vinden de korpschef en de politiechefs. Hiermee gaan zij langs de volgende actielijnen aan de slag:

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

1. Besluitvorming: de korpsleiding en het korpsmanagement gaan het volgende verbeteren:
  - a. Gevolgen voor de medewerker en kennis van de praktijk krijgen een nog stevigere plek in de besluitvorming: wat zijn de gevolgen voor de medewerker?
  - b. Stakeholders (medezeggenschap, vakbonden, ministerie e.a.) worden tijdig geïnformeerd. Hierover worden afspraken gemaakt.
  - c. De korpschef en het korpsmanagement maken betere afspraken over het eigenaarschap van genomen besluiten.
2. Communicatie bij incidenten: in de communicatie over incidenten wordt de boodschap beter afgestemd op het perspectief van de politiemedewerker. Het serieus omgaan met feedback op het optreden van de politie moet in balans zijn met het steunen van de medewerker.
3. Bevragingen van politiesystemen: uit de gesprekken bleek dat er soms onduidelijkheid bestond over wat wel en niet is toegestaan. Hoewel dit gezien de aard van het politiewerk nooit zwart-wit is, zal de leiding op dit punt meer richting en houvast bieden. Samen met politiemedewerkers wordt dit verder uitgewerkt.
4. Interne onderzoeken: de werkwijze bij interne onderzoeken wordt tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast, zodat er meer mogelijkheden komen om aan leren en herstel te werken.

De uitvoering van deze actielijnen wordt samen met de medezeggenschap en de vakbonden opgepakt. De medezeggenschap en vakbonden kunnen zo de voortgang toetsen en op basis hiervan kan de aanpak waar nodig worden bijgesteld. Om de verbinding – aanvullend op deze acties – verder te versterken, zal de korpsleiding ook bij toekomstige werkbezoeken aan de eenheden met groepen medewerkers in gesprek blijven gaan.

De rode draad voor de korpsleiding en de politiechefs is de wens om een lerende organisatie te zijn waarin vertrouwen in vakmanschap – en in elkaar – het uitgangspunt is. Zij delen de overtuiging én het vertrouwen dat alle politiemedewerkers vanuit professionaliteit willen bijdragen aan goed politiewerk.

### **Algemeen beeld gesprekken**

Naast de gesprekken van de korpschef in alle eenheden zijn er de afgelopen periode ook individuele gesprekken gevoerd tussen medewerkers die een brief hadden ontvangen en hun leidinggevende. De korpschef heeft mij zoals toegezegd geïnformeerd over het algemene beeld dat uit deze gesprekken naar voren is gekomen.

Het algemene beeld is als volgt te typeren, waarbij de eerste categorie het grootste was en de laatste het kleinst:

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

1. Inzage was goed uitlegbaar; *bijvoorbeeld vanwege een mogelijke operationele inzet, piket, taken in het kader van sturing en coördinatie en taakaccenthouderschap.*
2. De inzage was minder goed uitlegbaar of er bestond onduidelijkheid over de regels; *de noodzakelijkheid kwam niet duidelijk naar voren, waarbij medewerkers wel reflectie toonden. Of het was onduidelijk wat niet en wat wel is toegestaan voor wat betreft het raadplegen van de betreffende systemen.*
3. Inzage was onvoldoende uitlegbaar; *er was geen of onvoldoende reflectie op het eigen handelen of er was sprake van herhaald gedrag.*

Voor de legitimiteit van de politie blijft aandacht voor het professioneel gebruik van politiesystemen van belang. De bevindingen uit de reconstructie geven aanleiding tot leren en verbeteren. Ik heb er vertrouwen in dat dit voortvarend wordt opgepakt.

#### **Bewaren politiegegevens en aanpak cold cases**

Cold cases hebben een enorme impact op slachtoffers, nabestaanden en de rechtsorde. De korpschef en ik vinden het belangrijk om de waarheidsvinding bij cold cases te vergroten. De politie en het Openbaar Ministerie hebben een plan opgesteld voor het versterken van de aanpak van cold cases in de periode 2026-2027, mede naar aanleiding van de motie Mutluer voor een betere aanpak van cold cases.<sup>6</sup> In bijlage 3 wordt dit plan van aanpak nader toegelicht. Tevens is het integrale interne plan bij uitzondering als bijlage bij dit halfjaarbericht gevoegd.

Voorts heb ik in het licht van de aanpak van cold cases in de afgelopen periode een ultieme poging gedaan om nogmaals te bezien of er mogelijkheden bestaan om de bewaartermijn van politiegegevens, die worden verwerkt voor de dagelijkse politietaak, te verlengen. Hiervoor heb ik meerdere sporen bewandeld, waar ik graag met uw Kamer over in gesprek ga. In bijlage 3 geef ik een uitgebreide toelichting op de vervolgstappen die de korpschef zal zetten.

#### **Verdrag met Duitsland voor grensoverschrijdende samenwerking DSI**

Criminaliteit of een terroristische dreiging stopt niet bij de grens. Samen met Duitsland werkt mijn departement aan een nieuw verdrag zodat de Dienst Speciale Interventies (DSI) met de Duitse speciale politie interventie-eenheden grensoverschrijdend ingezet kunnen worden. Met dit verdrag wordt het mogelijk elkaar sneller te kunnen bijstaan en beter gebruik te maken van elkaars kennis en capaciteit. Zo wordt het bijvoorbeeld mogelijk dat de Nederlandse DSI in acute situaties ook op Duits grondgebied kan optreden als arrestatieteam of om een gijzeling te beëindigen.

Het nieuwe verdrag is een aanvulling op het verdrag van Enschede uit 2005, dat de basis vormt voor de grensoverschrijdende politie-inzet tussen Nederland en Duitsland. Op 29 juni jl. heb ik samen met de Duitse Bondsminister van Binnenlandse Zaken afgesproken dat het verdrag van Enschede wordt herzien om

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1292.

de reguliere politiesamenwerking te versterken. Het huidige verdrag dateert namelijk uit 2005 en sluit niet meer goed aan bij de huidige praktijk. Het Benelux-politieverdrag dient als een belangrijk voorbeeld bij deze herziening. Bij de herziening wordt nagedacht over een grondslag voor het verlenen van bijstand bij opsporingsonderzoeken. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van elkaars speciaal getrainde honden of politiedatabanken en gezamenlijke analyses van criminaliteits- en dreigingsbeelden. Ook afspraken over bevoegdheden en bewapening worden met de herziening beter passend bij de praktijk van nu. Door nog intensiever met onze buurlanden samen te werken, zijn we beter voorbereid op dreigingen en verhogen we onze weerbaarheid.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588893

### **Vertrouwen- en reputatie monitor 2025**

De jaarlijkse vertrouwen- en reputatiemonitor<sup>7</sup> laat het volgende beeld zien. Net als in voorgaande jaren bestaat er maatschappelijk vertrouwen in de politie. De inspanningen die de politie levert voor onze veiligheid, wordt door een ruime meerderheid van de ondervraagde burgers als belangrijk gezien voor het functioneren van de samenleving. Politimedewerkers beoordelen de politie als werkgever ten opzichte van afgelopen jaren positiever. Verschillende aspecten van werkbeleving, zoals werkdruk en autonomie laten een stabiel beeld zien, waarbij niet operationele-medewerkers positiever scoren dan operationele medewerkers. De politie zal de inzichten uit de vertrouwen- en reputatiemonitor benutten voor doorontwikkeling van de dienstverlening.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

<sup>7</sup> <https://www.politie.nl/nieuws/2026/mei/22/00-vertrouwen-in-de-politie-bij-burgers-in-2025-goed.html>



# Kerncijfers politie bij het eerste Halfjaarbericht 2026

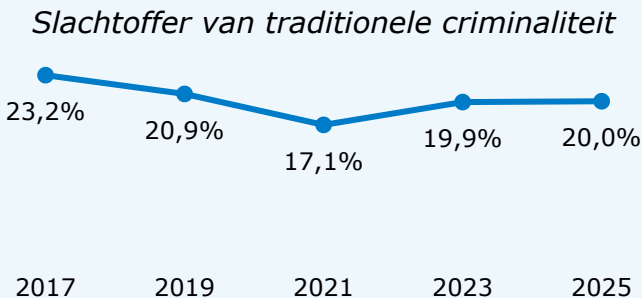
Hoe ontwikkelt de nationale politie zich en welke trends zijn te zien? Onderstaande kerncijfers geven inzicht hierin. De thema's 'Politie en de samenleving', 'De toerusting van de politieorganisatie' en 'De ontwikkeling van politiewerk' komen aan de orde. De grafieken zijn gebaseerd op de meest recente gegevens uit verschillende bronnen, zoals gepubliceerde cijfers van de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Veiligheidsmonitor.

## Politie en de samenleving



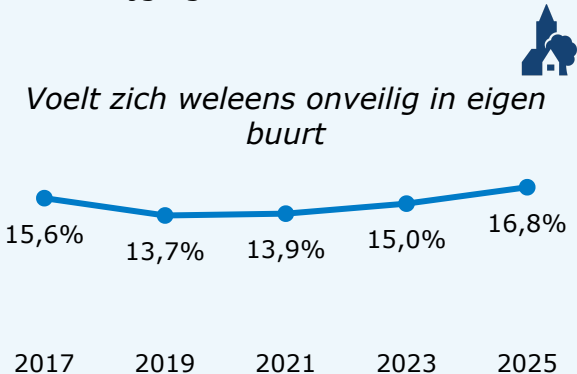
### Slachtofferschap

In 2025 geeft 20,0% van de Nederlanders aan slachtoffer te zijn geweest van een of meer vormen van traditionele criminaliteit (vandalisme-, vermogens- of geweldsdelict) Online criminaliteit laat in 2025 een lichte stijging zien. Waar in 2023 15,6% van de Nederlanders aangaf slachtoffer te zijn geweest van online criminaliteit is dat toegenomen tot 16,8% in 2025.



### Onveiligheidsgevoel

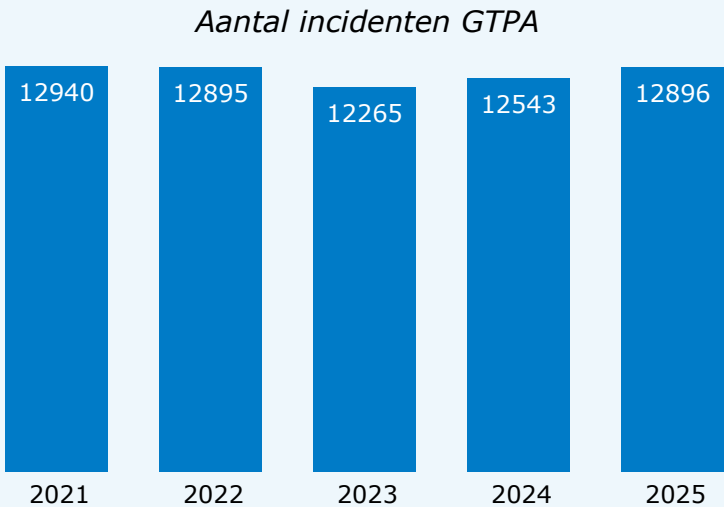
In 2025 geeft 16,8% van de Nederlanders aan zich weleens onveilig te voelen in de eigen buurt, vergeleken met 15,0% in 2023. Daarbij voelde 2,5% zich in 2025 vaak onveilig in de eigen buurt, dit is een kleine stijging t.o.v. 2020.



Bron: [Veiligheidsmonitor 2025](#)

### Geweld Tegen Politieambtenaren (GTPA)

In 2025 werden politiemedewerkers 12.896 keer geconfronteerd met agressie en geweld. Geweld tegen politieambtenaren en door politieambtenaren kunnen in hetzelfde incident optreden. De drie onderstaande geweldsincidenten komen in 2025 net als voorgaande jaren het vaakst voor en maken ongeveer 70% van het totaal aantal incidenten uit.



### Drie meest voorkomende geweldsincidenten (2025)

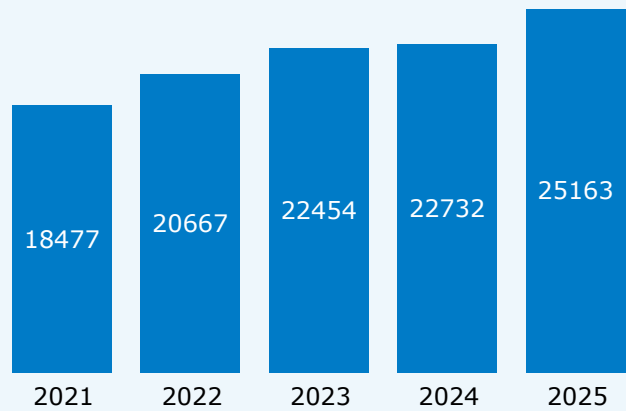


Bron: [Jaarverantwoordingen 2021 t/m 2025](#)

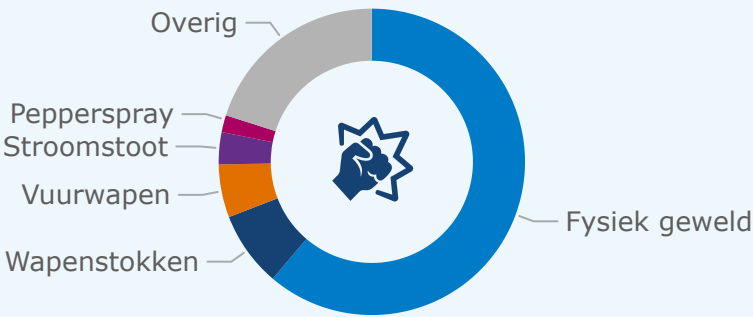
### Geweld Door Politieambtenaren (GDPA)

De politie moet vaak optreden in lastige en risicovolle situaties. De-escalerend handelen is daarbij het uitgangspunt. In uiterste gevallen is de politie bevoegd om geweld te gebruiken. In 2025 zijn er in totaal 25.163 incidenten geweest waarbij de politie geweld heeft gebruikt. In 57,9% van de geweldsaanwendungen betrof het fysiek geweld (toepassen van controletechnieken, duwen en trekken). Daarnaast is gebruikgemaakt van geweldmiddelen, waaronder de wapenstok (7,5%), pepperspray (1,7%) en het stroomstootwapen (3,2%). Voor het vuurwapen (5,3%) geldt een ruimere definitie: niet alleen het schieten, maar ook het richten of gericht houden van het vuurwapen, valt onder het gebruik ervan.

Aantal incidenten GDPA



Soort geweldstoepassing (2025)

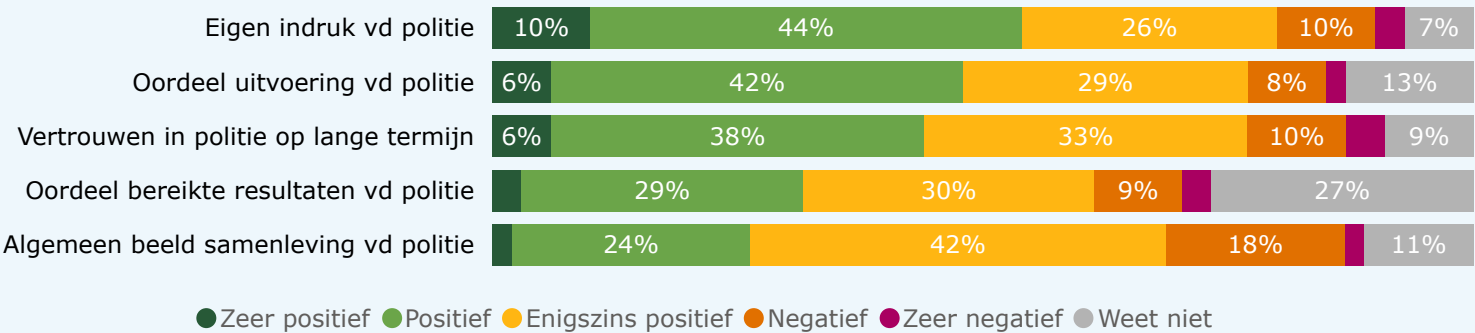


Bron: [Geweldsaanwending door politieambtenaren 2025](#)

### Vertrouwen in en de reputatie van de politie onder burgers

Met de Vertrouwen- en reputatiemonitor voert Motivaction in opdracht van de politie onderzoek uit naar het vertrouwen dat burgers in de politie hebben. Het vertrouwen van burgers in de politie was net als voorgaande jaren in 2025 gemiddeld goed en stabiel volgens de normering van de rapportage. De vraag over eigen indruk (van de burger) van de politie scoort iets lager, maar nog steeds is meer dan de helft van de bevroagde bevolking (zeer) positief.

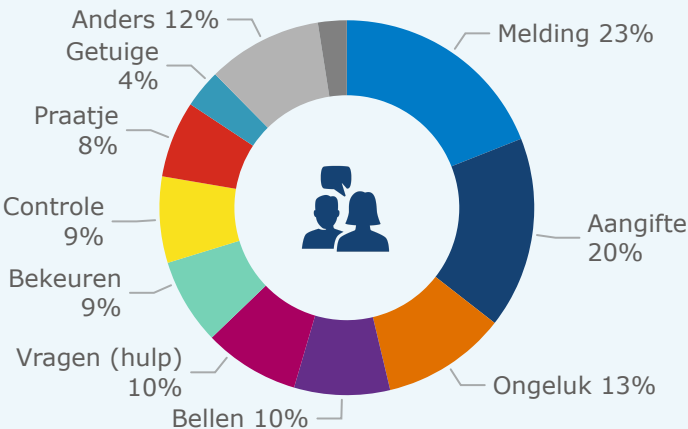
Scoring (bevroagde) bevolking naar vertrouwen in politie (2025)



Bron: [Rapportage Motivaction 2025](#)

### Contact met de politie

Contact met politie (in de afgelopen drie jaar) vindt vaak plaats op initiatief van de burger, zoals bij het doen van een melding/aangifte of bij een ongeluk. Op initiatief van politie is de aanleiding van contact bijvoorbeeld controleren, waarschuwen of bekeuren.

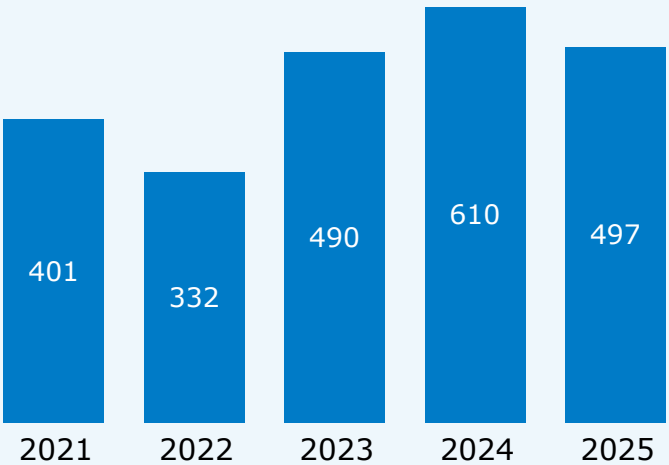


Bron: [Rapportage Motivaction 2025](#)

### Disciplinaire onderzoeken

Disciplinaire onderzoeken zijn interne onderzoeken die de vraag beantwoorden of op basis van relevante feiten en omstandigheden sprake is van plichtsverzuim door politieambtenaren. Het aantal afgeronde disciplinaire onderzoeken is in 2025 (497) gedaald ten opzichte van 2024 (610).

Aantal afgeronde disciplinaire onderzoeken



De **drie meestvoorkomende gedragingen die tot disciplinaire maatregelen leiden** (2025) vielen net als voorgaande jaren in de volgende categorieën:



Ongepaste gedragingen in privésfeer: **35,6%**



Misbruik bedrijfsmiddelen en overtreding interne regels: **25,8%**



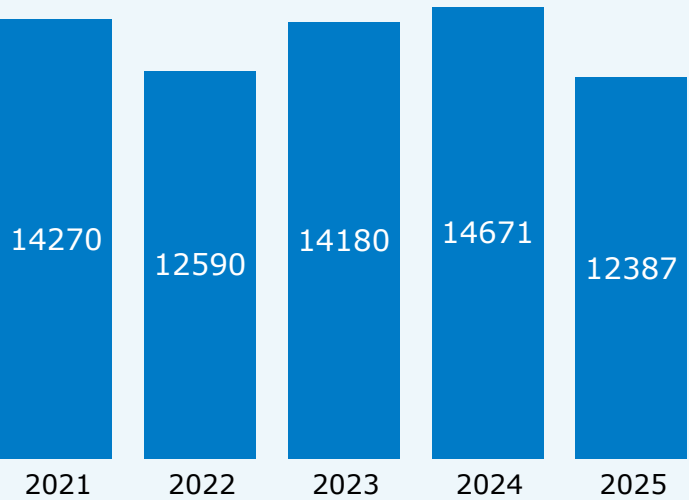
Lekken, misbruiken en/of achterhouden van informatie: **15,7%**

Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2021 t/m 2025](#)

### Ontvangen klachten

Er kunnen klachten ingediend worden over het optreden van politieagenten. De klachtbehandeling is gericht op het herstel van vertrouwen van burgers in de politie, het leren van klachten en op imagoverbetering. Kanttekening: niet alle klachten worden beoordeeld als ontvankelijk en zullen dus ook niet allemaal door de politie in behandeling worden genomen. Het aantal ontvangen klachten in 2025 (12.387) is gedaald ten opzichte van 2024 (14.671).

Aantal ontvangen klachten



Bejegening/houding /gedrag: **2953**



Onjuiste actie: **1714**



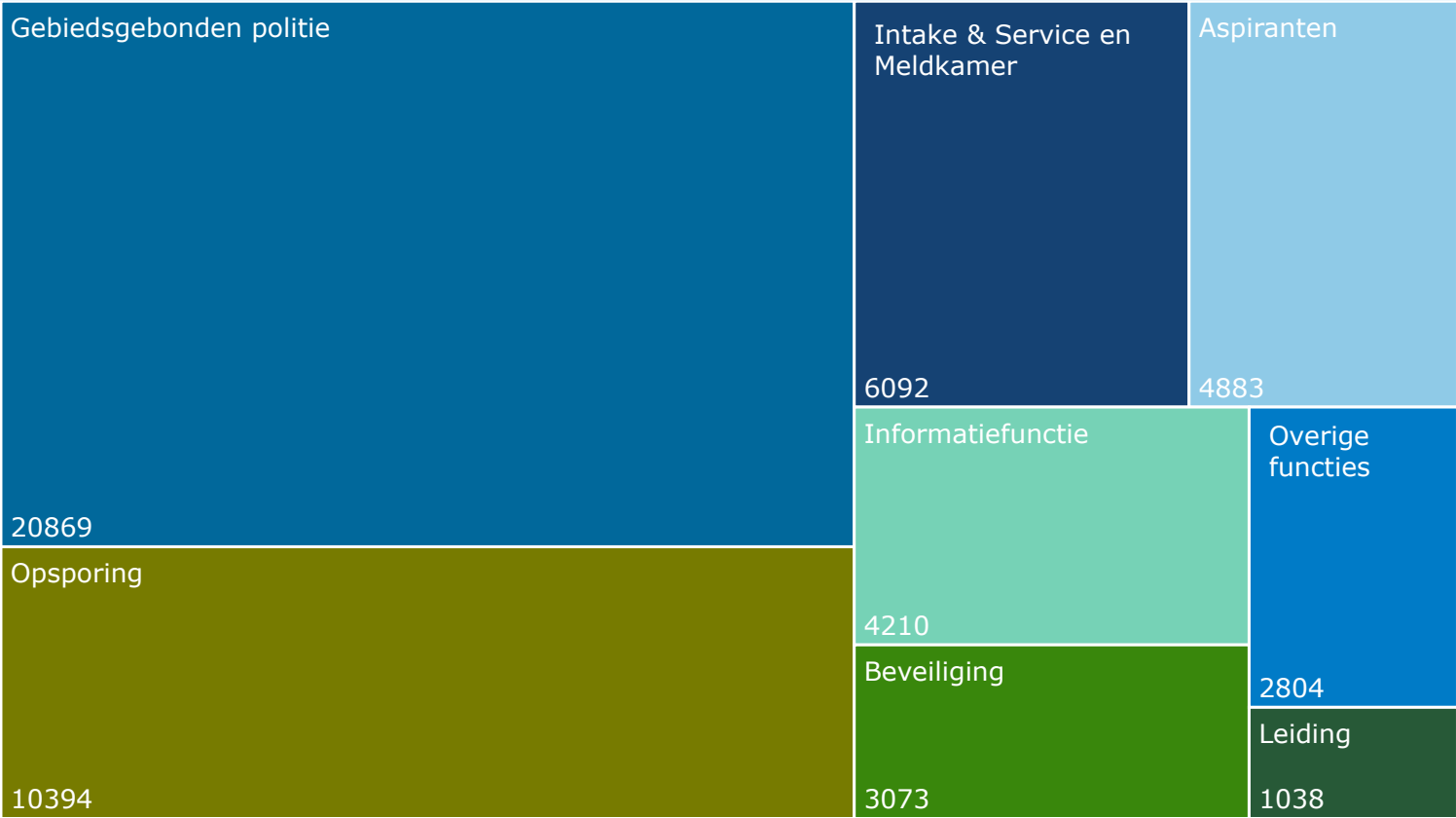
Geen/onvoldoende actie: **1459**

De **drie meestvoorkomende klachten** (2025) vielen net als voorgaande jaren in de volgende categorieën:

Bron: [Jaarverantwoordingen politie 2021 t/m 2025](#)

Werksoorten operationele sterkte: bezetting

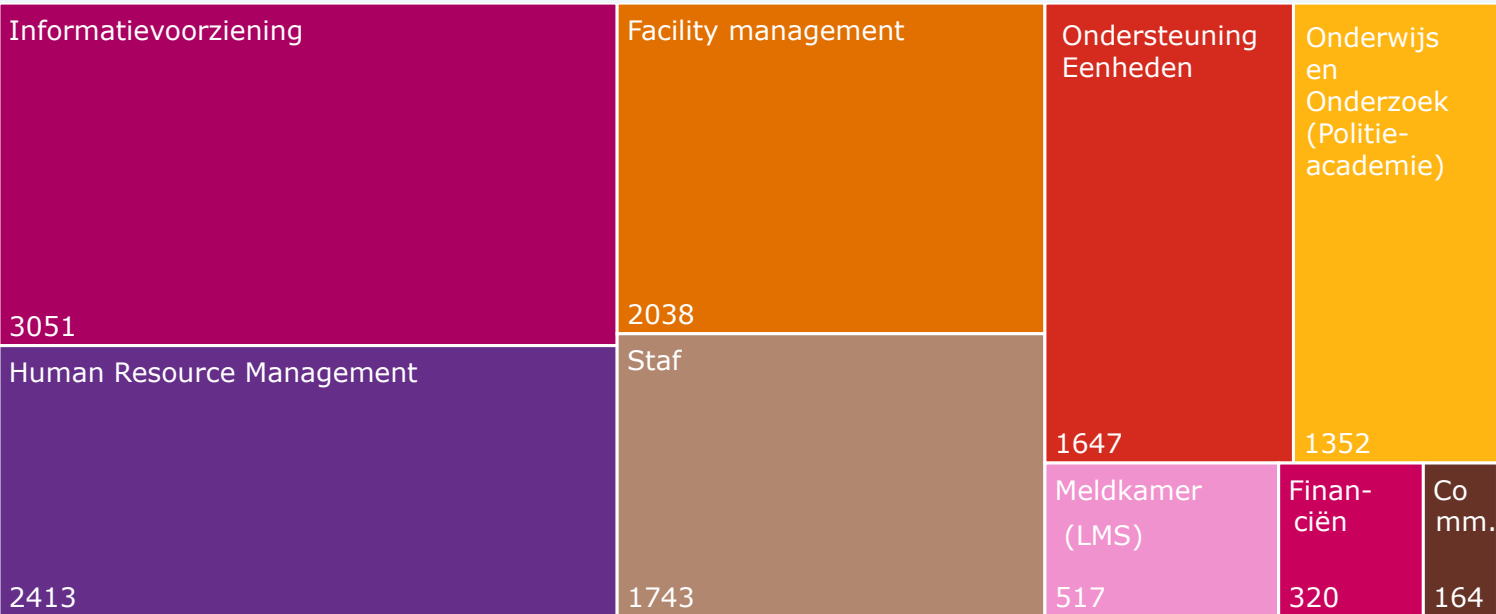
Het operationeel politiepersoneel is onderverdeeld in categorieën volgens het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie. 39,1% van de totale operationele bezetting valt in de categorie Gebiedsgebonden Politie, 19,5% is Opsporing.



Bron: Politie (peildatum 31-12-2025)

Organisatie opbouw niet-operationele sterkte: bezetting

Het personeel van de politie kent het onderscheid tussen operationeel personeel (uitvoering) en niet-operationeel personeel (ondersteuning). Dit onderscheid is vastgelegd in regelgeving. Deze organisatorische indeling laat de relatieve omvang zien van verschillende organisatie-onderdelen. Het werk dat door de niet-operationele sterkte verricht wordt, kan voor een deel gezien worden als overhead en voor een deel niet.

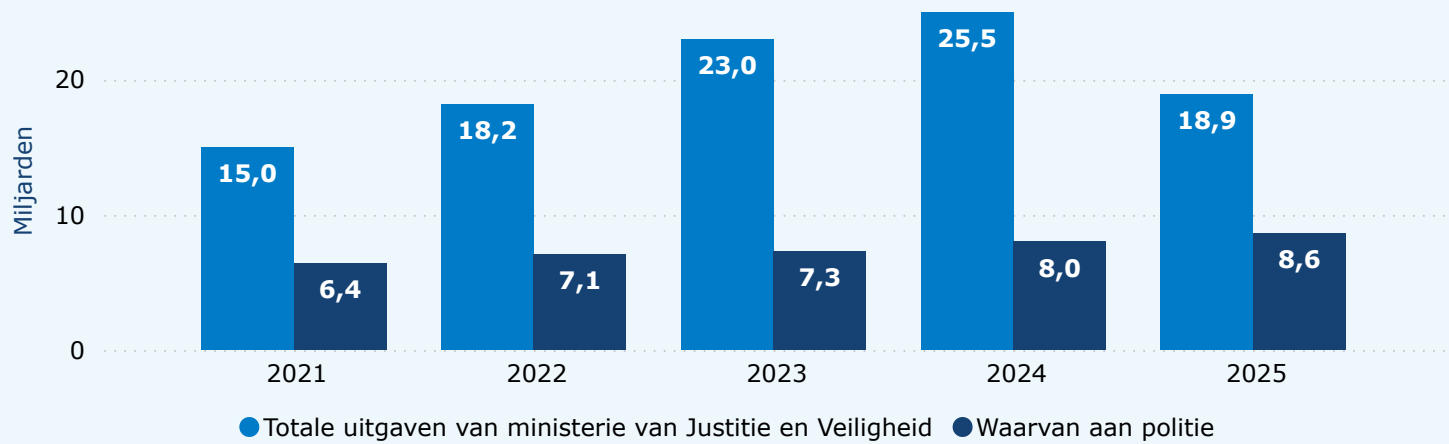


Bron: Politie (peildatum 31-12-2025)

# De toerusting van de politieorganisatie



## Uitgaven ministerie van Justitie en Veiligheid (waarvan deel naar de politie\*)

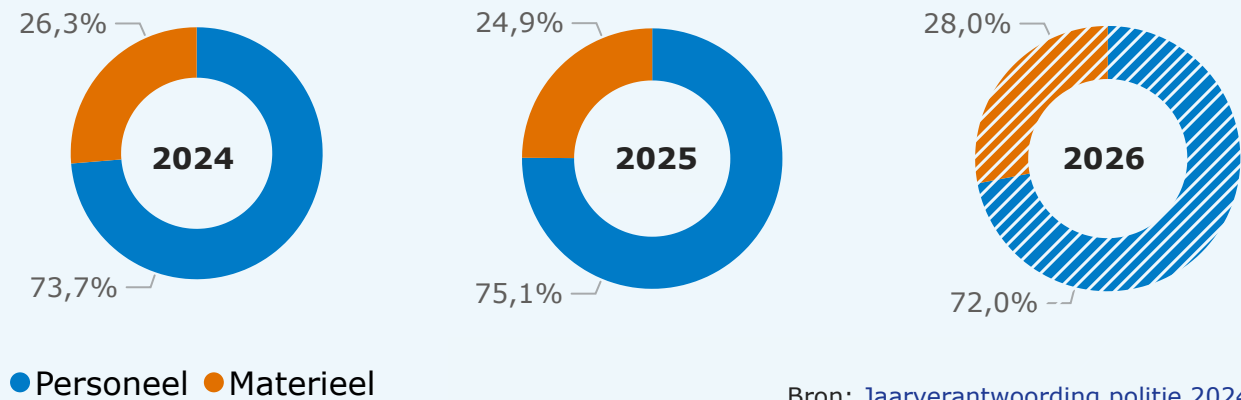


De totale uitgaven van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie stijgt de laatste jaren. In 2025 zijn de totale uitgaven van JenV 18,9 miljard euro. Artikel 37 (Migratie) is uit de begroting van JenV gehaald. Het deel dat naar de politie gaat bedroeg in 2025 8,6 miljard euro.

Bron: [Jaarverslag JenV 2021 t/m 2025](#)

## Verdeling uitgaven van de politie

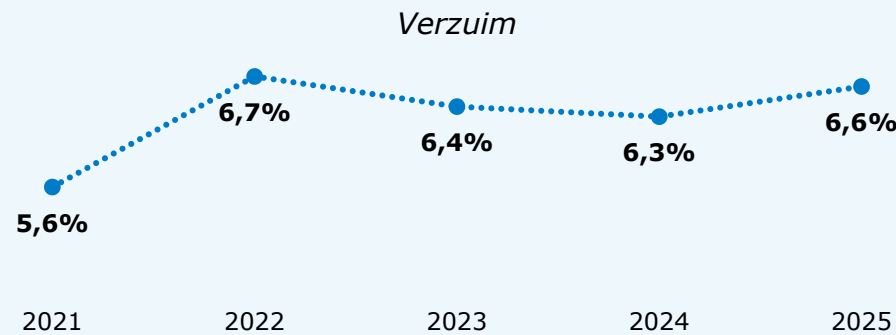
Het grootste gedeelte van het politiebudget wordt uitgegeven aan personeel. Daarin is een lichte stijging in 2025 ten opzichte van 2024. In de begroting van 2026 nemen de materiële kosten toe. Materiële kosten bestaan uit kosten voor fysieke politiebureaus, vervoersmiddelen en ICT.



Bron: [Jaarverantwoording politie 2024 en 2025](#), [Begroting en beheerplan politie 2026-2030](#)

## Verzuim

Het gemiddeld verzuim is in 2025 6,6%. Hiermee is het verzuim licht toegenomen en boven de doelstelling die gesteld is voor het percentage verzuim van 5,9%. Politie hanteert de verzuimdefinitie van het CBS waarin verzuim langer dan twee jaar niet is meegenomen, al komt dit bij politie wel voor.

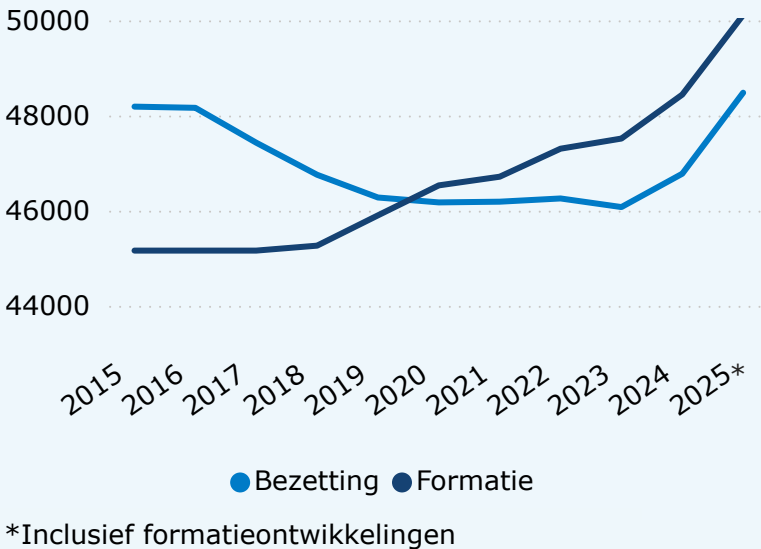


Bron: CBS, [Jaarverantwoording politie 2021 t/m 2025](#)

## Formatie en bezetting operationele sterkte (exclusief aspiranten)

De operationele formatie van de politie is door verschillende kabinetsintensiveringen verhoogd. De omvang van de te realiseren uitbreiding blijft groeien, waardoor de benodigde tijd om formatie en bezetting in balans te brengen ook toeneemt. Sinds 2020 is er sprake van onderbezetting, mede als gevolg van de pensioengolf en de krapte op de arbeidsmarkt.

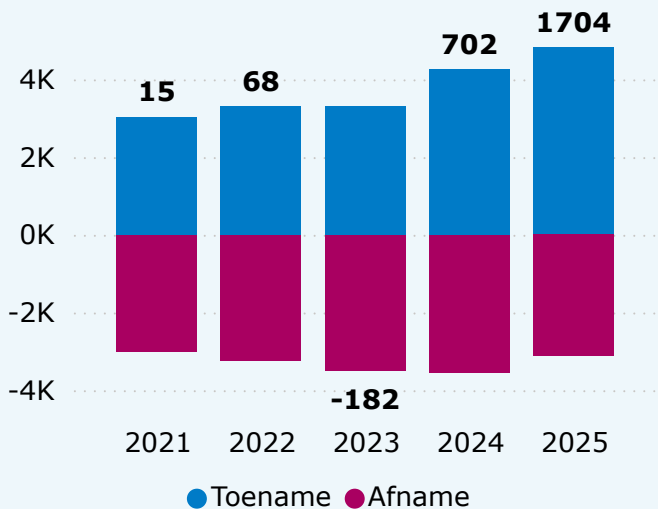
Bron: [Jaarverantwoording politie 2015 t/m 2025](#), [Begroting en beheerplan politie 2026-2030](#)



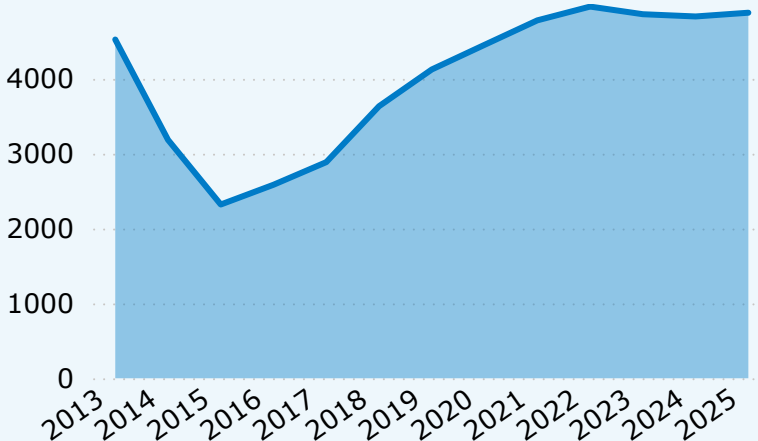
## Het realiseren van uitbreiding operationele sterkte

Operationele sterkte betreft alle functies waarbij medewerkers direct contact hebben met de burger en/of een directe inhoudelijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de politietaken. In 2025 is de bezetting van de opgeleide operationele sterkte (exclusief aspiranten) per saldo met 1.704 fte's toegenomen tot 48.480 fte's. In 2025 zijn er 4883 (fte) aspiranten.

Opgeleide operationele sterkte



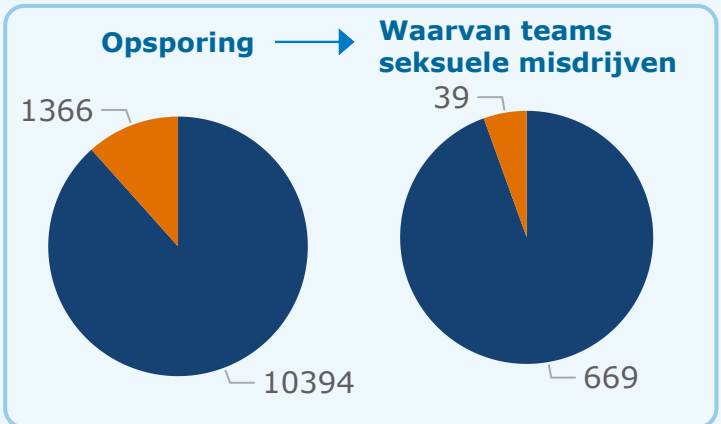
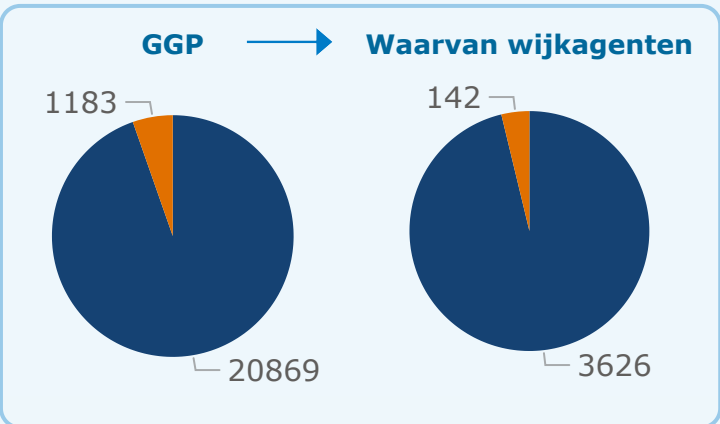
Fte bezetting aspiranten



Bron: [Jaarverantwoording politie 2013 t/m 2025](#)

## Gebiedsgebonden politie (GGP) en Opsporing

In de werksoorten GGP in de basisteams en opsporing is sprake van onderbezetting. Onderbezetting is de formatieve ruimte die niet ingevuld is. Aan de norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners is met deze bezetting voor 100% voldaan.



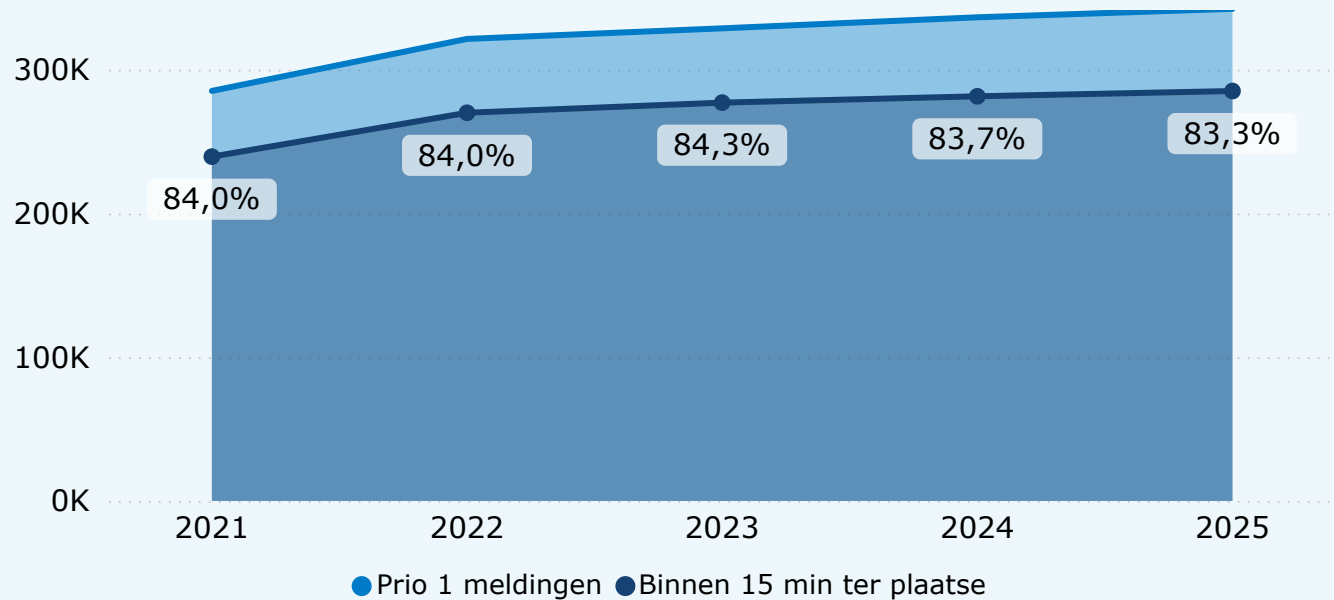
Bron: Politie (peildatum 31-12-2025)

● Bezetting ● Onderbezetting



Reactietijd prio 1-meldingen 112

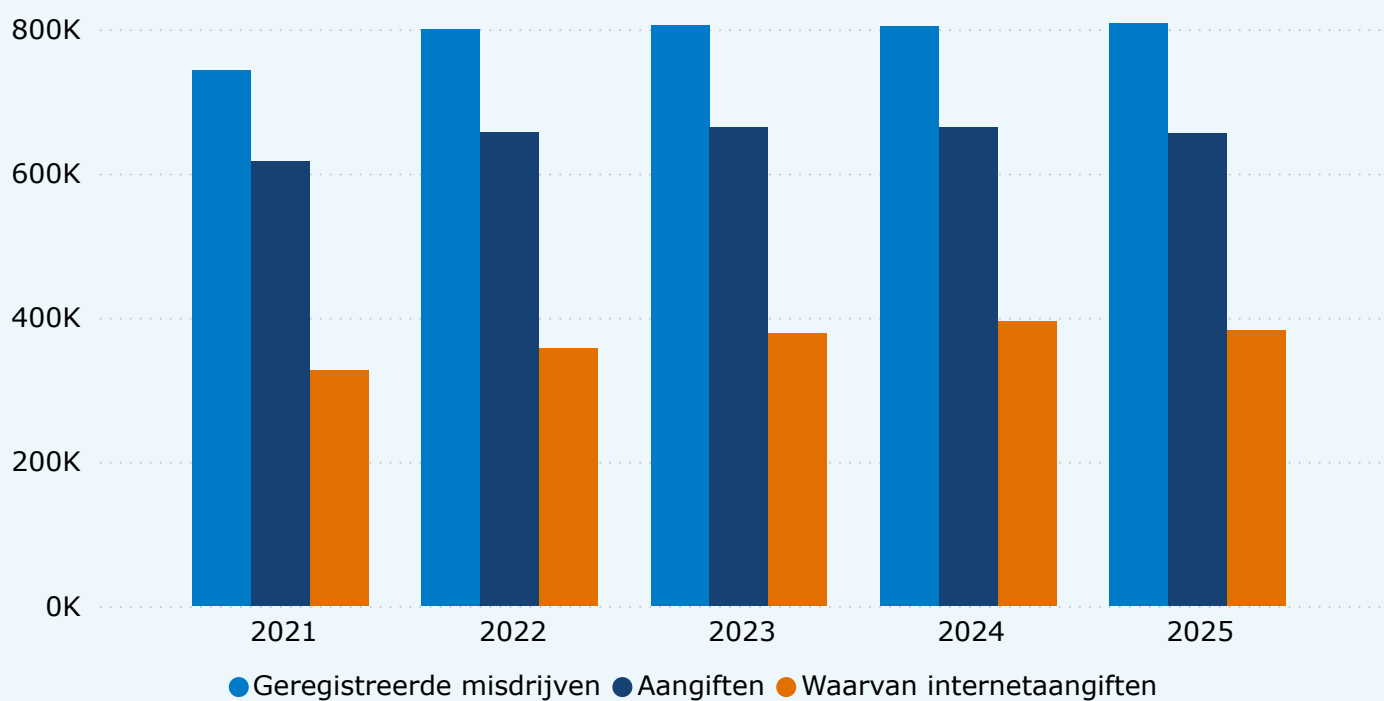
Het landelijk aantal prio 1-meldingen in 2025 is 342.267. Dit aantal betreft de prio 1-meldingen die via de regionale meldkamers zijn binnengekomen en waar inzet op is gepleegd. Bij 83,3% van het landelijk aantal prio 1-meldingen is de politie het afgelopen jaar binnen 15 minuten ter plaatse.



Bron: [data.politie.nl](https://data.politie.nl)

Misdrijven & aangiften

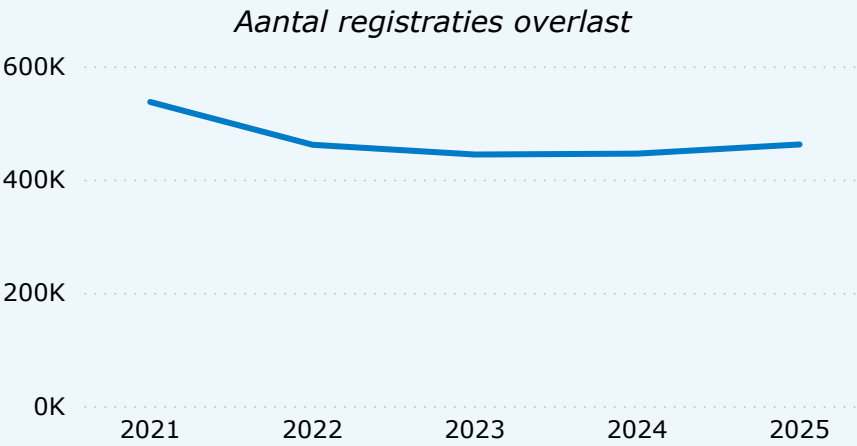
Geregistreerde misdrijven zijn strafbare feiten die door de politie worden vastgelegd in een proces-verbaal. Over de jaren heen zien we een stabiel beeld van het aantal geregistreerde misdrijven, met 808.361 geregistreerde misdrijven in 2025. Er is een vergelijkbare ontwikkeling te zien in het aantal aangiften die zijn ingediend.



Bron: [data.politie.nl](https://data.politie.nl)

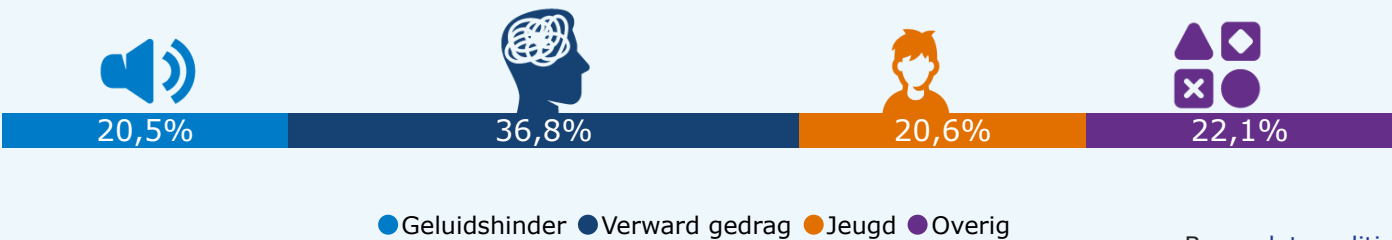
### Overlast

Overlast is een situatie waarin er hinder wordt ondervonden van een toestand, persoon, object of iets anders. De totale geregistreeerde overlast in 2025 is 461.940.



### Uitsplitsing overlast (2025)

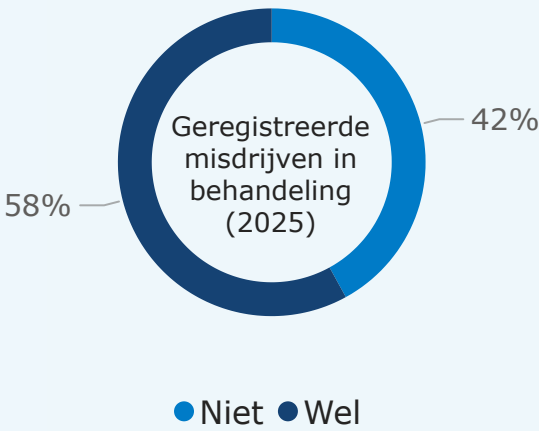
Waar overlast door geluidshinder is afgenomen, zet de stijgende lijn van overlast door personen met verward gedrag (E33-incidenten) zich voort.



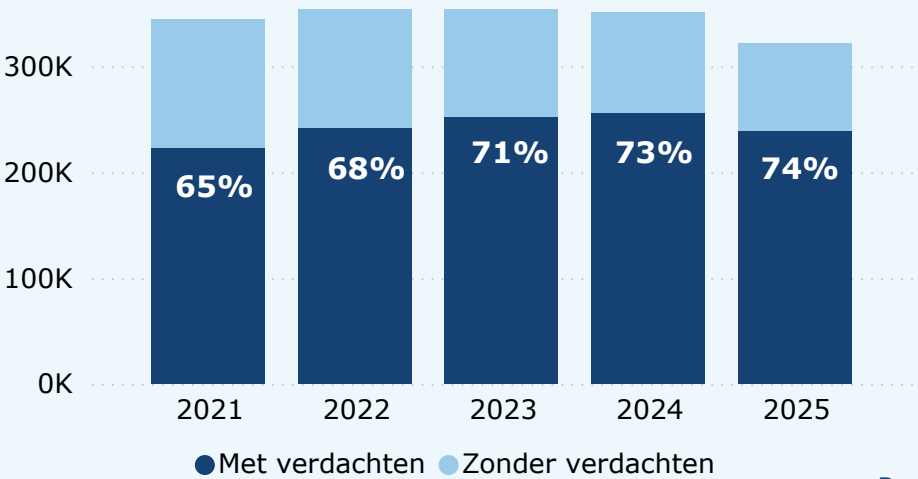
Bron: [data.politie.nl](https://data.politie.nl)

### Strafrechtelijk werk

Voor iets minder dan de helft van het totale aantal geregistreeerde misdrijven wordt geen opsporingsonderzoek gestart, vaak omdat er opsporingsindicaties ontbreken. Voor iets meer dan de helft wordt naar aanleiding van het misdrijf een opsporingsonderzoek gestart. Hiervan wordt een deel vroegtijdig beëindigd, bijvoorbeeld door beperkte vervolgingsmogelijkheden, grotere effectiviteit van niet strafrechtelijke interventies of uit capaciteitsoverwegingen. Indien opsporingsonderzoeken, met of zonder verdachten, worden afgerond, volgen beslissingen zoals het inzenden naar het Openbaar Ministerie of het opleggen van een strafbeschikking.



### Afgeronde onderzoeken met en zonder verdachten



Bron: [Strafrechtketenmonitor 2021 t/m 2025](#)



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Onze referentie**  
7588872

**Bijlage(n)**  
0

Datum 3 juli 2026  
Betreft Bijlage 2: Internationaal en Caribisch

## **Internationale en bilaterale politiesamenwerking**

### **Inleiding**

Internationale politiesamenwerking is een cruciaal middel in de gereedschapskist van de Nederlandse politie. Met internationale samenwerking werkt de politie wereldwijd aan onder andere rechtstaatsopbouw, hulpverlening, handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding. Zo draagt de politie bijvoorbeeld op internationaal niveau bij aan het bestrijden van verschillende criminaliteitsfenomenen zoals mensenhandel, cybercriminaliteit en drugshandel. Waar criminaliteit niet stopt bij de fysieke grenzen van Nederland, stopt de Nederlandse politie daar ook niet. In deze bijlage geef ik een uiteenzetting van de belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen half jaar binnen het instrumentarium internationale politiesamenwerking. De bijgevoegde strategie Internationale Politiesamenwerking geeft daarnaast een blik op de toekomst van dit instrumentarium.

### **Benelux politiesamenwerking**

De politieke samenwerking binnen de Benelux bouwt zich steeds verder uit. Het Benelux politieverdrag, in werking getreden op 1 oktober 2023, is de basis voor het delen van (politie)gegevens en het uitoefenen van grensoverschrijdende bevoegdheden. Voor een aantal artikelen uit het Benelux politieverdrag is bepaald dat een nader uitvoeringsakkoord vereist is voor de daadwerkelijke toepassing. Dit geldt ook voor artikel 13 dat de uitwisseling van referentiegegevens voor de geautomatiseerde vergelijking van kentekengegevens via zogeheten ANPR-camerasystemen regelt met inachtneming van nationaal recht. In de uitvoeringsovereenkomst van artikel 13 zijn de voorwaarden en procedure voor het verstrekken van referentiegegevens voor de geautomatiseerde vergelijking van kentekengegevens vastgelegd. Hierin is een bepaling opgenomen dat toepassing van deze uitvoeringsovereenkomst pas kan plaatsvinden zodra de verdragspartijen, in dit geval Nederland en België, aan elkaar melden dat zij technisch en organisatorisch gereed zijn. Alle vereiste interne procedures zijn voltooid waarmee op 12 december 2025 deze uitvoeringsovereenkomst in werking is getreden.

### **Politiële bijdragen aan missies**

In deze bijlage informeer ik uw Kamer tevens over de meest recente ontwikkelingen op het gebied van de uitzending van politiefunctionarissen naar

(post-)conflictgebieden. Ik zet mij in voor de doorontwikkeling van dit instrument; ik hoef daarbij maar te verwijzen naar de situatie in de wereld en het belang maakt zichzelf duidelijk. Nederlandse politiefunctionarissen doen dit natuurlijk niet alleen. Het opbouwen van capaciteiten in (post-)conflictgebieden benadert Nederland op geïntegreerde wijze; politieke inspanningen vinden plaats in samenhang met de inzet van Nederlandse civiel experts en militairen, ontwikkelingsprogrammering en diplomatie.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588872

Mijn aandacht gaat op de eerste plaats uit naar de situatie in het Midden-Oosten. De veiligheidscontext in deze regio is fragiel en weerbarstig, zoveel heeft de oorlog tussen Israël en de Verenigde Staten en Iran (wederom) duidelijk gemaakt. Het geweld blijft daarbij niet beperkt tot deze landen, de hele regio wordt meegetrokken. Stabiliteit, rechtsorde en de humanitaire situatie in de Palestijnse gebieden staan ernstig onder druk, zowel door interne als externe dreigingen, (mede) als gevolg van de recente ontwikkelingen. Ook blijft de (zeer) fragiele veiligheidssector in Irak een punt van zorg; de volatiele situatie in de regio vormt reële risico's voor het broze fundament waarop deze sector rust. Nederlandse politiefunctionarissen hebben ook afgelopen periode hun werk in deze landen uitgevoerd, daar waar de veiligheidssituatie dit toeliet. Daar heb ik bewondering voor. Juist in deze tijden is het van belang om aan Palestijnse en Iraakse *counterparts* te laten zien dat we er voor hen zijn, dat we blijven bouwen aan hun veiligheidssectoren en dat we onze (gewilde) expertise over blijven brengen door middel van advisering en training. Zodat zij op een dag zelf zorg kunnen dragen voor stabiliteit. Mijn inspanningen blijven hierop gericht.

Tegelijkertijd woedt ook in Europa het conflict door; de oorlog tussen Rusland en Oekraïne gaat inmiddels het vijfde jaar in. De Russische invasie in Oekraïne zorgt voor een zorgwekkend hoge psychologische belasting van Oekraïense politiefunctionarissen en daarmee wordt het risico op post-traumatische stress stoornissen (PTSS) groter. Om die reden is in 2024 het Nederlandse *Blue Haven for Ukraine* project gestart, dat zich richt op het versterken en uitbreiden van psychosociale hulp binnen de Oekraïense politie. Sinds de start van het project zijn er vier *Blue Haven* locaties en dertien mobiele ondersteuningstations ingericht van waaruit psychosociale ondersteuning wordt geboden aan (vooralsnog alleen) Oekraïense politiefunctionarissen en hun gezinnen. Daarnaast zijn zestig Oekraïense politiefunctionarissen opgeleid tot trainer in *Team Collegial Support* en negenenvijftig in *Buddy Support* om deze methodieken verder in het land uit te leren. Ik benadruk mijn waardering voor de Nederlandse politiefunctionarissen die zich als onderdeel van dit project inzetten voor de mentale gezondheid onder Oekraïense functionarissen. Er wordt door zowel de Oekraïense autoriteiten alsmede de EU-missie met lof gesproken over de resultaten van het project. In 2026 is de tweede fase van het project van start gegaan, onder andere gericht op het trainen van leidinggevendenden over mentale gezondheid en op de verdere implementatie van de Team Collegiale Ondersteuning (TCO)- en Buddymethodiek. De Nederlandse trainers gaan naar Oekraïne onder de regeling vredesmissies en daarmee onder mijn verantwoordelijkheid. De voortzetting van het *Blue Haven for Ukraine* project heeft mijn blijvende aandacht.

Ook in multilateraal verband maak ik me sterk. De afgelopen jaren is het niet gelukt om politiepersoneel ter beschikking te stellen aan Verenigde Naties missies. Dit, terwijl Nederland belang heeft bij een sterke Verenigde Naties, waar Nederland geldt als een betrouwbare partner. Een bescheiden bijdrage is derhalve

passend. Om die reden wens ik in de nabije toekomst personele bijdragen te leveren aan een drietal Verenigde Naties missies: de *United Nations Mission in Kosovo* (UNMIK), de *United Nations Peacekeeping Force In Cyprus* (UNFICYP) en de *United Nations Verification Mission in Colombia* (UNVMC). Ik streef er naar om de uitzending van de eerste politiefunctionarissen naar deze missies in de tweede helft van 2026 te realiseren.

**Datum**  
3 juli 2026  
**Onze referentie**  
7588872

Om uw Kamer een overzicht te geven van het aantal politiefunctionarissen op uitzending én waar zij uitgezonden zijn, doe ik u onderstaande lijst toekomen:

|                                                                                     | <b>Missie</b>        | <b>Bezetting</b>      |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
|    | EUM Armenia          | 7                     |
|    | EUAM Iraq            | 4 (3 tijdelijk in NL) |
|   | EUAM Ukraine         | 3                     |
|  | EUBAM Libya          | 3                     |
|  | EUBAM Rafah          | 2                     |
|  | EUCAP Sahel Mali     | 4                     |
|  | EUCAP Somalia        | 3                     |
|  | EULEX Kosovo         | 1                     |
|  | EUMM Georgia         | 5                     |
|  | EUPM Moldova         | 1                     |
|  | EUPOL COPPS          | 2                     |
|  | EUSDI Gulf of Guinea | 0                     |
|  | OSC                  | 1                     |
|  | OSCE West-Balkan     | 1                     |
|  | UNSMIL Libya         | 0                     |
|                                                                                     | <b>TOTAAL</b>        | <b>37</b>             |



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Onze referentie**  
7588855

**Bijlage(n)**  
0

Datum 3 juli 2026  
Betreft Bijlage 3: Moties en toezeggingen inzake politie

## Online en cyber

*Motie Mutluer (PRO) over in overleg met de politie, het OM, de rechtspraak en het gevangeniswezen draaiboeken opstellen over omgaan met en communiceren over online aanvallen<sup>1</sup>*

Eind 2024 heb ik met uw Kamer gesproken over het datalek bij de politie in september 2024.<sup>2</sup> De geopolitieke ontwikkelingen en toenemende digitalisering van de maatschappij maken het noodzakelijk dat organisaties, zoals de politie, zich voorbereiden op online dreigingen en aanvallen. De politie heeft lessen getrokken uit de online aanval van 2024 en heeft mede op basis hiervan haar interne opschalingsstructuur herzien. De nieuwe structuur kent een aantal faseringen, die bepalend zijn voor de mate waarin opgeschaald wordt. Hierin speelt communicatie een belangrijke rol. Met partners, onder andere in de strafrechtketen, wordt breder bekeken hoe samen te werken in de omgang met online dreigingen en aanvallen. De intentie is daarbij vooral in te zetten op het delen van kennis. Hiermee doe ik de motie van het lid Mutluer (PRO) af.<sup>3</sup>

### *Toezegging datagedreven werken<sup>4</sup>*

Tijdens het commissiedebat Politie van 25 maart jl. heb ik aan het lid Struijs (50PLUS) toegezegd in te gaan op datagedreven werken binnen de politie. Middels onderstaande tekst geef ik invulling aan die toezegging.

Het programma Datagedreven Samenwerken bij de politie bestaat uit vier samenhangende deelopgaven: bouwplaatsen, datahuishouding, datavakmanschap en datavoorzieningen. Door data beter te benutten kan schaarse capaciteit gericht worden ingezet, kunnen online en offline misdrijven sneller worden opgespoord en kan de veiligheid in de samenleving structureel worden vergroot. Slim gebruik van data ondersteunt bovendien de planning van het werk, waardoor de beschikbare middelen -met name personeel- effectiever kunnen worden ingezet.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36 800-V, nr. 133

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29628, nr. 1242 (verslag debat)

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 29628 nr. 1238

<sup>4</sup> In Kamerstukken 2023/34, 36560-VI, nr. 1, pag. 262.

Een belangrijk onderdeel is het realiseren van heldere, eenduidige datavoorzieningen. Dit voorkomt dubbele opslag van data, beperkt het aantal datakoppelingen dat ontwikkeld en beheerd moet worden, en helpt dubbele licentiekosten en overbodige analysetools te vermijden. Dat vraagt een samenhangende meerjarenaanpak.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Het programma fungeert als een katalysator en zal komend jaar de overdracht doen van een aantal geïnitieerde projecten en activiteiten. Zo is de architectuur op papier vastgesteld en maakt de politie de komende jaren de beweging van losse initiatieven naar landelijk bruikbare oplossingen. In proeftuinen wordt datagedreven werken toegepast op een wijze die juridisch houdbaar is, betaalbaar blijft en landelijk schaalbaar is. Daarbij wordt intensief samengewerkt met het Openbaar Ministerie.

De bewustwording en het vakmanschap van politiemedewerkers worden versterkt via congressen, e-learning, opleidingen en gerichte communicatie. Daarbij ligt de nadruk op het vergroten van juridische en ethische kennis en op algemene bewustwording rond digitalisering en datagedreven werken. Ook wordt gewerkt aan het beter beheer van data en zijn er initiatieven om een data care organisatie in het leven te roepen om de politie te helpen volwassener met het data beheer om te gaan.

Het ontwerp van de data-architectuur is samen met de gebruikers gemaakt en wordt stapsgewijs ter hand genomen. Beproevingen draaien en waarborgen worden ontwikkeld. Daarbij wordt de staande organisatie actief meegenomen. In de komende jaren ligt de nadruk op het landelijk maken van geselecteerde *use cases* en het meetbaar maken van de resultaten. Het betreft geen kortetermijnproject, maar een stapsgewijze verandering naar een politie die in staat is te handelen in een digitale samenleving, met behoud van legitimiteit, rechtsstatelijkheid en maatschappelijk vertrouwen. Middels deze tekst beschouw ik de toezegging als afgedaan.

*Toezegging om de Kamer in het eerstvolgende halfjaarbericht te informeren over de stand van zaken rondom digitalisering en cybersecurity bij de politie<sup>5</sup>*

Tijdens het commissiedebat politie van 25 maart jl. heb ik uw Kamer toegezegd om terug te komen op digitalisering en cybersecurity bij politie, met daarbij aandacht voor de samenwerking met Defensie. De bestrijding van cybercrime en het vergroten van cyberweerbaarheid kan alleen effectief als politie en OM, publieke én private partners, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, intensief samenwerken, en inzetten op een brede bestrijding. De politie werkt in haar aanpak van online criminaliteit dan ook samen met diverse publieke en private partners in structurele samenwerkingsverbanden. Defensie - en specifiek de MIVD - is een van die partners waarmee wordt samengewerkt, zoals in de Cyber Intel/Info Cel (CIIC). Daarnaast wordt vanuit de NCTV ingezet op het versterken van publiek-private samenwerkingen, onder andere binnen Cyclotron, waarin diverse partijen, ieder binnen het eigen wettelijke kader, samenwerken om de digitale weerbaarheid van Nederland te versterken. Hieraan nemen ook politie en Defensie deel.

<sup>5</sup> In: Kamerstukken II, 2025/26, 36 800-V, nr. 133, [Verslag wetgevingsoverleg \(26 januari 2026\) over Begrotingsonderdeel Politie.pdf](#)

Naast dergelijke samenwerkingen zet de politie binnen de organisatie in op het vergroten van relevante kennis over het digitale domein bij alle medewerkers. Tegelijkertijd zien we dat online criminaliteit toeneemt en dat er meer nodig is om de aanpak verder te versterken. De afgelopen jaren heeft de overheid daarom al geïnvesteerd in de versterking van de aanpak van online criminaliteit, ook bij politie. Ook dit kabinet zal investeren in de aanpak van online criminaliteit zoals aangegeven in de beleidsbrief. Middels deze tekst beschouw ik de toezegging als afgedaan.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

### *Verkenning online stalking<sup>6</sup>*

Naar aanleiding van Kamervragen van het lid Mutluer (PRO) over de effectiviteit en handhaafbaarheid van contact- en locatieverboden, heeft de politie het volgende aangegeven: in sommige gevallen, met name in digitale context waarbij mogelijk sprake is van een online overtreding van een contact- en locatieverbod, heeft de politie geen bevoegdheden om dit te kunnen bewijzen. Hierdoor kunnen zij het contact- en locatieverbod niet handhaven.

Naar aanleiding hiervan is in de beantwoording<sup>7</sup> aangegeven dat ik de komende periode in afstemming met de betrokken organisaties ga verkennen of de bestaande bevoegdheden volstaan of dat aanvullende beleidsmatige of wetgevende maatregelen nodig zijn.

Tijdens de JenV begrotingsbehandeling in februari 2026 heb ik herhaald dat ik als minister hier een verkenning naar ga doen. Deze verkenning wordt nu uitgevoerd. Uw Kamer wordt over de uitkomsten geïnformeerd.

### **Verbinding management en werkvloer politie**

In aanvulling op hetgeen in de hoofdbrief staat over verbinding van het management met de werkvloer volgt hieronder een toelichting over de wijze waarop in relatie tot dit onderwerp moties en toezeggingen worden afgedaan.

#### *Motie Coenradie (JA21) over een gesprek met de politietop om de afstand tussen de politieleiding en de werkvloer te verkleinen<sup>8</sup>*

Het lid Coenradie (JA21) heeft mij verzocht om met de politietop in gesprek te gaan om de afstand tussen de politieleiding en de werkvloer te verkleinen. Hierbij breng ik u op de hoogte van de uitkomsten van dit gesprek, in aanvulling op de toelichting in de hoofdbrief.

Op sommige plekken in de politieorganisatie wordt een te grote afstand ervaren tussen de politietop en de werkvloer. Deze te grote afstand wordt ook door de korpschef erkend. Eén van de oorzaken van de grote afstand tussen de politietop en werkvloer is gelegen in de vorming van de Nationale Politie, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met organiseren van personeelszorg dicht op de werkvloer. Een teamchef heeft vaak tussen de 100 en 200 fte onder zich. Dit is een te groot aantal fte's om goede personeelszorg te kunnen geven. Daarom hebben de korpschef en ik, vanuit onze rol als werkgever, samen met de politievakbonden een traject voor doorontwikkeling van leiding binnen het

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2025/26, 2025Z18295.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2025/26, 2025Z18295.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 VI, nr. 61.

Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) geïnitieerd. In deze doorontwikkeling is een nieuwe functie, de operationeel chef, voorzien. Deze leidinggevende zal onderdeel uitmaken van de uitvoering, en directe personeelszorg leveren aan een groep van 15 à 20 medewerkers. Hierdoor wordt het mogelijk om goede personeelszorg te leveren, en zal deze zorg dichter op de werkvloer worden georganiseerd. Voor het ontwikkelen van deze leidinggevende functie zal de operationeel leidinggevende ook ondersteuning krijgen vanuit het MD-traject. Als de gevolgen van de implementatie in kaart zijn gebracht, breng ik uw Kamer op de hoogte van de planning.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Op dit moment werkt de politie aan een kader leiderschapsontwikkeling en het leiderschapsprofiel politie ten behoeve van leiderschapsontwikkeling. Het kader waarborgt meer uniformiteit in de aanpak op leiderschapsontwikkeling. Het leiderschapsprofiel beschrijft de benodigde kennis, ervaring, vaardigheden, persoonlijke kenmerken en drijfveren voor de leidinggevende en moet gelden als een landelijke basis als het gaat om leidinggevendens bij de politie. Het profiel is gestoeld op drie pijlers: stevig strategisch en moreel leiderschap; bestuurlijk politiek en sensitief leiderschap; paradoxaal en integratief leiderschap. Onder deze pijlers zijn voorbeelden van gewenst gedrag geformuleerd. De hoop en verwachting is dat leiderschapsontwikkeling op basis van het leiderschapsprofiel bijdraagt aan het verkleinen van de afstand tussen de top en de werkvloer. De vierde pijler komt voort uit de context en specifieke opgave van eenheid en landelijke programma's. In het profiel wordt ruimte gelaten aan eenheden en organisatieonderdelen om die eigen context daar nog bij in te vullen. De doelgroep van het kader en het leiderschapsprofiel bestaat uit het domein Leiding van het LFNP en professionals die een verantwoordelijkheid hebben in p-zorg. Het loopt vooruit op besluitvorming over de doorontwikkeling van het LFNP. Hiermee beschouw ik de motie Coenradie (JA21) als afgedaan.

#### *Toezegging over rol van de leidinggevende bij een integriteitsonderzoek<sup>9</sup>*

Tijdens het commissiedebat Politie van 25 maart 2026 heb ik het lid Struijs (50PLUS) toegezegd om de rol van leidinggevendens bij integriteitsonderzoeken nader toe te lichten. Met onderstaande beschrijving doe ik deze toezegging af.

Leidinggevendens bij de politie hebben een belangrijke taak bij het signaleren en voorkomen van ongewenst gedrag. Hun houding en gedrag straalt af op andere politiemedewerkers. Van hen wordt verwacht dat zij actief bijdragen aan een sociaal veilig werkklimaat, waarbij integriteitstekwesties op een laagdrempelige manier bespreekbaar worden gemaakt in teams, zodat hiervan kan worden geleerd.

Bij een melding over het gedrag en handelen van (een) politiemedewerker(s), waarbij mogelijk sprake is van een vermoeden van plichtsverzuim, vindt triage plaats. In de triage kan o.a. worden besloten dat er een onderzoek moet plaatsvinden. Er zijn verschillende soorten (interne) onderzoeken: een (1) oriënterend onderzoek nodig om signalen of meldingen van mogelijk verwijtbaar handelen, plichtsverzuim of strafbare feiten te duiden en helder te krijgen wat er precies speelt en wie erbij betrokken is. Dit onderzoek wordt uitgevoerd na een schriftelijke opdracht van het bevoegd gezag. (2) Disciplinair onderzoek kan worden ingesteld wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden van gepleegd plichtsverzuim. Bij eenvoudige, lichte vermoedens van plichtsverzuim kan het bevoegd gezag opdracht geven tot een (3) lijnonderzoek, dit wordt uitgevoerd

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2025-2026, TZ202603, nr. 160.

door de eigen leidinggevende. (4) Feitenonderzoek naar een geweldsaanwending wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (OM), gericht op de beoordeling of het geweld dat door de politiemedewerker is gebruikt overeenkomstig de geweldsinstructie is. (5) Strafrechtelijk onderzoek wordt, onder verantwoordelijkheid van het OM, uitgevoerd wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden van gepleegde strafbare feiten door een politiemedewerker.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Het formele besluit om een onderzoek te starten, ligt bij het bevoegd gezag of bij de daartoe gemandateerde politiechef of sectorhoofd. In beginsel worden de onderzoeken uitgevoerd door de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK). Als het onderzoek naar integriteitsschendingen complex, eenheidsoverstijgend of anderszins voldoet aan de inzetcriteria, wordt dit in opdracht van het bevoegd gezag, gedaan door het Landelijk Team Interne Onderzoeken (LTIO). In geval van een feiten- en/of strafrechtelijk onderzoek kan dit ook worden uitgevoerd door de Rijksrecherche (RR) in opdracht van het OM.

Voorafgaand en tijdens een disciplinair- of lijnonderzoek is de direct leidinggevende formeel verantwoordelijk voor de personeelszorg van de betrokkene. Om de genoemde zorg en formele rol te scheiden kan, eventueel in overleg met de betrokkene, de personeelszorg bij een andere leidinggevende worden belegd. Een dergelijk onderzoek kan voor een politiemedewerker zeer belastend zijn en van de leidinggevende mag worden verwacht om contact te houden met de politiemedewerker, zonder inhoudelijk op de zaak vooruit te lopen. Ook wordt de politiemedewerker door de leidinggevende geïnformeerd over de procedure, het verloop van het onderzoek en de geldende rechten en plichten. In de praktijk gebeurt dit in een persoonlijk gesprek, gevolgd door een schriftelijke bevestiging. De leidinggevende zorgt ook voor een eventuele verwijzing naar een bedrijfsmaatschappelijk medewerker, de geestelijk verzorger of één van de andere zorgloketten.

Na afronding van het onderzoek moet door het bevoegd gezag worden beoordeeld of de feiten voldoende zijn vastgesteld, of er sprake is van plichtsverzuim en moet er een besluit worden genomen of en zo ja, welke disciplinaire maatregel wordt opgelegd. Voorafgaand aan het definitieve besluit, wordt, in geval van een lijn- en of disciplinair onderzoek, het voorgenomen besluit met de medewerker gedeeld. De betrokken medewerker kan dienst zienswijze op dit besluit geven. Hierna volgt het definitieve besluit, waartegen de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedures openstaan. De direct leidinggevende informeert de politiemedewerker hierover en begeleidt dit proces.

*Toezegging steun aan politiemedewerkers bij incidenten<sup>10</sup> en toezegging over in gesprek met de burgemeesters over de steun voor politiemensen<sup>11</sup>*

Tijdens het mondelinge vragenuur van 10 februari jl., over het bericht 'Agent met gezin ondergedoken na ophef over arrestatie onder Bollendak in Utrecht'<sup>12</sup>, is toegezegd om het volgende kabinet te stimuleren snel met de politie Midden-Nederland om tafel te gaan over de steun van de werkgever richting politiemedewerkers naar aanleiding van incidenten in de eenheid Utrecht.

Naar aanleiding van deze toezegging ben ik in gesprek gegaan met de korpschef. De korpschef en ik erkennen dat politiemensen vaak onder moeilijke omstandigheden hun werk moeten doen, terwijl iedereen – letterlijk en figuurlijk – meekijkt. De korpschef gaf aan dat leidinggevendens daar oog en aandacht voor

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2025-2026, 2026D06388

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2025-2026, TZ202603, nr. 158.

<sup>12</sup> Ad.nl, 4 februari 2026.

hebben en zij achter hun mensen staan en hen steunen. Dat betekent niet dat de politie niet met een kritische blik naar het eigen optreden kan kijken. Juist door ruimte te geven aan zowel zorgvuldige toetsing als onderlinge steun, blijft de politie werken aan professioneel politiewerk. De korpschef is, onder andere over dit thema en het belang van steun aan politiemedewerkers, in gesprek gegaan met het betreffende team in de eenheid Utrecht en de leidinggevenden. Hiermee wordt de toezegging afgedaan.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Tijdens het Commissiedebat van 25 maart jl. is bovendien toegezegd om in gesprek te gaan met de burgemeesters over het belang van steun aan politieagenten.<sup>13</sup> In het LOVP van 1 juni jl. heb ik mij uitgesproken over de steun die politieagenten verdienen die zich elke dag inzetten voor de veiligheid van onze samenleving, vaak onder veeleisende en moeilijke omstandigheden. Zij verdienen hiervoor onze volle waardering. Hiermee doe ik deze toezegging af.

*Motie van Dijk (SGP) over overbodige managementlagen en projecten kritisch beoordelen en de vrijkomende middelen heralloceren naar blauw op straat*<sup>14</sup>

De motie Van Dijk (SGP) roept op om overbodige managementlagen en projecten kritisch te beoordelen om middelen vrij te maken voor meer blauw op straat. Binnen de politieorganisatie zijn in vergelijking met andere organisaties relatief weinig formeel leidinggevenden werkzaam. Van het gehele personeelsbestand (ca. 65.000 fte excl. leiding) is slechts 1.300 fte leidinggevende. Dat is gemiddeld één leidinggevende op ca 50 medewerkers. Het is daarom nodig om de operationeel leidinggevende functie te verstevigen.

Hierop worden allerlei acties ondernomen, waaronder het verstevigen van de operationeel leidinggevende functie. Hierbij voorzien we een verschuiving naar meer operationeel leidinggevenden dicht op de werkvloer, en mogelijk minder formeel leidinggevenden in het hogere segment. Het ontwikkelen van de functie operationeel chef zal met 15 à 20 fte's onder zich de ruimte bieden voor betere personeelszorg. Als de gevolgen van de implementatie in kaart zijn gebracht, breng ik uw Kamer op de hoogte van de planning.

Het is belangrijk om kritisch te kijken naar de projecten binnen de politieorganisatie en de middelen die hiervoor worden vrijgemaakt. Naar aanleiding van het advies van de taskforce Ombuigingen heeft de korpschef verschillende projecten stopgezet. Om de politieorganisatie op lange termijn betaalbaar te houden is het belangrijk dat bij ieder project kritisch wordt gezien of het noodzakelijk is. De korpschef beoordeelt dit aan de hand van de strategische agenda *Stevig Staan*<sup>15</sup>. In dat kader wordt de organisatie doorontwikkeld, waarin de komende jaren keuzes worden gemaakt om de organisatie meerjarig betaalbaar te houden. Hierbij zal ook kritisch beoordeeld worden of projecten binnen deze prioritering passen. De overbezetting op de niet-operationele sterkte wordt afgebouwd en de IV wordt begrensd.

Hiermee beschouw ik de motie van Dijk (SGP) als afgedaan.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2025-2026, TZ202603, nr. 158.

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36800-VI, nr. 57.

<sup>15</sup> [Strategische agenda politie 'Stevig staan in deze tijd'](#)

## Discriminatie en racisme

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

758855

*Motie Wijen-Nass (BBB) over aandacht in al het veiligheids- en integratiebeleid voor het bevorderen van lhbtq+-acceptatie<sup>16</sup> en Motie Bromet (PRO) over streven naar minstens één discriminatierechercheur per politie-eenheid<sup>17</sup>*

Als onderdeel van het programma Politie voor Iedereen<sup>18</sup> voerde de politie in opvolging van de motie-Paternotte<sup>19</sup> een pilot uit waarin het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie – Politie (hierna ECAD) werd ontwikkeld ter versterking van de rol van de politie in de (strafrechtelijke) aanpak van discriminatie in de samenleving. Het ECAD werd vormgegeven met tijdelijke middelen (€1,5 miljoen incidenteel per jaar van 2021 tot 2024 en 1 miljoen in 2025) binnen de operationele sterkte. Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot van het ECAD en de investeringen vanuit het Kabinet Schoof is het ECAD vanaf 2025 financieel structureel bestendig en uitgebreid.

Onderdeel van het ECAD zijn de zogenoemde discriminatierechercheurs. Voor de volledigheid wil ik graag uw Kamer meenemen in de werkzaamheden van deze rechercheurs. Wanneer iemand melding of aangifte doet van discriminatie in een politie-eenheid dan pakt de medewerker uit die eenheid deze zaak op en rondt deze zelf af. Bij complexere zaken kan een beroep worden gedaan op de discriminatierechercheur die aan de eenheid is gekoppeld. Maar ook geeft het ECAD gevraagd en ongevraagd ondersteuning of advies of neemt in overleg een zaak over. Door op deze wijze te werken wordt gecoördineerd en landelijk expertise geleverd en komt kennis over voornamelijk strafrechtelijke discriminatie breed in de organisatie terecht.

Daarnaast scannen de discriminatierechercheurs, samen met de discriminatieanalisten van het ECAD, incidenten in het registratiesysteem van de politie op mogelijke discriminatieaspecten. Zij doen dat met behulp van relevante steekwoorden. Een nieuwe werkwijze maakt het vanaf dit jaar mogelijk om misdrijven met een discriminatieaspect die niet als zodanig zijn herkend (de strafverzwarende 44bis-zaken) digitaal te koppelen aan de betreffende politiemedewerker, die ook meteen handvatten voor het vervolg krijgt.

Vanuit het ECAD is er veelvuldig persoonlijk contact met de politie-eenheden over lopende zaken, maar ook over welke andere ondersteuning nodig is, bijvoorbeeld trainingssessies. Door de uitbreiding van het ECAD is er momenteel voor elke eenheid een aanspreekpunt (discriminatierechercheur). En er zijn inmiddels ook vijf thematische discriminatierechercheurs bij het ECAD werkzaam. Zij acteren op de discriminatiegronden in het Wetboek van Strafrecht die qua omvang al langere tijd de jaarcijfers domineren: ras/afkomst, LHBTIQ+, antisemitisme, moslimdiscriminatie en op het thema online discriminatie. De discriminatierechercheurs hebben daarnaast een aanjaagfunctie om de aanpak van discriminatie in brede zin - en dus ook binnen de Politieacademie - verder te professionaliseren. Zij helpen bovendien bij de uitwerking van kabinetsplannen

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2025-2026, 29628, nr.1291.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2025-2026, 30950, nr-474.

<sup>18</sup> [Programma politie voor Iedereen](#)

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35614 nr. 9.

zoals de antisemitismestrategie<sup>20</sup>, het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme<sup>21</sup> of de versterkte aanpak lhbtqi veiligheid<sup>22</sup>. Hiermee beschouw ik de moties van de leden Bromet (PRO) en Wijeen-Nas (BBB) als afgedaan<sup>23</sup>.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

*Motie Coenradie (JA21) over afdwingen dat er wordt gestopt met de inzet van de controlepaal*<sup>24</sup>

Er zijn over het gebruik van de selectiepaal de afgelopen tijd twee moties door uw Kamer aangenomen. Het betreft de motie van het lid Coenradie (JA21) en ook de eerdere motie van het lid motie-Michon-Derkzen (VVD)<sup>25</sup>. Zoals aangegeven op de appreciatie op de moties is het conform het politiebestedel aan de lokale driehoek om in het geval van controle- en preventief fouilleeracties de eventuele inzet en de voorwaarden inzet voor het gebruik van een middel als de selectiepaal te bepalen. Daarbij heeft mijn ambtsvoorganger ook aangegeven het niet proportioneel te vinden om een wetstraject te starten voor iets wat conform het politiebestedel aan het lokale gezag is.

Naar aanleiding van de motie van het lid Coenradie ben ik opnieuw in gesprek gegaan met de politie en de gezagen over de inzet van de selectiepaal. Daarin kwam aan de orde dat de politie continu bezig is om haar werkzaamheden, waaronder het uitvoeren van controles, te professionaliseren en te verbeteren. De selectiepaal werd in dat kader in 2025 ontwikkeld en gepresenteerd door de politie eenheid Amsterdam. De paal was bedoeld als hulpmiddel bij professioneel controleren en het tegengaan van etnisch profileren. Zo kon deze worden ingezet bij aselectieve controle- en fouilleeracties, waaronder (kluis)controles op scholen en preventief fouilleeracties in een veiligheidsrisicogebied. De presentatie van de selectiepaal leidde tot regionale en landelijke kritiek, waarbij met name zorgen werden geuit over de professionele ruimte van agenten en de geloofwaardigheid van de politie. Naar aanleiding van de gesprekken tussen mij, de politie en de gezagen, in het LOVP, is besloten de selectiepaal in het geheel niet meer in te zetten. Middels deze tekst beschouw ik de motie als afgedaan.

## **Aanpak cold cases en bewaren politiegegevens**

*Motie Mutluer (PRO) voor betere aanpak van cold cases*<sup>26</sup>; *Motie Mutluer (PRO) over de wettelijke mogelijkheid creëren om politiegegevens te bewaren voor het oplossen van cold cases*<sup>27</sup>; *Toezegging om een ultieme poging te doen om de opties voor verlenging van de bewaartermijn politiegegevens te verkennen*<sup>28</sup>

### *Versterken aanpak cold cases*

Cold cases zijn ernstige zaken die enorme impact hebben op slachtoffers, nabestaanden en de rechtsorde. De korpschef en ik vinden het belangrijk om de waarheidsvinding bij cold cases te vergroten. Mede naar aanleiding van de motie

<sup>20</sup> [Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030](#)

<sup>21</sup> [Denkrichtingen ten behoeve van een Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2025-2029](#)

<sup>22</sup> [Beslissing Versterkte aanpak veiligheid lhbtqi+ personen](#)

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 30950, nr. 474 en 29628, nr. 1291

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1311.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1284.

<sup>26</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1292.

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 29628, nr. 1258.

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 2024/25, TZ202504, nr. 122 .

Mutluer voor een betere aanpak van cold cases<sup>29</sup> heeft de politie in afstemming met het Openbaar Ministerie een plan van aanpak opgesteld voor het versterken van de aanpak van cold cases 2026-2027. Hiermee zetten de politie en het Openbaar Ministerie in op de versteviging van de aanpak van cold cases door politie en het creëren van meer landelijke coördinatie en uniformiteit.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Het plan bevat vier hoofdlijnen: 1. Herdefiniëring van cold cases; 2. Uniformiteit in het werk; 3. Samenwerking cold case-teams; en 4. Communicatie. Bij uitzondering stuur ik u dit interne plan toe als bijlage van het halfjaarbericht. Hieronder licht ik een en ander nader toe.

#### 1. Herdefiniëring van cold cases

Binnen de politie en het Openbaar Ministerie is in de praktijk een nieuwe definitie voor cold cases vastgesteld. Onopgeloste en afgesloten onderzoeken naar opzettelijke levensdelicten, zeer ernstige zedendelicten of een ander zeer ernstig delict waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 12 jaar of meer is gesteld, worden in lijn met de motie Mutluer als cold case aangemerkt. Voor het einde van dit jaar willen de politie en het Openbaar Ministerie nadere afspraken maken over het gebruik van de definitie en de eisen die worden gesteld aan de registratie van de zaken die zijn aangemerkt als cold case. Vervolgens onderzoeken de politie en het Openbaar Ministerie of zij de lijst van alle bekende cold cases geautomatiseerd kunnen bijwerken.

#### 2 en 3. Uniformiteit in het werk en samenwerking cold case teams

De politie gaat daarnaast, in afstemming met het Openbaar Ministerie, onderzoeken op welke wijze zij een beter en eenduidig beheer kan voeren op cold cases en hoe landelijk meer overzicht kan worden gecreëerd door in te zetten op meer uniformiteit in het werk en mogelijkheden om de bovenregionale samenwerking (nog) meer te versterken. Het onderzoek naar het gebruik van een landelijk prioriteringsmodel om de forensische en tactische kansrijkheid van cold cases uniform te kunnen duiden, maakt onderdeel uit van de inzet op uniformering.

Tussen de regionale cold case-teams zijn de afgelopen jaren diverse vormen van samenwerking ontstaan waar het gaat om het bundelen van expertise, opsporingscommunicatie en -strategieën, en innovatieve projecten. De politie gaat bezien of er op deze en andere thema's bovenregionale samenwerking van toegevoegde waarde kan zijn, bijvoorbeeld op het terrein van digitalisering. Hiertoe brengt de politie onder meer de relevante regionale initiatieven in kaart.

Deze initiatieven moeten bijdragen aan het verder professionaliseren van de aanpak en de eventuele doorontwikkeling van een of meer cold case-voorzieningen.

#### 4. Communicatie

Daarnaast gaat de politie bezien of en hoe ze meer kan communiceren over de aanpak van cold cases, ook gelet op genoemde initiatieven tot versterking van de aanpak. Dit is nadrukkelijk iets anders dan communicatie in of over individuele strafzaken.

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1292.

Tot slot

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

In het vorige halfjaarbericht heeft mijn voorganger aangegeven dat vooralsnog van een landelijk team of verbijzonderde cold case-teams wordt afgezien vanwege de noodzaak de opsporing flexibel te houden in die zin dat er gekozen kan worden de capaciteit in te zetten voor nieuwe ernstige misdrijven of het onderzoek van cold cases. Ik sluit me daarbij aan. Het opsporingsonderzoek aan cold case-zaken wordt gerealiseerd met politiecapaciteit die flexibel wordt toegekend aan cold case en andere thema's die daar, gelet op hun actualiteit, om vragen. Zoals mijn voorganger in het vorige halfjaarbericht heeft uiteengezet, geldt dit uitgangspunt ook voor eenheden die een min of meer permanent cold case-team hebben ingericht. De huidige manier van werken volstaat volgens de politie en het Openbaar Ministerie en sluit aan bij de wijze waarop de opsporing en vervolging in den brede is ingericht en waarbij het van belang is flexibel met capaciteit om te kunnen gaan. Verder is van belang dat de beslissing om tot opsporing en vervolging over te gaan in een cold case een opportuniteitsbeslissing betreft. Bij de opsporing en vervolging van cold cases wordt kennis van lokale feiten en omstandigheden en bekendheid met lokale netwerken van belang geacht. Het Openbaar Ministerie en de politie hebben aangegeven *vooralsnog* geen noodzaak te zien om cold cases landelijk in plaats van regionaal te prioriteren.

Met het opstellen van dit actieplan beschouw ik de motie Mutluer<sup>30</sup> als afgedaan. Uiteraard zal ik de versterking van de aanpak van cold cases, onder meer op basis van het plan van politie, de komende periode nauw blijven volgen. Daarbij zal ik ook oog hebben voor elementen van het plan die nog nadere uitwerking vergen, waaronder de intensivering van samenwerking met universiteiten, hogescholen en oud-rechercheurs.

#### *Bewaren politiegegevens*

Tijdens het commissiedebat politie op 16 april 2025 heb ik toegezegd om nogmaals te bezien wat er mogelijk is op het gebied van het verlengen van de bewaartermijn van politiegegevens die verwerkt worden voor de dagelijkse politietaak. Uw Kamer heeft de motie van lid Mutluer aangenomen waarin zij de regering verzoekt te onderzoeken of de bewaartermijnen van deze gegevens in de Wet politiegegevens kunnen worden verlengd voor de aanpak van cold cases en te onderzoeken of eventueel het gebruik van een beveiligde gegevenskluis die beperkt toegankelijk is dan wel waarbij toestemming van de rechter-commissaris nodig is tot de mogelijkheden behoort.<sup>31</sup> Daarnaast heeft het lid Mutluer een plan ingediend voor een effectieve aanpak van cold cases en heeft uw Kamer de motie van het lid Mutluer aangenomen waarin zij verzoekt om de aanpak van cold cases te versterken.<sup>32</sup>

Ik heb groot begrip voor de wens om alle mogelijkheden aan te grijpen om de waarheid te achterhalen en gerechtigheid te realiseren. Elke onopgeloste cold case is er één te veel. Tegelijkertijd vereist een democratische rechtstaat dat er een zorgvuldig evenwicht wordt gezocht tussen het belang van waarheidsvinding en het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van anderen. Ik heb

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29628, nr. 1302, bijlage 1227796.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29628, nr. 1258.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29 628, nr. 1292.

daarom nogmaals onderzocht of er mogelijkheden bestaan om de bewaartermijn van politiegegevens te verlengen voor het oplossen van cold cases.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Ik hecht eraan (nogmaals) stil te staan bij de gegevens waarop ik mij heb gericht in mijn ultieme poging en waarover de Raad van State een voorlichting heeft gegeven. Het gaat hier niet om gegevens die al zijn opgenomen in cold case dossiers, zoals DNA-sporen. Deze gegevens mogen worden bewaard zolang het onopgeloste misdrijf nog kan worden vervolgd en hierop nog een reële kans bestaat. Waar het wel over gaat, zijn de gegevens die de politie vergaart voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak (art 8 Wpg); denk daarbij bijvoorbeeld aan aantekeningen naar aanleiding van politietoezicht op straat, aangiftes van uiteenlopende aard, mutaties over hulpverlening aan een verward persoon, binnengekomen meldingen over geluidsoverlast of een burenruzie, gegevens over uitgevoerde (identiteits)controles en mutaties over afgehandelde verkeerproblematiek. Deze gegevens mogen op grond van de Wet politiegegevens voor maximaal vijf jaar worden verwerkt voor de dagelijkse politietaak en vervolgens nog vijf jaar worden bewaard voor klachtenafhandeling en verantwoording van verrichtingen. Gedurende deze laatste vijf jaren kunnen de gegevens beschikbaar worden gesteld voor een hernieuwde verwerking, waaronder een cold case. Daar zit dan een zogenaamde poortwachter op, die de gegevens kan terughalen voor de hernieuwde verwerking. Het betreft grote hoeveelheden gegevens die in al de jaren dat zij beschikbaar waren voor de politie niet in verband zijn gebracht met een cold cases.

Ik heb hierover gesproken met de Raad van State (de vice-president en drie staatsraden). In dit overleg heeft de Raad van State haar conclusies in de voorlichting herhaald, waarin op basis van de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest is geconcludeerd dat het bewaren van alle politiegegevens die verwerkt worden voor de dagelijkse politietaak voor enkele tientallen jaren ten behoeve van cold cases niet evenredig is.<sup>33</sup> De Raad van State heeft hierbij aangegeven een verruiming van de huidige wettelijke regeling zonder een verdergaande deugdelijke feitelijke onderbouwing van de noodzaak en een verregaande inperking van omvang en diversiteit van de gegevensverzameling kritisch te zullen bezien. Deze conclusie wordt tevens onderschreven door de Autoriteit Persoonsgegevens.<sup>34</sup>

Verder heb ik bij de politie cijfers opgevraagd over het gebruik van oude gegevens in cold cases. Op basis van de door de politie aangeleverde cijfers heb ik niet kunnen achterhalen in hoeverre oude politiegegevens een cruciale rol spelen bij het oplossen van cold cases, mede vanwege de diversiteit van cold cases. De politie heeft daarnaast een voorstel gedaan tot een beperking van de betreffende gegevens. Echter, dit voorstel leidde niet tot een aanzienlijke inperking van de dataset die de langere bewaring rechtvaardigt.

Het is niet mogelijk gebleken te komen tot een verdergaande onderbouwing van de noodzaak om politiegegevens die worden verwerkt voor de dagelijkse politietaak, langer te bewaren dan de in de Wet politiegegevens vermelde termijn. De hoeveelheid en diversiteit aan (persoons)gegevens in deze dataset zijn enorm. Het is volgens diverse instanties disproportioneel om al deze gegevens voor langer

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29 628, nr, 1254.

<sup>34</sup> Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 15 juni 2025, Bewaartermijnen politiegegevens, 2025-017608.

te bewaren dan de termijn die de wet voorschrijft, voor het mogelijke geval dat een enkel gegeven van betekenis zou kunnen worden aangetroffen dat relevant is voor het oplossen van een cold case. Dit maakt dan ook dat het bewaren van die gegevens in een eventueel in te richten gegevenskluis evenmin tot de opties zou behoren.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

### *Omgang met politiegegevens in lijn brengen met de Wet politiegegevens*

De korpschef zal alvast gefaseerd een plan opstellen om de omgang met politiegegevens na het verstrijken van de bewaartermijn in lijn te brengen met de Wpg. Dit betreft gegevens vergaard voor de dagelijkse politietaak en ook gegevens die voor andere doelen zijn verwerkt, waaronder gegevens over opgeloste (zware) misdrijven op grond van de artikelen 9 en 10 Wpg. Het plan heeft geen betrekking op gegevens die deel uitmaken van een cold casedossier of die in verband zijn gebracht met een nog vervolgbaar strafbaar feit. Zoals hierboven toegelicht, kunnen die binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders worden bewaard.

Ik ben mij zeer bewust van het belang dat uw Kamer hecht aan het effectief oplossen van cold cases. Daarnaast staat natuurlijk ook bij mij het belang van slachtoffers en nabestaanden voorop. Daarom zetten de korpschef en ik in op een versterkte aanpak van cold cases, zoals hierboven toegelicht. Over de hierboven geschetste (nagelopen) opties voor de gegevensbewaring van de politie en het gefaseerde plan van de korpschef wil ik graag met uw Kamer in gesprek.

### **Heimelijk politiewerk**

*Motie van der Werf (D66) over het nieuwe undercoverteam structureel monitoren<sup>35</sup>; toezegging om de Kamer in het eerstvolgende halfjaarbericht te informeren over de stand van zaken rondom heimelijk werk en de visitatiecommissie<sup>36</sup>; toezegging om de Kamer in het volgende halfjaarbericht te informeren over heimelijk politiewerk<sup>37</sup>*

De motie Van der Werf verzoekt de regering om het functioneren, de organisatiecultuur en het personeelsswelszijn binnen het nieuwe undercoverteam structureel te monitoren en hierover periodiek geïnformeerd te worden.<sup>38</sup> In januari jl. is in opdracht van het openbaar ministerie en politie een visitatiecommissie ingesteld die bestaat uit externe experts op bestuurlijk niveau met kennis van het domein heimelijk werken.<sup>39</sup> Op dit moment voeren de commissieleden verkennende gesprekken. Na de screening van de commissieleden, start de visitatiecommissie met haar meer inhoudelijke werkzaamheden die ook betrekking hebben op de operatie en betrokkenen.

De visitatiecommissie denkt vanuit de aanwezige expertise mee en geeft onafhankelijk advies over de uitvoering van de (verdere) professionalisering van

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29628, nr. 1306.

<sup>36</sup> In: [Kamerstukken II, 2025/26, 36800-VI, nr. 133](#) (Verslag Wetgevingsoverleg. Vastgesteld 5 maart 2026), Kopje 'Toezeggingen'.

<sup>37</sup> In: [Kamerstukken II, 2025/26, 36800-VI, nr. 133](#) (Verslag Wetgevingsoverleg. Vastgesteld 5 maart 2026), Kopje 'Toezeggingen'.

<sup>38</sup> Handelingen II 2025-2026, 29 628 nr. 1306

<sup>39</sup> een vervolg op commissie monitoring waarborgen heimelijk werk, het eindrapport van de commissie en de beleidsreactie hierop is te vinden in het tweede halfjaarbericht politie 2025, Kamerstukken II, 2024-2025, 29 628, nr. 1302

het domein heimelijk werken. Met de instelling van de visitatiecommissie is een nieuwe fase ingetreden ten aanzien van de professionalisering van het domein heimelijk werken. De visitatiecommissie adviseert over het daadwerkelijk in werking brengen van het stelsel heimelijk werk waarvan de vorming in gang is gezet tijdens de commissie Waarborgen Heimelijk Werk (Commissie Sorgdrager II).

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

De visitatiecommissie rapporteert aan de opdrachtgevers politie en Openbaar Ministerie. Zoals ook toegezegd aan uw Kamer blijf ik doorlopend in gesprek met de Korpsleiding en het College van procureurs-generaal over de professionalisering van het heimelijk domein. Ik zal uw Kamer informeren over relevante ontwikkelingen.

## **Financiën politie**

*Motie Michon-Derkzen (VVD) over de motie op stuk nr. 80 (36 600-VI) alsnog uitvoeren door de politiebegroting inclusief de Politieacademie door te lichten<sup>40</sup>*

De motie Michon-Derkzen vraagt om een doorlichting van de politiebegroting aan de hand van de handreiking controle begroting en verantwoording<sup>41</sup>, met als doel om (nog) scherper zicht te krijgen op de financiën van de politie. In opvolging van deze motie zal ik een extern onderzoek hiervoor uitzetten. Ik verwacht u na de zomer van 2027 over de uitkomsten hiervan te kunnen informeren.

*Toezegging om voor het uitvoeringsjaar 2025 te kijken of we in het geval van onderuitputting in de politiebegroting in samenwerking met partners het geld toch nuttig kunnen besteden.<sup>42</sup>*

Tijdens de behandeling van de JenV-ontwerpbegroting 2025 is toegezegd dat voor het uitvoeringsjaar 2025 wordt bekeken of we in het geval van onderuitputting in de politiebegroting in samenwerking met partners het geld toch nuttig kunnen besteden. Ik heb me er voor ingezet om onderuitputting op het politiebudget nuttig te besteden. Met de september suppletoire op de JenV-begroting 2025 is gemeld dat er 31,9 miljoen euro aan bijzondere bijdragen is teruggevorderd van politie. In het totaalbeeld van mee- en tegenvallers op de JenV begroting is deze ontvangstenmeevaller meegelopen. Hiermee was het mogelijk om uitgaven te dekken voor de justitiële jeugdinrichting (JJI) Harreveld (€ 25 miljoen euro). Daarnaast is in het totaalbeeld van mee- en tegenvallers ook compensatie geboden voor een tegenvaller bij politie van € 16 miljoen euro bij de Vangnetregeling Gezond en Veilig Werken (inclusief PTSS). Bij de slotwet was er op de bijdrage aan politie in de JenV begroting 2025 € 8,6 miljoen euro onderuitputting. Deze onderuitputting is met de 1e suppletoire begroting via de eindejaarsmarge grotendeels weer toegevoegd aan het budget 2026 voor de bijdrage aan politie. Middels deze tekst beschouw ik de toezegging als afgedaan.

*Toezegging om de Kamer in het eerstvolgende halfjaarbericht te informeren over de stand van zaken rondom het huisvestingsbeleid van de politie<sup>43</sup>*

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2025/26, 36800-VI, nr. 50.

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36600-VI, nr. 80.

<sup>42</sup> In: Stenogram Vaststelling van de begrotingsstaten Ministerie JenV 2025, antw. 1<sup>e</sup> termijn + rest., p (Kamerstukken II 2025/26, 36600-VI)

<sup>43</sup> Kamerstukken II, 2023/24, TZ202412, nr. 155.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Tijdens het Wetgevingsoverleg Politie van 26 januari jl. heeft mijn ambtsvoorganger aan het lid Coenradie (JA21) toegezegd in te gaan op de stand van zaken rondom het huisvestingsbeleid van de politie. Middels onderstaande tekst geef ik invulling aan die toezegging.

Huisvesting is één van de elementen die een rol spelen bij de zichtbaarheid en bereikbaarheid van de politie. Dit krijgt voor een belangrijk deel vorm op lokaal niveau. Afstemming met (regio)burgemeesters is een belangrijk onderdeel van het proces van vormgeven en uitvoeren van huisvestingsbeleid. De uitgangspunten van het landelijk huisvestingsbeleid van de korpschef zijn na bespreking met de regioburgemeesters in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) vastgesteld binnen het gestelde financiële kader. Centraal uitgangspunt daarin is om één teambureau te hebben voor ieder basisteam, waar nodig ondersteund met politieposten. Om invulling te geven aan het coalitieakkoord wordt er ingezet op meer politieposten vanuit de door het kabinet Schoof 22,5 mln. structureel gereserveerd middelen voor innovatieve politieloketten. Dit kunnen grote of kleine posten zijn met verschillende faciliteiten en functionaliteiten, zoals opkomstlocatie en publieksfunctie (bijvoorbeeld om aangifte te komen doen). Daarbij gelden nog steeds de contouren voor een zichtbare en bereikbare politie, zoals geschetst in mijn brief van 21 februari 2025. Dat betekent, kort gezegd, dat er steeds gezocht wordt naar de juiste combinatie van fysiek contact op straat, contact vanuit permanente fysieke locaties (teambureaus en politieposten), mobiele vormen van fysiek contact, innovatieve loketten, digitale kanalen en andere manieren om in contact te komen met de politie.

Zoals ik uw Kamer eerder heb bericht, is in 2025 gewerkt aan een verdere uitwerking en concretisering van de afspraken over het politiebureau/opkomstlocatie in Wolvega. De politie blijft op de huidige locatie.

## **Persoonsvermissingen**

*Motie Palland (CDA) over bevoegdheden zo organiseren dat zo min mogelijk tijd verloren gaat bij een urgente vermissing<sup>44</sup>*

Hierbij informeer ik u dat het wetsvoorstel Regels over bevoegdheden voor hulpverlening in het kader van urgente persoonsvermissingen (Wet urgente persoonsvermissingen) op 12 mei jl. in internetconsultatie is gegaan. Dit wetsvoorstel is onder meer voorbereid als vervolg op de motie Palland, waarin is verzocht om de bevoegdheden van de politie zo te organiseren in een situatie van urgente vermissing met acuut levensgevaar dat er geen, of in ieder geval zo min mogelijk tijd verloren gaat in het verkrijgen van toestemming om een slachtoffer op te kunnen sporen en of noodhulp te verlenen.

Het doel van het wetsvoorstel is om, bij vermissingen waarbij aanwijzingen zijn dat de gezondheid of de veiligheid van de vermiste persoon ernstig in gevaar is en waarbij het vaak van levensbelang is dat de urgent vermiste persoon zo snel mogelijk wordt teruggevonden, bevoegdheden voor de politie te regelen waarmee de aanbieders van communicatiediensten kunnen worden bevolen om telecomgegevens te verstrekken. Met deze telecomgegevens kan in het bijzonder

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35925-VI, nr. 78.

de locatie van de telefoon worden vastgesteld. Middels deze tekst beschouw ik de motie als afgedaan.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

*Motie Wijen-Nass (BBB) over een single point of contact bij het Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen*<sup>45</sup>

Hierbij informeer ik u over de voortgang van de uitvoering van de motie van het lid Wijen-Nass om te voorzien in een single point of contact (SPOC) bij het Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen (LOEP), zoals toegezegd in het vorige Halfjaarbericht politie.<sup>46</sup> De politie is gestart met de verkenning. Een werkgroep brengt in kaart of er taken zijn die overgedragen zouden kunnen worden van de eenheden naar het LOEP. Het gaat om taken met betrekking tot persoonsvermissingen en onbekende doden waarbij geen verdenking is dat de vermissing of het overlijden het gevolg is van een strafbaar feit. Vervolgens bepaalt de politie wat dit zou kunnen betekenen voor de inrichting en omvang van het LOEP en beziet zij onder welke voorwaarden dit realiseerbaar is. Het streven van politie is om eind van dit jaar mij te informeren hoe de uitbreiding van een single point of contactfunctie voor genoemde persoonsvermissingen en onbekende doden nader vorm kan worden gegeven. Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

## **Voetbal**

*Beke onderzoek boetesysteem politie-inzet voetbal; Toezegging over concrete invulling maatregelen rondom voetbal en omgang met civielrechtelijke stadionverboden*<sup>47</sup>

In het commissiedebat politie op 25 maart jl. heeft een aantal leden vragen gesteld over de politie in relatie tot voetbalwedstrijden. Ik heb toegezegd om hier in dit halfjaarbericht op terug te komen.

Het handhaven van de openbare orde is een reguliere politietaak die wordt uitgevoerd onder het gezag van de burgemeester. Dat is onder andere het geval wanneer een groot evenement zoals een voetbalwedstrijd plaatsvindt in een gemeente. De lokale driehoek is het best gepositioneerd om afwegingen te maken over de benodigde politie-inzet. De politie rapporteert jaarlijks over de inzet bij voetbalwedstrijden.<sup>48</sup>

Voetbalclubs zijn zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en het handhaven van de huisregels in het stadion. Zij hebben hier stewards voor in dienst. Onder de huidige wetgeving is het niet mogelijk dat verschillende voetbalclubs (werkgevers) stewards onderling uitwisselen. De wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus gaat dit wel mogelijk maken. Deze wet zal op korte termijn in publieke consultatie gaan en vermoedelijk per 1 januari 2028 in werking treden. Ook is het belangrijk dat voetbalclubs beveiligingspersoneel (event security officers (ESO)) van meerdere beveiligingsorganisaties kunnen inhuren mits de gezagsstructuur en het aanspreekpunt voor de politie centraal en duidelijk belegd is. Om dit beter vorm te

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29911, nr. 487.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29628, nr. 1302, bijlage 1227796.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2025/26, TZ202603, nr. 164.

<sup>48</sup> <https://www.politie.nl/nieuws/2025/oktober/15/05-voetbalseizoen-24-25-weer-minder-incidenten.html>

geven en het makkelijker te maken dat beveiligingspersoneel door meerdere voetbalclubs kan worden ingehuurd, vinden thans gesprekken plaats tussen de politie, de KNVB en de beveiligingsbranche om ervoor te zorgen dat dit beter vormgegeven wordt.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Mijn ministerie zet zich, in nauwe samenwerking met voetbalpartners zoals de KNVB, gemeenten, de politie, het OM en het supporterscollectief Nederland in voor veiliger en gastvrij maken van het betaald voetbal en daarmee ook het verminderen van de inzet van de politie bij voetbalwedstrijden. Zo wordt een actieve wedstrijdvoorbereiding in de lokale driehoeken in samenwerking met voetbalclubs gestimuleerd. Voetbalclubs worden aangemoedigd om de dialoog met de supportersverenigingen te onderhouden. De KNVB gaat onder andere door met de pilot 'Veilig en Gastvrij Voetbal' en worden het komende seizoen verder gewerkt aan projecten en pilots die bijdragen aan een veilig, respectvol en gastvrij betaald voetbal. Daarbij wordt onder meer ingezet op het verbeteren van uitvakken, het verbeteren van de ontvangst van supporters en het versterken van de supportersbeleving. Het leren van goede voorbeelden in binnen- en buitenland is een integraal onderdeel van het beleid omtrent het bevorderen van veilig en gastvrij voetbal.

Het is belangrijk dat mensen die de regels overtreden hier ook de gevolgen van ondervinden. In lijn met het coalitieakkoord wordt er in opdracht van mijn ministerie door Bureau Beke onafhankelijk onderzoek gedaan naar een boetesysteem wanneer de politie het stadion moet betreden. De uitkomsten van dit onderzoek zal ik met uw Kamer delen. Daarnaast is het nu al zo dat bij voetbal gerelateerd wangedrag clubs en de KNVB civielrechtelijke maatregelen kunnen opleggen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Clubs treden lokaal op met bijvoorbeeld stadionverboden en toegangsbeperkingen. Het type maatregel dat wordt opgelegd kan per club verschillen. Dergelijke sancties zijn gericht op normbevestiging, gedragsverandering en het voorkomen van recidive. In overleg tussen voetbalclubs en de KNVB wordt afgestemd dat het verschil in alternatieve maatregelen niet te veel van elkaar afwijkt. De KNVB kan daarnaast landelijke stadionverboden opleggen conform de 'richtlijn termijn stadionverbod'. Hiermee wordt de uniformiteit geborgd. Net als in het strafrecht kan er rekening worden gehouden met de persoonlijke en contextuele omstandigheden van een dader. Wanneer er ernstige delicten plaatsvinden wordt er uiteraard strafrechtelijk opgetreden.

Ik beschouw hiermee de toezegging<sup>49</sup> om terug te komen op de gestelde vragen over voetbal in het commissiedebat politie als afgedaan.

## **Overige moties en toezeggingen**

*Toezegging om in het eerstvolgende halfjaarbericht een terugkoppeling te geven van zijn gesprek met de korpsleiding over de gedragscode lifestyle neutraliteit; toezegging om in het tweede halfjaarbericht politie (dec 2026) in te gaan op de borging neutraliteit van de politie, ook in het licht van de iftars.* <sup>50</sup>

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2025/26, TZ202603, nr. 164.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29628, nr. 1264.

Tijdens het Commissiedebat Politie van 25 maart 2026 heb ik uw Kamer aangegeven met de korpschef in gesprek te zullen gaan over de betrokkenheid van de politie bij bijeenkomsten met een religieus karakter.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

758855

De politie neemt sinds een aantal jaren deel aan bijeenkomsten in het teken van betekenisvolle dagen, o.a. gelieerd aan verschillende religies (zoals Kerst, Pasen, Chanoeka, het Poerimfeest, Holi Phagwa, ramadan etc.).

De betrokkenheid van de politie bij dergelijke bijeenkomsten heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld vanuit lokale initiatieven in verschillende eenheden en is ontstaan vanuit de behoefte om contact te onderhouden met gemeenschappen, maatschappelijke partners en netwerkorganisaties. De politie maakt daarbij geen onderscheid tussen religieuze, levensbeschouwelijke of culturele groepen.

De politie vertegenwoordigt de wet in een seculiere rechtsstaat, waar religie en staat gescheiden zijn. Een geüniformeerde agent is een bijzondere vertegenwoordiger van de overheid. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee en vereist een neutrale uitstraling. Elk vermoeden van aantasting van die neutrale uitstraling moet om die reden worden vermeden.

Dit betekent dat politiemedewerkers zich te allen tijde opstellen als een representant van de seculiere overheid. Daarom onderschrijven de korpschef en ik het uitgangspunt dat het geoorloofd is dat politiemedewerkers externe bijeenkomsten gelieerd aan religie bezoeken, maar dat zij daarbij geen religieuze uitingen mogen doen tijdens hun dienst en in uniform, door zelf actief deel te nemen aan rituelen (zoals bidden, zingen, reciteren, andere rituelen) of door religieuze rituelen te begeleiden (zoals oproepen tot gebed, zingen, reciteren, andere rituelen).

Met de korpschef heb ik afgesproken om te komen tot meer duidelijkheid over de kaders waarbinnen dergelijke activiteiten kunnen plaatsvinden. Hier zal ik de door uw Kamer aangenomen motie Coenradie c.s. (TK 29 628, nr 1340) in meenemen. Ik zal u hier bij het tweede Halfjaarbericht politie nader over informeren.

*Motie Struijs (50Plus) over regelen dat politie-uniformen en herkenbare politie-uitrusting niet langer online te koop zijn voor onbevoegden*<sup>51</sup>

De motie Struijs (50Plus) verzoekt de regering onder andere te regelen dat politie-uniformen en herkenbare politie-uitrusting niet langer online te koop zijn voor onbevoegden. Het verkopen van een politie-uniform is momenteel al verboden. Via het intellectueel eigendomsrecht kan de verkoop van nep politie-uniformen worden aangepakt.<sup>52</sup>

De politie houdt de online verkoop van nep-uniformen nauwlettend in de gaten. De politie handhaaft reeds op schendingen van het modelrecht op het politie-uniform en van het merkrecht op het politielogo, onder meer door aanbiedingen van namaakuniformen en namaakpolitielogo's van internet te laten verwijderen. Daarnaast kan misbruik van onechte politie-uniformen door iedereen gemeld worden op politie.nl. Hier wordt actief gebruik van gemaakt.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2025/26, 36800-VI, nr. 56.

<sup>52</sup> In: Kamerstukken II, 2024/25, nr. [543](#) (Antwoord Minister Van Weel, JenV, ontvangen 10 december 2024, Kop 'Antwoord 7, 8, 9, 10 en 11'.

Daarnaast verzoekt de motie Struijs te zorgen voor landelijke voorlichting over het herkennen van nepagenten, met speciale aandacht voor ouderen. De politie is al actief bezig met de aanpak van nepagenten. Op [www.politie.nl](http://www.politie.nl) staan tips over hoe je kan voorkomen dat je slachtoffer van nepagenten wordt en een handelingsperspectief voor als je slachtoffer bent geworden van 'nepagenten'. Ook liep in dit kader afgelopen zomer een succesvolle publiekscampagne met Omroep MAX voor meer awareness en is recent een tweede campagne gestart in samenwerking met Omroep Max. De politie is daarnaast aanwezig om voorlichting te geven in buurthuizen en evenementen waar veel ouderen aanwezig zijn. Zo was de politie aanwezig op de huishoudbeurs met het project "Integrale aanpak online criminaliteit", een programma vanuit de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Financiën en Justitie en Veiligheid en enkele andere partijen. Verder is de voorlichtingscampagne van Omroep Max recent ook in het Nedersaksisch vertaald, om beter aan te sluiten bij de doelgroep.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

*Motie Mutluer (PRO) over de opgedane ervaringen uit de Taskforce Onze hulpverleners veilig uitwerken tot een rijksprogramma<sup>53</sup>*

Tijdens het plenaire debat op 21 januari jl., over geweld tegen politie en hulpverleners en de hufterigheid in de samenleving, is de volgende motie door lid Mutluer c.s. ingediend: 'Verzoekt de regering om de opgedane ervaringen uit de taskforce, onder regie van Justitie en Veiligheid en samen met BZK en betrokken partners, uit te werken tot een Rijksprogramma ter bescherming van hulpverleners, en de Kamer hierover te informeren'. Naar aanleiding van deze motie informeer ik uw Kamer als volgt.

In 2019 is de Taskforce 'Onze hulpverleners veilig' voor een periode van vijf jaar ingesteld en gefinancierd, om bij te dragen aan een zinvolle aanvullende aanpak van agressie en geweld tegen hulpverleners (specifiek de brandweer, de politie en de boa's). Deze Taskforce richtte zich op veilig werkgeverschap, jeugd, aangiftebereidheid en kennis en onderzoek en bracht organisaties met een publieke taak voor dit thema bij elkaar. In het eerste kwartaal van 2026 is de Taskforce beëindigd, met borging in de staande organisatie. De borging van deze Taskforce ziet er als volgt uit.

#### Werkgevers-, beleid- en stelselverantwoordelijkheid

Vanuit de werkgeversverantwoordelijkheid dienen werkgevers beleid vast te stellen, op basis van Risico-inventarisatie & evaluatie, om werknemers te beschermen tegen agressie en geweld op hun werk, zoals vastgelegd in de Arbowet. De Arbeidsinspectie handhaaft hierop. De werkgevers-, beleids- en/of stelselverantwoordelijkheid met betrekking tot politiemedewerkers, brandweer, boa's, DJI, RvdK, CJIB, reclassering, COA, DT&V en IND zijn belegd binnen mijn ministerie.

Voor de werkgeversverantwoordelijkheid met betrekking tot de politiemedewerkers betekent dit dat er, samen met de politie, gewerkt wordt aan maatregelen om politiemedewerkers in staat te stellen om geweld waar mogelijk te voorkomen, zich erop voor te bereiden en passend bij de betreffende situatie te kunnen handelen, zowel in de initiële opleiding als daarna in de verschillende

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2025/26, 28684, nr. 823.

vakspecialistische opleidingen. Ook zijn er de afgelopen jaren stappen gezet op het gebied van zorg en nazorg voor politiemedewerkers die te maken krijgen met geweld. Voorbeelden hiervan zijn de inrichting van het nieuwe stelsel beroepsgerelateerde gezondheidsklachten, het programma Specifieke Aandacht en Zorg ter verbetering van de zorgketen, het aanbod van geestelijke nazorg en (juridische) bijstand, het Sociaal Loket voor vragen van politiemedewerkers en/of het thuisfront en de landelijke registratie applicatie voor geweld tegen politiemedewerkers.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

#### Vervolgingsbeleid en opsporingsbeleid

Het OM gaat over vervolgingsbeleid van Veilig Publieke Taak (VPT)-delicten. Onderdeel hiervan is de strafeis van het OM en de herziening van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) tussen politie en het Openbaar Ministerie. De ELA richt zich op de een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en OM. Daarnaast wordt er ondersteuning geboden aan lokale overheden om agressie en intimidatie, naast het strafrecht, op andere wijze af te doen.

#### Programma 'Voorbereid op agressie en geweld'

Het programma 'Voorbereid op agressie en geweld'<sup>54</sup> richt zich op het versterken van de werkgeversrol bij agressie en geweld bij de organisaties die onder het ministerie van Justitie en Veiligheid vallen. Binnen dit programma is de 'Baseline preventie, aanpak en zorg bij agressie en geweld' ontwikkeld. Deze Baseline bevat een groot aantal basisnormen en maatregelen op het gebied van preventie, incidentmanagement, zorg en nazorg voor de medewerkers en hun thuisfront. Naast de implementatie van deze Baseline houdt het programma zich bezig met de ondersteuning van de organisaties en ontwikkelt hiertoe instrumentarium, zoals handreikingen voor het doen van aangifte en het verhalen van schade op de dader. De kennis en onderzoekfunctie van de Taskforce wordt binnen dit programma geborgd, geactualiseerd en qua doelgroep uitgebreid naar organisaties vallend onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

#### Leernetwerk-VPT-beroepsgroepen

Om de samenwerking, tussen de verschillende departementen, uitvoeringsorganisaties en andere VPT-beroepsgroepen, te intensiveren verkent het ministerie van Binnenlandse Zaken de mogelijkheden voor de inrichting van een leernetwerk vanuit hun verantwoordelijkheid voor een veilige publieke dienstverlening. Dit leernetwerk heeft als doel om kennis en kunde van de verschillende sectoren en departementen uit te wisselen. Hiermee wordt de verbindende rol van de Taskforce geborgd en daarmee de motie van lid Mutluer c.s. afgedaan.

*Toezegging om met de minister van LVVN in gesprek te gaan over of onderzoek naar de aard en omvang van door agrariërs ervaren agro intimidatie en bedreigingen mogelijk is*<sup>55</sup>

Tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd gezamenlijk met het ministerie van Landbouw,

<sup>54</sup> [Hoe de Baseline helpt tegen agressie en geweld](#)

<sup>55</sup> In Kamerstukken 2025/36, 2026Z01727 (schriftelijk de antwoorden op vragen tijdens 1e termijn begrotingsbehandeling JenV 2026), p.38, nr. 47 (vraag kamerlid Vd Plas)

Visserij, Voedselzekerheid en Natuur te bekijken hoe een onderzoek naar de aard, omvang en achtergrond van agressie tegen agrariërs vorm kan krijgen. Inmiddels heeft het WODC een onderzoek hiernaar opgenomen in het onderzoeksprogramma 2026 – 1e tranche. Zodra het onderzoek afgerond is zal ik uw Kamer hierover informeren. De resultaten verwacht ik begin 2028. Daarmee doe ik de toezegging aan uw Kamer gestand en zal ik uw Kamer na afronding van het onderzoek informeren.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

#### *Update vervanging stroomstootwapen politie*

Politieambtenaren van een basisteam of een flexteam beschikken in beginsel over een stroomstootwapen wanneer zij worden ingezet voor de dienst waarin noodhulp wordt uitgevoerd. Daarnaast behoort het stroomstootwapen ook tot de bewapening van de Dienst Speciale Interventies (DSI). Beide groepen zijn bewapend met een stroomstootwapen van het merk Taser, type X2.

Axon, de fabrikant van de Taser X2, heeft de politie eerder geïnformeerd dat de Taser X2 uit de productie zal worden genomen. Dit heeft tot gevolg dat de politie op termijn (naar verwachting in 2028) binnen het huidige contract zal moeten overschakelen naar een nieuw type stroomstootwapen. In eerste instantie zijn de Taser 7 en de Taser 10 als potentieel geschikte opvolgers van het huidige stroomstootwapen in aanmerking genomen.

Vervolgens is gekeken naar de eisen die de politie stelt aan de effectiviteit en de veiligheid in het gebruik van het stroomstootwapen. Om tot een weloverwogen en zorgvuldige beoordeling te kunnen komen, is TNO in 2023 verzocht de Taser 7 en de Taser 10 te onderzoeken in relatie tot de gestelde eisen. Daarbij werd in het bijzonder gekeken naar de verschillen tussen het huidige stroomstootwapen (X2) en de twee potentiële opvolgers. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleken de Taser 7 en de Taser 10 in diverse opzichten van elkaar te verschillen, waardoor de Taser 10 in groeiende mate als potentiële opvolger in beeld kwam, in vergelijking met de Taser 7.

De eindconclusie van het TNO-onderzoek<sup>56</sup> is dat de risico's van de inzet van de Taser 10, niet hoger zijn dan de risico's van de inzet van het huidige in gebruik zijnde model Taser X2. Op sommige punten is het risico van de inzet van de Taser 10 zelfs lager dan van de Taser X2. Deze bevindingen maken de weg vrij voor het starten van een operationele beproeving met de Taser 10.

De praktijkbeproeving zal in 2027 van start gaan en plaatsvinden bij één basisteam én de DSI.

#### *Onderzoeken forensische geneeskunde*

Samen met de andere stelselverantwoordelijke ministeries, te weten het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heb ik eind 2023 het programma Versterking Forensische Geneeskunde in gang gezet, gericht op de uitvoering van de maatregelen ter versterking van het stelsel van de forensische geneeskunde. Doel van het programma was de aanpak van het tekort aan forensisch artsen en het verbeteren

<sup>56</sup> Vervolgonderzoek "Medische veiligheid van stroomstootwapens (R12699), TNO 15 januari 2025 (ongerubriceerd).

van de kwaliteit van de uitvoering. Met de brief van 23 april 2025<sup>57</sup> heb ik u geïnformeerd over de voortgang van het programma. Hierbij stuur ik u een aantal (tussen)producten dat sindsdien is opgeleverd, mede namens mijn collega's van SZW en BZK.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**  
758855

In de bijlage treft u de door de stelselverantwoordelijk ministeries opgestelde 'Visie en uitgangspunten stelsel forensische geneeskunde' aan. Deze visie geeft de kaders en uitgangspunten aan voor de versterking en doorontwikkeling van de forensische geneeskunde. De hoofdlijn van de visie is:

- i. forensische geneeskunde bestaat uit: forensisch medisch onderzoek en lijkschouw;
- ii. waarheidsvinding ten behoeve van het (pre)strafrecht is de primaire focus van de forensische geneeskunde;
- iii. medische arrestantenzorg (MAZ) is geen onderdeel van forensische geneeskunde, het dient een ander doel, namelijk de gezondheid van de arrestant. MAZ is een vorm van huisartsenzorg die niet noodzakelijkerwijs door een forensisch arts uitgevoerd hoeft te worden, maar het mag wel;
- iv. het overheidsprerogatief ziet op forensisch medisch onderzoek en lijkschouw, waarbij de uitvoering zowel door publieke als private partijen kan plaatsvinden binnen een gereguleerde markt. In deze markt stellen de stelselverantwoordelijke ministeries de kaders en tarieven vast, terwijl opdrachtgevers de kwaliteitseisen bepalen

Naast de visie vindt u ook het 'Actieplan versterking forensische geneeskunde' als bijlage bij deze brief. Het actieplan beschrijft de wijze waarop door de betrokken partijen in de forensische geneeskunde invulling wordt gegeven aan de opgaven aan de hand van drie pijlers: versterking van het stelsel, het vakgebied en de ketensamenwerking. Het actieplan geeft een overzicht van de acties waar het programma en de veldpartijen de komende tijd mee aan de slag gaan. De versterking van het stelsel richt zich onder andere op capaciteitsbevordering, governance en financiering. Versterking van het vakgebied betreft verbetering van kwaliteitsstandaarden en de verbinding met de wetenschap. Hier heeft de medische beroepsgroep een belangrijke rol. Versterking van de ketensamenwerking richt zich in belangrijke mate op samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. De politie zal zich, als onderdeel van dit actieplan, inzetten voor het versterken van het opdrachtgeverschap bij forensisch medisch onderzoek. Om het tekort aan forensische artsen op te lossen is sinds 2019 de opleidingscapaciteit uitgebreid, is de instroom van aanstaand forensische artsen verbeterd en wordt uitvoering gegeven aan de motie Van der Werf c.s.<sup>58</sup> JenV verzorgt tot en met augustus 2027 (looptijd programma) het programmamanagement rondom het actieplan en faciliteert de partijen in het transitietraject, en doet de begeleiding van de onderzoekstrajecten in het actieplan.

Over de visie en het actieplan heeft intensief overleg plaatsgevonden met OM, politie, KMar, NFI, GGD GHOR Nederland, GGD'en, FARR, LOEF, medTzorg, FMG.

In aanvulling op de visie en het actieplan, vindt u het rapport 'Onderzoek bekostiging stelsel forensische geneeskunde' van Andersson Elffers Felix als bijlage van deze brief. Dit rapport vormt het eerste deel van het bekostigingsonderzoek dat binnen het programma wordt uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is om

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 33628, nr. 109.

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 36200-VI nr. 70.

inzicht te verkrijgen in de huidige bekostiging van het stelsel van forensische geneeskunde en te komen tot een passende, transparante en toekomstbestendige financieringsstructuur. Binnenkort start een vervolgonderzoek naar de verdere uitwerking hiervan. Na afronding van dit vervolgonderzoek zal ik uw Kamer informeren middels een beleidsreactie.

**Datum**  
3 juli 2026  
**Onze referentie**  
7588855

Tot slot is het onderzoeksrapport 'Schouwen en sturen' van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur als bijlage bij deze brief gevoegd. Dit betreft een onderzoek hoe het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw beter kan worden ingericht. Het rapport geeft een aantal opties voor versterking van het opdrachtgeverschap van de lijkschouw die de komende periode in afstemming met de betrokken partijen verder worden verkend. Voor ik een standpunt kan innemen wacht ik ook de uitkomsten van het vervolgonderzoek over bekostiging af zodat ik het integrale beeld over de bekostiging van de lijkschouw in mijn standpunt kan meenemen. Hierna zal ik uw Kamer middels een beleidsreactie informeren.

#### *Werkvoorraad zedenzaken<sup>59</sup>*

Sinds 2022 wordt uw Kamer naar aanleiding van een motie van de leden Michon-Derkzen en Van der Werf halfjaarlijks geïnformeerd over de werkvoorraad op het terrein van zedenzaken en de afspraken om deze werkvoorraad terug te dringen. Hieronder ga ik in op het actuele beeld van de werkvoorraden in zedenzaken.

*Tabel 1 Werkvoorraden politie op het terrein van zedenzaken (bron: politie)*

| <b>Cijfers zedenzaken</b>                         | <b>Stand 02-06-2022</b> | <b>Stand 02-06-2023</b> | <b>Stand 02-06-2024</b> | <b>Stand 02-06-2025</b> | <b>Stand 02-06-2026</b> |
|---------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Aantal geregistreerde incidenten <sup>60</sup>    | 6622                    | 5705                    | 5555                    | 6507                    | 6228                    |
| Voorraad aantal zedenzaken                        | 3361                    | 3166                    | 2775                    | 3156                    | 3400                    |
| Aantal aangiftes langer dan 6 maanden in voorraad | 694                     | 767                     | 722                     | 654                     | 642                     |
| Aantal aangiftes                                  | 1355                    | 1404                    | 1355                    | 1533                    | 1676                    |
| Aantal verdachten ingezonden naar het OM          | 1154                    | 1181                    | 987                     | 1169                    | 1142                    |

De cijfers in de tabel 1 laten zien dat op 2 juni 2026 de werkvoorraad zedenzaken licht is gestegen (met 8%) ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar, maar ook het aantal aangiftes van een seksueel misdrijf in die periode is gestegen (9%). Tegelijkertijd is het aantal aangiftes dat langer dan zes maanden in voorraad ligt,

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31015 nr. 249..

<sup>60</sup> Dit zijn niet allemaal strafbare feiten, want niet elke vorm van seksueel grensoverschrijdend gedrag is strafbaar en zedenincidenten bestaan niet alleen uit meldingen van burgers. Als een wijkagent een bezoek brengt aan een veroordeelde zedendelinquent of als een agent een bekende schennispleger in een afgelegen gebied aantreft, dan wordt dat ook vastgelegd en als incident geregistreerd. Dit verklaart waarom lang niet alle geregistreerde zedenincidenten resulteren in een aangifte maar wel werk met zich meebrengt voor de politie.

gedaald. Dit laat zien dat er onder toenemende druk grote inspanningen worden geleverd door de teams opsporing seksuele misdrijven.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

### *Maatregelen*

Lange doorlooptijden in zedenzaken kunnen een grote impact hebben op zedenslachtoffers en hun naaste omgeving. Afgelopen jaren zijn verschillende investeringen gedaan voor het uitbreiden van de formatie van de teams opsporing seksuele misdrijven (voorheen zedenrecherche) om de werkvoorraden terug te dringen en de verwachte stijging van het aantal meldingen en aangiften als gevolg van de invoering van de Wet seksuele misdrijven op 1 juli 2024 te kunnen opvangen.<sup>61</sup> Door de pensioenuitstroom en de krappe arbeidsmarkt blijft het echter een uitdaging om de bezetting op peil te houden.

Ook dit kabinet zal, conform ambities in het coalitieakkoord, een impuls geven aan de aanpak van online seksueel misbruik door de politie. Omdat een steeds groter deel van de zedenzaken een online seksuele misdrijf betreft, is de verwachting dat dit zal bijdragen tot het verder terugdringen van de werkvoorraden. Deze ambitie zal in de uitvoering een bredere invulling krijgen, waarbij gestreefd wordt naar een meer multidisciplinaire aanpak, met verschillende specialismen, meer datagedreven en intel-gestuurd en met behulp van analysetools. De bestedingsplannen worden momenteel met de gezagen uitgewerkt, in de JenV-ontwerpbegroting zal de Kamer worden geïnformeerd over hoe de middelen voor de politie zullen worden besteed.

Naast het uitbreiden van capaciteit en (technologische) innovatie van de opsporing, werkt de politie al enkele jaren, zowel regionaal binnen de teams opsporing seksuele misdrijven als op landelijk niveau, aan verbeteringen op het gebied van slachtofferbejegening en opvolging, sturing, maatwerk en capaciteit.

Daarnaast werken de organisaties binnen de strafrechtketen in gezamenlijkheid aan het verkorten van de doorlooptijden in zedenzaken. Met het Actieplan Versterken Ketenaanpak Zedenzaken, dat op 31 december 2025 is afgerond, hebben de ketenpartners gezamenlijk maatregelen doorgevoerd die structureel moeten bijdragen aan het verkorten van doorlooptijden en aan verdere professionalisering van de aanpak van zedenzaken<sup>62</sup>. Het gaat onder meer om het optimaliseren van werkprocessen binnen en tussen organisaties, het prioriteren van zedenzaken bij de zittingsplanning, betere sturing op capaciteit en prioritering, en meer maatwerk met een passende en betekenisvolle afdoening voor slachtoffers — of dat nu een strafrechtelijke afdoening is, begeleiding naar hulpverlening of toepassing van herstelrecht. Hoewel er geen eenvoudige oplossing bestaat voor het verkorten van doorlooptijden, laten de resultaten over 2024 zien dat de gezamenlijke inzet effect sorteert. De cijfers tot en met juni 2025 bevestigen deze voorzichtige daling, ondanks een hogere instroom die mede samenhangt met (de publiciteit rondom) de Wet Seksuele Misdrijven.<sup>63</sup> Het Actieplan is afgerond, maar de structuur blijft overeind, onder meer door de ketenexpertgroep die minimaal twee keer per jaar bij elkaar komt om de monitor te bespreken en de lopende acties van het actieplan door te nemen. Indien de cijfers daartoe aanleiding geven kan besloten worden om aanvullende maatregelen te nemen om doorlooptijden terug te dringen.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35300 nr. 11 en Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 13.

<sup>62</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 843, nr. 63

<sup>63</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 29279 nr. 1005

Naast een strafrechtelijke afdoening kan in zedenzaken ook worden gekozen voor alternatieve interventies en hulp, die aansluit(en) bij de behoeften van het slachtoffer. Sinds 2024 wordt via het traject 'goed georganiseerd landschap van hulp-, meld- en steunpunten' samen met de VNG, zorg en -straforganisaties en slachtoffers gewerkt aan een nieuwe integrale manier van samenwerken. Aan de hand van dit traject is een werkwijze ontwikkeld die recent in de praktijk is getoetst in de regio's Den Haag en Oost-Brabant. Momenteel wordt een uitvoeringstoets gedaan om te bepalen of de werkwijze uitvoerbaar is voor professionals en met een resultaat- en effectmeting wordt onderzocht of de werkwijze de gewenste verbetering oplevert voor slachtoffers. De uitvoeringstoets wordt in de zomer afgerond waarna besluitvorming zal plaatsvinden over het vervolg. In de tweede helft van dit jaar wordt de Kamer hierover schriftelijk geïnformeerd.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

*Reflectie op de HCSS Strategische Monitor Politie 2026: Weerbare rechtsorde in onzekere tijden*

In opdracht van de Directie Strategie en Innovatie van de politie heeft The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) het rapport 'Strategische Monitor Politie 2026: Weerbare rechtsorde in onzekere tijden'<sup>64</sup> uitgebracht. Het rapport ondersteunt op verscheidende thema's de inzet van het Coalitieakkoord 2026-2030 om de Nationale Politie tot een meer weerbare en toekomstbestendige organisatie uit te bouwen. Daarnaast onderstreept het rapport de huidige Kabinetsinzet qua prioriteiten voor de politie, waaronder een stevige rechtstaat, aanpak van online criminaliteit en aanpak van hybride dreigingen. In een complexe en veranderende wereld is wetenschappelijk gefundeerd beleid cruciaal voor het adaptieve vermogen van het politieapparaat. Het kabinet verwelkomt daarom initiatieven van de Nationale Politie zoals het HCSS-rapport om het politiebeleid te voeden.

*Toezegging om de kamer de informeren over de leidraad inzake de afdoening winkeldiefstal*<sup>65</sup>

Tijdens het Commissiedebat Politie van 18 december 2025 heeft uw Kamer vragen gesteld over de ontwikkelingen binnen de aanpak van winkeldiefstal. Graag informeer ik u over de voortgang op de leidraad voor de afdoening van winkeldiefstal, conform mijn toezegging. Deze leidraad is onderdeel van het plan om de aanpak van winkeldiefstal te versterken middels publieke en private samenwerking dat in november 2025 is vastgesteld door het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Uw Kamer is geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak op 10 december 2025.<sup>66</sup>

De leidraad afdoening winkeldiefstal heeft als doel om ondernemers bij winkeldiefstal te ondersteunen in de afdoeningsmogelijkheden. De leidraad is ontwikkeld in gezamenlijkheid met de politie, het Openbaar Ministerie en vertegenwoordigers van de detailhandel (waaronder VNO-NCW/ MKB-Nederland, INretail en het Retail Veiligheidsoverleg).

Op 1 april j.l. zijn de pilots 'leidraad winkeliers bij winkeldiefstal' gestart in Oost-Nederland. Binnen de pilots worden de ondernemers meegenomen door de

<sup>64</sup> [Strategische-Monitor-Politie-2026-HCSS-WEB.pdf](#).

<sup>65</sup> [18-12-2025] - Commissiedebat Politie Kamerstukken II, 2025/26, TZ202512, nr. 066.

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1302.

leidraad bij het afdoen van winkeldiefstal middels een website. De leidraad omvat een keuzehulp voor zowel civielrechtelijke afdoening als het inschakelen van de politie. De pilots lopen voor drie maanden. Het WODC begeleidt een evaluatie van de pilots, waarbij zowel de effectiviteit van de keuzehulp als ervaringen van ondernemers met de keuzehulp in de praktijk worden onderzocht.

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

Momenteel ben ik samen met publieke en private partners bezig met de invulling van het nieuwe Actieprogramma Veilig Ondernemen 2027 – 2030. Tijdens het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) van 13 april j.l. is vastgesteld dat een van de thema's geweld- en vermogenscriminaliteit betreft. De aanpak van winkeldiefstal, waaronder het verder ontwikkelen van de leidraad afdoening winkeldiefstal voor winkeliers, maakt hier een onderdeel van uit. De evaluatie van het WODC<sup>67</sup> en het traject richting het nieuwe Actieprogramma zullen verdere inzichten bieden ter optimalisatie van de leidraad. Ik zal uw Kamer hier verder over informeren bij mijn beleidsreactie op de WODC-evaluatie. De oplevering van het WODC-onderzoek wordt voor eind 2026 verwacht.

#### *Schadeverhalen coronarellen*

Eerder heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over het verhalen van schade door de Staat op relschoppers grond van de Regeling bedrijvenschade coronarellen.<sup>68</sup> Het gaat hierbij in totaal om een bedrag van € 228.150,-. Via deze brief informeer ik u over de stand van zaken. Omdat het van belang is dat daders opdraaien voor de schade die zij veroorzaakt hebben, zijn er verschillende inspanningen verricht om het door de Staat uitgekeerde bedrag op de daders te verhalen. Helaas is het echter niet gelukt om alle schade te verhalen. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat het niet mogelijk is gebleken de schade via geautomatiseerde weg te koppelen aan daders. Alleen handmatige zoekslagen, die tijdrovend, kostbaar en niet met zekerheid succesvol zijn, zouden mogelijk leiden tot het koppelen van een dader en mogelijk kostenverhaal. Gegeven deze onevenredige, kostbare inspanningen met een onzeker resultaat, is ervoor gekozen deze poging te staken. Hieronder wordt dit besluit nader toegelicht.

Het koppelen van de aangerichte schade aan de daders die deze hebben veroorzaakt is complex gebleken, omdat er bij de Staat wel gegevens van slachtoffers, maar niet van daders bekend waren. Indien daders zijn vervolgd (voor de schade die zij hebben veroorzaakt), zijn zij bekend bij het OM. Het OM heeft in twee zaken als proef gekeken of een dader aan specifieke schade kan worden gekoppeld. In één zaak is dit gelukt. Vervolgens heb ik een verzoek ingediend bij het OM om in alle zaken te bezien of gegevens kunnen worden gevonden en verstrekt. Het OM heeft hierop zorgvuldig bekeken of de slachtoffergegevens in de aktes van cessie via een geautomatiseerde wijze kunnen worden gekoppeld aan veroordeelden. Dit bleek helaas niet mogelijk.

Voor een meer diepgaande zoekslag zou er op meerdere parketten een tijdrovende, handmatige zoekslag moeten worden gemaakt tussen informatie uit de akte van cessies en mogelijke veroordeelden. Ik kies ervoor dit niet te doen gelet op de grote inspanningen en kosten die dit met zich meebrengt enerzijds en de onzekere en mogelijk lage uitkomst anderzijds.

<sup>67</sup> [Geen pasklare oplossing voor winkeldiefstal | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum](#)

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2024/25, 33552 nr. 137

In de eerste plaats betekent dit voor het OM een extra taak, die bovenop de reguliere werkzaamheden komt. Gelet op de beperkte capaciteit bij het OM kies ik ervoor om prioriteit te geven aan het doen van strafzaken. Daarnaast geeft het uitvoeren van een handmatige zoekslag geen zekerheid dat ook daadwerkelijk dadergegevens voor deze specifieke schade gevonden en gekoppeld kunnen worden. De ervaring leert dat het bij grootschalige rellen, door de chaotische en onoverzichtelijke situatie, vaak lastig is om vast te stellen welke concrete dader een specifieke schade heeft toegebracht.

**Datum**  
3 juli 2026  
**Onze referentie**  
7588855

Daarnaast is ook het te verhalen bedrag onzeker. Indien wel een aantal veroordeelden aan de schade gekoppeld kan worden, zal het OM per zaak moeten beoordelen of de gegevens op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) gedeeld kunnen worden met de Staat. Vervolgens zal de Landsadvocaat en mogelijk een deurwaarder ingeschakeld moeten worden om de schade daadwerkelijk op de daders te verhalen. De kans op daadwerkelijke betaling houdt verband met het aantal schuldenaren per zaak, de betalingsbereid en solvabiliteit van daders en of het nodig is om de betaling in rechte af te dwingen. De kosten die met dit traject voor OM en Landsadvocaat gemoeid zijn worden ingeschat op minimaal € 50.000,-. De werkzaamheden van het OM in het kader van de Wjsg zijn hierin nog niet meegenomen.

Ik wil benadrukken dat ik het, los van bovenstaande, net als mijn ambtsvoorgangers belangrijk vind dat daders opdraaien voor de schade die zij veroorzaakt hebben. Als de dader bekend is en wordt vervolgd, kan het slachtoffer zich met zijn schade als benadeelde partij voegen in het strafproces. Tegelijkertijd moet ik realistisch zijn en constateren dat het in het algemeen helaas niet altijd mogelijk is om bij rellen alle daders te koppelen aan de veroorzaakte schade. Daarnaast heeft de rechter voor de gevallen waarin niet duidelijk is welke schade de dader precies heeft veroorzaakt, de mogelijkheid om de dader via een bijzondere voorwaarde te verplichten een geldbedrag te storten in het Schadefonds Geweldsmisdrijven of in een instelling die slachtofferbelangen behartigt. Deze mogelijkheid is de afgelopen periode extra onder de aandacht gebracht bij OM en ZM.<sup>69</sup> De uiteindelijke beslissing over het opleggen daarvan in concrete gevallen is uiteraard voorbehouden aan de rechter. In de praktijk blijkt dat deze bijzondere voorwaarde door het OM wordt gevorderd en door de rechter wordt opgelegd.<sup>70</sup>

#### *Motie over de richtlijn voor de inzet van burgermotorverkeersregelaars spoedig landelijk implementeren.*

De motie Straatman<sup>71</sup> (CDA) verzoekt de regering om de landelijke richtlijn voor de inzet van burgermotorverkeersregelaars te bespoedigen en te implementeren. De Koninklijke Nederlandse Wielerunie (KNWU) heeft profielbeschrijvingen van de motorverkeersregelaars en motor begeleidingsteams opgesteld. Deze zijn gepubliceerd in maart 2026 en de KNWU geeft aan tevreden te zijn met de implementatie hiervan door vrijwilligersorganisaties, wielersorganisaties en politie. Middels deze tekst beschouw ik de motie als afgedaan.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2024/25, 33552 nr. 137

<sup>70</sup> Zie bericht rechtspraak 23/9/2025: [Veroordelingen na hevige ongeregeldeheden rond demonstratie Malieveld in Den Haag | Rechtspraak](#)

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2025/26, 36800 nr. 55

### *Verlenging van het tijdelijk beleidskader drones*

**Datum**

3 juli 2026

**Onze referentie**

7588855

In mijn brief<sup>72</sup> van 16 maart jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de vaststelling van een tijdelijk beleidskader voor de bestrijding van drones.<sup>73</sup> Het beleidskader verduidelijkt bestaande bevoegdheden om drones te bestrijden, en de afwegingsfactoren die daarbij in acht dienen te worden genomen. Het beleidskader voorziet in de urgente behoefte aan meer houvast bij onder meer operationeel counterdrone-specialisten van de politie, de Koninklijke marechaussee en de bewakers van militaire objecten.

Ik heb u meegedeeld dat het beleidskader vervalt met ingang van 1 juli 2026 en gemeld dat de looptijd van het tijdelijk beleidskader zou worden gebruikt om te bepalen wat ervoor nodig is om de bevoegdheid om drones te bestrijden juridisch structureel te waarborgen. Inmiddels is gebleken dat er meer tijd nodig is om te komen tot een eenduidige juridische borging van counter-drone bevoegdheden, opdat uitvoerende organisaties in vergelijkbare situaties vergelijkbaar optreden. Met dat doel is mijn departement een traject gestart. De planning is erop gericht om begin 2027 te komen tot voorstellen voor (aanpassing van) regelgeving.

In overeenstemming met de Minister van Defensie heb ik besloten het tijdelijke beleidskader na 1 juli 2026 te verlengen voor de duur van een jaar, dat wil zeggen tot 1 juli 2027.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Kamerstukken II, 2025–2026, 30 821, nr. 329.

<sup>73</sup> Tijdelijk beleidskader voor de bestrijding van drones (geldend van 19 december 2025 t/m 1 juli 2026), Stcrt. 2026, nr. 2035.

<sup>74</sup> [Staatscourant 11 juni 2026, 21457](#)



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Onze referentie**  
7588876

**Bijlage(n)**  
0

Datum 3 juli 2026  
Betreft Bijlage 4: Boa-bestel

In het commissiedebat boa-stelsel op 12 maart 2026 heb ik uw Kamer toegezegd om een los hoofdstuk over boa's op te nemen in het halfjaarbericht politie.<sup>1</sup> Middels deze bijlage beschouw ik deze toezegging als afgedaan.

### **Aanpassing Beleidsregels boa**

In het Tweeminutendebat boa-stelsel van 19 mei 2026 is een tweetal moties ingediend die betrekking hebben op de Beleidsregels boa. De motie van de Kamerleden Faber (PVV) en Straatman (CDA) ziet op het zo snel mogelijk aanpassen van deze beleidsregels ten aanzien van de criteria voor de toekenning van geweldsmiddelen.<sup>2</sup> Deze wijziging is op 1 mei jl. ingegaan. Onder de nieuwe toekenningscriteria wordt voor de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's gekeken naar de bevoegdheden, rol en taak van de boa in plaats van voorheen naar de inzet van de boa en situaties uit het verleden.

De motie van het Kamerlid Martens-America, ziet op het voor boa's mogelijk maken om gelijktijdig een vuurwapen en een diensthond toegekend te krijgen als geweldsmiddel.<sup>3</sup> In de toelichting op de recente aanpassing van de Beleidsregels boa staat benoemd dat een boa geen dienst- of surveillancehond krijgt toegekend als een vuurwapen is toegekend. Dit is in de toelichting op de regelingstekst per abuis niet goed verwoord. Bedoeling van de passage was om aan te geven dat de toekenning van een diensthond losstaat van de toekenning van de overige geweldsmiddelen. Een aanvraag voor een diensthond wordt gelet op de benodigde expertise en de beschikbaarheid altijd per geval beoordeeld. De tekst in de beleidsregel zelf is daarentegen wel juist. De toelichting zal dus bij de beoordeling door Justis van een aanvraag buiten beschouwing gelaten worden op dit punt.

Daarnaast maak ik van de gelegenheid gebruik om enige onduidelijkheid weg te nemen over de vorm en inhoud van de aanwijzingsbesluiten en samenwerkingsovereenkomsten, als bedoeld onder criteria b) en c) van de Beleidsregels boa, voor de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's. Het is bij een mandaat of aanwijzing van belang dat duidelijk is welke functionaris wordt gemandateerd of aangewezen. De vorm van de aanwijzing of het mandaatbesluit geschiedt volgens het format van het betreffende bevoegde gezag. Het doel of belang van een samenwerkingsovereenkomst is dat de betrokken partijen vooraf hebben nagedacht over effectieve samenwerking en ondersteuning, zoals bij opvolging en hulp door de politie in geval van escalatie of grote gevaarzetting.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2025/26, TZ202603-056.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36395 nr. 32.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36395 nr. 30.

Voorbeelden van samenwerkingsovereenkomsten en handhavingsarrangementen zijn als bijlage van de boa-brief van 2 oktober aan uw Kamer gezonden. Zodoende kunnen de boa en de politie daar rekening mee houden in zijn optreden mocht het toezeggen van hulp en ondersteuning in sommige gevallen of op sommige plaatsen moeilijk blijken. Politieagenten en boa's zijn namelijk allebei onderdeel van de politiefunctie en dienen deze in een goede samenwerking met- en ondersteuning van elkaar uit te voeren.

**Onze referentie**  
7588876

### **Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB)**

Op dit moment ben ik bezig met het toekomstbestendig inrichten van de (her-) certificering van boa's onder de RTGB. Hiervoor worden verschillende scenario's uitgewerkt samen met betrokken partijen als politie, Politieacademie en boa-werkgevers. Binnen deze scenario's wordt gezien wat de rol van elk van deze partijen voor de lange termijn zou kunnen en moeten zijn voor de toekomstbestendige inrichting van de RTGB voor het (her)certificeren van de boa's. Belangrijk onderdeel van de toekomstbestendige inrichting is een goede registratie van zowel de te toetsen als de reeds getoetste boa's en de beschikbare (gecertificeerde) RTGB-toetsers. Daarnaast dient e.e.a. ook juridisch goed geborgd te worden.

Voor de korte termijn in 2026 wordt gewerkt aan het creëren van voldoende certificeringsmogelijkheden, zodat de boa's die het betreft ook voor 2027 hun politiebevoegdheden en/of geweldsmiddelen kunnen behouden. Deze capaciteit dient binnen de huidige kaders van de RTGB en aanverwante regelgeving gevonden te worden. Hierbij wil ik benadrukken dat boa-werkgevers gebruik kunnen maken van elkaars gecertificeerde toetsers en dat de certificering in een dergelijk geval plaatsvindt uit hoofde van de boa-organisatie waar de toetser in vaste dienst is. Gecertificeerde toetsers kunnen dus niet als ZZP'er ingehuurd worden door een boa-organisatie om toetsen af te nemen.

### **Informatiepositie boa's**

Tijdens het Commissiedebat van 12 maart jl. over het boa-stelsel is gesproken over de informatiepositie van private groene boa's (Z202603-059). Zoals in het Coalitieakkoord vermeld, moeten boa's in staat worden gesteld om overlastgevers effectief aan te pakken. Hiervoor krijgen ze toegang tot het vreemdelingenregister en, onder voorwaarden, tot de strafrechtketendatabank. Daarnaast kunnen boa's in domein I en de publieke groene boa's in domein II sinds 1 april 2026 toegang krijgen tot het rijbewijzenregister. Deze boa's kunnen het rijbewijzenregister raadplegen in de situatie dat zij de identiteit willen vaststellen van personen die geen identiteitsbewijs bij zich hebben. In de tweede helft van dit jaar zal de toegang tot het rijbewijzenregister worden uitgebreid naar de boa's in domein IV. Ook de informatiepositie van deze boa's wordt hiermee enorm verbeterd.

In het Tweeminutendebat over het boa-bestel d.d. 19 mei jl. heeft uw Kamer de motie van de Leden Straatman en Mutluer aangenomen over de toegang tot informatiesystemen voor private groene boa's.<sup>4</sup> Ten aanzien van de toegang tot het rijbewijzenregister geldt dat dit enkel mogelijk is indien de boa over het Burgerservicenummer (BSN) van de staande gehouden persoon beschikt. Daarvoor dient de boa ook toegang tot de Basisregistratie Personen (BRP) te

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36395 nr 34.

hebben. Hoewel de private groene boa's in domein II deze toegang tot de BRP wel hebben, mogen zij daarin niet het BSN opvragen en verwerken. Op dit moment worden met het ministerie van Binnenlandse Zaken gesprekken gevoerd over of en zo ja, hoe en wanneer, de toegang tot dit BSN kan worden gerealiseerd. Hoewel duidelijk is dat ook deze groep boa's baat heeft bij toegang tot het rijbewijzenregister, is een zorgvuldige voorbereiding vereist. Afhankelijk van de uitkomsten van deze gesprekken kunnen verdere stappen gezet worden.

**Onze referentie**  
7588876

Ten aanzien van de toegang tot de andere twee registers (Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) en Strafrechtketendatabank (SKDB)) geldt dat nog gesprekken worden gevoerd binnen het ministerie van JenV over de juridische en technische voorwaarden voor toegang, ook voor de andere boa's. Omdat het ook hier gaat om toegang tot gevoelige informatie, dient het realiseren van de toegang nauwkeurig te worden uitgewerkt. Ik streef ernaar om, in lijn met het voornemen van de herziening van het boa-stelsel, in 2028 de toegang (mits juridisch mogelijk) gerealiseerd te hebben. Een solide samenwerking met de collega's van de andere betrokken afdelingen en departementen staat aan de basis van de vereiste voortgang. Zij zijn dus betrokken bij de trajecten. Ik zal uw Kamer blijven informeren via onderhavige brief.

#### **Erkenning PTSS als beroepsziekte voor boa's**

Tijdens het commissiedebat over het boa-stelsel van 12 maart jl. heb ik de toezegging<sup>5</sup> gedaan om terug te komen op het verzoek om PTSS te erkennen als een beroepsziekte voor de boa. Hierover heeft uw Kamer ook de motie van het Lid Mutluer<sup>6</sup> aangenomen. Het kabinet waardeert het initiatief en benadrukt dat boa's onze steun en zorg verdienen indien dat nodig is. Zeker als de boa tijdens het zorgen voor onze veiligheid zelf ziek wordt of PTSS krijgt.

PTSS kan worden veroorzaakt door één of meerdere ingrijpende gebeurtenissen. Gebeurtenissen waar ook boa's mee te maken krijgen. Wanneer deze zich in overwegende mate voordoen in het werk, kan er sprake zijn van een beroepsziekte. In het algemeen geldt, dat of er sprake is van een beroepsziekte, dit in individuele gevallen wordt vastgesteld door een bedrijfsarts. Bij Defensie is PTSS (landelijk) erkend als beroepsziekte in juridische zin. Dit betekent dat Defensie de erkenning van PTSS vastgelegd heeft in de rechtspositie middels rechtspositionele regelingen. Dit zijn geldende afspraken tussen werkgever en werknemers. Bij de politie is PTSS een van de psychische gezondheidsklachten die als beroepsgerelateerd worden beschouwd. Daarmee krijgt een medewerker toegang tot specifieke zorg en aanspraak op schadevergoedingen. Dit is vastgelegd in de rechtspositie.

Een verschil tussen het beroep van boa en dat van werknemer bij de politie of Defensie is dat zowel bij Politie als Defensie het werkgeverschap centraal is belegd. Anders dan bij Politie en Defensie ligt de werkgeversverantwoordelijkheid voor de boa bij veel verschillende (soorten) werkgevers. Een centrale cao voor boa's is, mede wegens dit groot aantal verschillende (soorten) werkgevers, momenteel niet te realiseren. Het centraal erkennen van PTSS als beroepsziekte voor de boa is om deze reden niet generiek mogelijk. Het is aan de werkgevers van de boa's om hier op in te zetten en afspraken over te maken.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2025/26, TZ202603-057

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36395, nr. 35

Wel kan ik me voorstellen dat boa's door de aard van hun werk risico lopen op PTSS. Om die reden zal ik bij het traject naar het invoeren van een nieuw boa-stelsel aan werkgevers vragen om te onderzoeken of zij PTSS als beroepsziekte voor hun werknemers willen aanmerken. Hiermee beschouw ik de toezegging en motie als afgedaan.

**Onze referentie**  
7588876

### **Halt verwijzingen door gemeentelijke boa's**

Vanaf 1 juni 2026 kunnen boa's uit domein I (openbare ruimte) voor meer strafbare feiten dan voorheen minderjarigen een reprimande geven of naar Halt doorverwijzen. Het doel hiervan is tweeledig. Door in te zetten op pedagogische maatregelen wordt getracht minderjarigen zoveel mogelijk buiten het strafrecht te houden. De reprimande en de Halt-interventie zijn alternatieven voor strafrechtelijke vervolging en kunnen worden ingezet bij jongeren tussen 12 en 18 jaar die nog niet eerder met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. Het gaat daarbij om strafbare feiten als baldadigheid, alcoholbezit en vernieling. Jongeren krijgen bij Halt de kans om te leren van hun fout, die fout te herstellen, bijvoorbeeld met excuses en een schadevergoeding, en een strafblad te voorkomen.

Daarnaast wordt meer rechtsgelijkheid gecreëerd door boa's en politie dezelfde strafbare feiten op dezelfde wijze af te laten doen. Voorheen konden boa's slechts voor drie feiten doorverwijzen naar Halt. In de praktijk betekende dat dat boa's in veel gevallen een geldboete uit moest schrijven voor een minderjarige met mogelijk negatieve gevolgen voor de justitiële documentatie, terwijl een politieagent de minderjarige voor hetzelfde feit naar Halt kon sturen zonder negatieve gevolgen voor de justitiële documentatie. Dit verschil in doorverwijzingsmogelijkheid werd onwenselijk geacht, omdat het voor licht grensoverschrijdend gedrag niet uit zou moeten maken of een minderjarige aangesproken wordt door een politieagent of door een boa.

De nieuwe werkwijze wordt zorgvuldig gemonitord. Na een half jaar wordt een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Zo wordt geborgd dat de uitbreiding van bevoegdheden in de praktijk leidt tot wat beoogd wordt: meer rechtsgelijkheid en een betere kans voor jongeren om zonder strafblad verder te gaan.



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Onze referentie**  
7588887

**Bijlage(n)**  
0

Datum 3 juli 2026  
Betreft Bijlage 5: Visie op internationale politiesamenwerking

De wereld is in de afgelopen jaren sterk veranderd. Terwijl de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit onverminderd doorgaat, hebben verdergaande digitalisering, versnelde globalisering, het wegnemen van Europese grenzen en de versterking van gevestigde geopolitieke evenwichten de aard van internationale politiesamenwerking veranderd.

Criminele netwerken opereren allang niet meer als geïsoleerde entiteiten binnen landsgrenzen. Ze zijn uitgegroeid tot mondiale structuren die in toenemende mate met elkaar verbonden zijn. Er is sprake van samenwerking tussen kartels, cybercriminelen, maffia -en terroristische groeperingen waarbij samenwerking gebaseerd is op eigen belangen, zoals het witwassen van geld via gedeelde netwerken of het inzetten van elkaars expertise voor het smokkelen van illegale goederen. De criminele netwerken van nu functioneren op een multidimensionaal niveau. De activiteiten beperken zich zelden tot één vorm van misdaad. De opbrengst van cocaïnesmokkel alleen al is goed voor miljarden euro's per jaar. Deze opbrengsten moeten worden witgewassen waarvoor o.a. vastgoed, schijnbedrijven en financiële instellingen in meerdere landen gebruikt worden. Het onderscheid tussen legale en illegale geldstromen is hierbij lastig te maken. Tegelijkertijd wordt digitale criminaliteit steeds vaker ingezet voor cyberaanvallen en ter ondersteuning van andere vormen van criminaliteit door het aanbieden van diensten op het *dark web*, waar o.a. wapens, valse identiteitsbewijzen en mensen verhandeld worden.

Daarnaast hebben veranderende geopolitieke verhoudingen in de wereld een directe en diepgaande impact op de (inter)nationale veiligheid. Spanningen tussen grootmachten en regionale conflicten zorgen voor een onzekerheid waarin traditionele allianties onder druk staan en nieuwe machtsblokken ontstaan. Deze verschuivingen kunnen leiden tot een verzwakking van sommige bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden waardoor het moeilijker wordt om dreigingen gezamenlijk aan te pakken. Ook heeft het invloed op de wijze waarop en de hoedanigheid waarin de politie informatie uitwisselt met andere landen. Samenwerking met gelijkgezinde landen is hierbij essentieel om de veiligheid in Nederland en de betrokken landen te waarborgen.

Dichterbij huis ervaren we ook veranderingen in veiligheidsvraagstukken. Samenwerking met buitenlandse politiediensten is niet meer weg te denken, zoals

gerichte acties in het kader van de Hazeldonk-samenwerking<sup>1</sup>, het leveren van politiebijstand aan bijvoorbeeld de Belgische politie tijdens de Gentse Feesten of andersom, hulp bij het vinden van vermiste personen of surveilleren in de grensregio door een grensoverschrijdend politieteam bestaande uit Nederlandse en Duitse politieagenten.

**Onze referentie**  
7588887

In 2019 werd een visie gepresenteerd die de noodzaak van internationale politiesamenwerking (IPS) benadrukt en het belang ervan voor de nationale en internationale veiligheid onderstreept.<sup>2</sup> Deze visie bood de nodige richting om de samenwerking op strategisch niveau te versterken, met een focus op het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en het bevorderen van de rechtsstaat. Nu, zeven jaar later, is het noodzakelijk om, gezien de geopolitieke en technologische ontwikkelingen, de bestaande strategieën en samenwerkingsstructuren opnieuw te bezien, zodat samenwerking optimaal wordt benut in de hedendaagse wereld met steeds complexer en dynamisch wordende uitdagingen.

Deze herziene visie voor internationale politiesamenwerking beoogt dan ook een robuuste en flexibele aanpak die inspeelt op de (geopolitieke) veranderingen van de laatste jaren. Het biedt de Nederlandse politie een raamwerk om effectief samen te werken met haar internationale partners in het licht van zowel de onvoorspelbaarheid van wereldwijde gebeurtenissen als de voortdurende verschuivingen in de aard van criminaliteit en dreigingen. Tegelijkertijd blijft het essentieel dat samenwerking plaatsvindt binnen het kader van de rechtsstaat, waarbij mensenrechten, privacy en democratische waarden centraal staan.

In deze visie wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De IPS visie in verhouding tot andere veiligheidsstrategieën;
- Conceptueel kader, uitgangspunten en randvoorwaarden;
- Instrumenten ten behoeve van IPS
- Strategische agenda

### **De IPS visie in verhouding tot andere veiligheidsstrategieën**

De politiefunctie strekt verder dan alleen het Nederlands grondgebied. Succesvolle IPS is niet enkel afhankelijk van de politie, maar van een gecoördineerde samenwerking (*whole of government* aanpak), waarbij ook andere relevante overheidsinstanties, zoals de Koninklijke Marechaussee (KMar), Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM), Douane en het ministerie van Buitenlandse Zaken een actieve rol spelen. Een belangrijk aspect voor deze benadering is bijvoorbeeld het plaatsen van liaison officers in het buitenland voor politieke en justitiële samenwerking door Politie, KMar en FIOD. Door een gezamenlijke aanpak van alle betrokken partijen kunnen we internationaal opereren met meer slagkracht. Deze integrale aanpak bevat op sommige criminaliteitsfenomenen, zoals cybercriminaliteit en drugsproblematiek in de havens, ook een *whole-of-society* aanpak waarbij ook bedrijven, burgers of NGOs worden betrokken. Het bevorderen van de veiligheid en het bestrijden van criminaliteit vergt een bredere systeemaanpak. Het zogenaamde barrièremodel wordt voor IPS gehanteerd om veiligheidsproblemen multidisciplinair aan te pakken.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Een samenwerkingsverband tussen Nederland, België, Frankrijk en Luxemburg om de strijd tegen georganiseerde drugsinstitutenetwerken op een grensoverschrijdende wijze aan te pakken, opgericht in 2006.

<sup>2</sup> [Kamerstukken II, 2018/19, 29628, nr. 895](#)

<sup>3</sup> Het barrièremodel is een methodiek om criminele bedrijfsprocessen in kaart te brengen en te doorbreken.

Die verwevenheid is terug te zien in bestaande strategieën. De inzet op internationale veiligheidskwesties wordt op de eerste plek vormgegeven door de rijksbrede doelstellingen in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023-2029).<sup>4</sup> In deze strategie worden twaalf actielijnen uitgestippeld waarvan met name actielijn 2, 4, 5, 6, 7 en 8 voor de politie van belang zijn. Daarop aanvullend stelt de minister van Justitie en Veiligheid in afstemming met de regioburgemeesters, voorzitter van het College van Procureurs Generaal en de korpschef politie, de Veiligheidsagenda vast.<sup>5</sup> Deze agenda bevat de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. De internationale prioriteiten van de politie liggen in het verlengde van deze beleidsdoelstellingen en zijn daarom ook leidend voor de internationale inzet van de politie. De huidige Veiligheidsagenda loopt tot eind dit jaar. Op 1 januari 2027 moeten nieuwe landelijke beleidsdoelstellingen inwerking treden. Deze zullen worden opgenomen in de Veiligheidsagenda 2027–2030. Inmiddels hebben de besprekingen in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) geleid tot breed draagvlak voor en vaststelling van de volgende thema's: ondermijning en georganiseerde criminaliteit, cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit (waaronder online seksueel kindermisbruik), relationeel geweld en geweld in afhankelijkheidsrelaties (met name geweld tegen vrouwen, waaronder femicide) en mensenhandel.<sup>6</sup>

**Onze referentie**  
7588887

Deze thema's komen ook grotendeels overeen met het internationaal strategisch kader van het ministerie van Justitie en Veiligheid en met de vastgestelde EU-prioriteiten van EMPACT (2026-2029) gebaseerd op het SOCTA van Europol.<sup>7</sup> In dit kader is ook de EU Interne Veiligheid Strategie (ProtectEU) van belang. Nederland heeft door middel van non-papers veel input vanuit de operationele behoefte geleverd die in deze strategie is opgenomen. In de Europese Interne Veiligheid strategie 2028-2034 wordt de aanpak van hybride dreigingen, bestrijden van georganiseerde misdaad, technologische soevereiniteit & AI, en toegang tot data genoemd als doelstellingen voor de komende jaren.

### **Conceptueel kader, uitgangspunten en randvoorwaarden**

IPS is een breed en veelzijdig concept dat vele verschillende taken en vormen van samenwerking omvat. Het is niet alleen gericht op de samenwerking van Nederlandse partners met het buitenland, maar ook op de al dan niet formele samenwerking met buitenlandse partners die in Nederland vertegenwoordigd zijn. Deze samenwerking is gebaseerd op wederkerigheid.

Operationele internationale politiesamenwerking vindt plaats onder gezag van het OM en de burgemeester en vloeit primair voort uit de nationale taakuitvoering van de politie (art. 1 en 3 Politiewet):

- Bestrijding van criminaliteit en terrorisme, met een internationale component (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde);
- Handhaving van de openbare orde zoals bij (zeer) grootschalige evenementen waar de hoststaat over onvoldoende of niet de juiste capaciteiten beschikt of veel Nederlanders zijn betrokken;

<sup>4</sup> [Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden](#)

<sup>5</sup> [Veiligheidsagenda](#)

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29 628, nr. 1318

<sup>7</sup> EMPACT staat voor *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* en is een strategisch samenwerkingsplatform van de Europese Unie gericht op het bestrijden van ernstige en georganiseerde. EMPACT is de operationalisering van de beleidscyclus georganiseerde en zware criminaliteit van de EU.

- Internationale bijstand zoals in geval van rampen en crises, vermissingen, ontvoeringen en gijzelingen in het buitenland en het uitvoeren van gemeenschappelijke controles;
- Uitvoering van de grensoverschrijdende aspecten van de vreemdelingentaak die de politie over de grens ten dienste van justitie uitvoert.

**Onze referentie**  
7588887

Naast operationele internationale politiesamenwerking vindt er (vaak parallel) ook niet-operationele internationale politiesamenwerking plaats, meer gericht op de "zachte kant" van het politiewerk. Te denken valt aan het uitwisselen van *best practices*, beïnvloeding, kennisdeling en bezoeken over en weer op specifieke thema's. Dit betreft samenwerking met andere landen, maar ook in het multilaterale domein zoals de Europese Unie en de Verenigde Naties. Samenwerking met andere landen kan op diverse manieren gebeuren. Per (criminaliteit)fenomeen/thema of land/regio is het mogelijk om verschillende keuzes te maken die de intensiviteit van de samenwerking weerspiegelen. Hierin is het van belang om bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een land op een thema een bewuste keuze te maken over op welk niveau samenwerking wordt ingezet, afhankelijk van operationele noodzaak, de (politieke) verbondenheid en de juridische (on)mogelijkheden. De verschillende vormen en niveaus van internationale politiesamenwerking kunnen schematisch weergegeven worden:



Bovenstaande schematische weergave is géén ambitie om op elk onderwerp met elk land het hoogste niveau te bereiken, maar geeft wel een opbouw in hoe ver samenwerking zou kunnen gaan. De onderste lagen zijn voorwaardelijk voor het bereiken van een hoger niveau. De grondlaag van de weergave is essentieel, namelijk wederzijds vertrouwen. Internationale opsporings- en handhavingsacties zijn vaak complex en vereisen dat landen gevoelige informatie, bewijsmateriaal en soms ook operationele bevoegdheden met elkaar delen waarbij sprake moet zijn van een juridische basis. Het vertrekpunt om met een ander land samen te werken is gestoeld op rechtstatelijke waarden, waarbij er vertrouwen is dat de partner handelt binnen de grenzen van de universele rechten van de mens, dat er een zeker niveau van rechtsstaat en rechtszekerheid is en er geen risico voor corruptie in relatie tot de samenwerking is. Het betekent ook dat de partners voldoende

kennis en kunde hebben om het juiste te doen. Zonder vertrouwen tussen de betrokken partijen is er sprake van terughoudendheid en onzekerheid over hoe informatie wordt gebruikt en ontstaat handelingsverlegenheid. Wederzijds vertrouwen zorgt er dus voor dat landen open en transparant kunnen communiceren, operationeel informatie kunnen uitwisselen zonder te vrezen voor misbruik of lekken van gevoelige data.

**Onze referentie**  
7588887

Multilaterale organisaties zoals Europol en Interpol fungeren veelal als centrale platforms voor structurele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen landen. Ze ondersteunen hiermee de nationale opsporingsdiensten. De samenwerking binnen deze organisaties is niet beperkt tot situaties waarin sprake is van vertrouwen, maar vormt in de praktijk juist een vast onderdeel van internationale politieke en justitiële samenwerking. En deze organisaties kunnen een vehikel zijn voor samenwerking als er minder vertrouwen is in de samenwerkingspartner. Landen kunnen daarnaast kennis of strategische informatie delen, niet alleen ten behoeve van de opsporing, maar ook in relatie tot het opbouwen van capaciteit in het kader van bilaterale samenwerking en missies in andere landen (capacity building). Middels de opbouw en professionaliteit van buitenlandse politiediensten zijn deze diensten op de langere termijn beter in staat operationeel met Nederland samen te werken wat uiteindelijk bijdraagt aan het operationele resultaat. Bij nog nauwere samenwerking kunnen gezamenlijke onderzoeken plaatsvinden. Een stap hoger is er sprake van gezamenlijke en/of gecoördineerde operaties, waarbij landen werken aan specifieke acties, zoals gezamenlijke analyses (al dan niet in multilateraal verband), gecoördineerd uitvoeren van arrestaties of opsporingscampagnes.

In de volgende laag (partiële integratie) is sprake van structurele samenwerking via speciale teams die deels geïntegreerd opereren. Een voorbeeld hiervan zijn JIT's (*Joint Investigation Teams*) die bestaan uit leden van verschillende landen die gezamenlijk aan een onderwerp of onderzoek werken, met gedeelde bevoegdheden en eenheid in strategie. Een voorbeeld is het JIT MH17-onderzoek, waarin Nederland, Oekraïne, België, Australië en Maleisië nauw samenwerkten in het onderzoek naar de vliegcrash.

De toplaag van de schematische weergave betreft volledige integratie waarbij politiediensten van verschillende landen samenwerken als een entiteit, met gedeelde bevelstructuren en bevoegdheden over grenzen heen. Op dit moment is dit in de praktijk nog niet gerealiseerd, maar op regionaal niveau zijn er voorbeelden zoals gemeenschappelijke politieteams (Nederland – Duitsland) of het Recherche Samenwerkingsteam (een samenwerkingsverband van Curaçao, Aruba, Sint-Maarten, Caribisch en Europees Nederland). Ook sommige *Operational Task Forces* (OTF) kunnen hieronder vallen, bijvoorbeeld OTF's die door een aantal EU landen worden samengesteld om georganiseerde misdaad of *High Target Individuals* aan te pakken. Vaak gebeurt dit in samenwerking met Europol en is het tijdelijk, zoals het OTF gericht op criminelen in de Zuidoost kust van Spanje.

De stappen in de weergave representeren verschillende niveaus van internationale politieverwerking, maar het is belangrijk te benadrukken dat deze niveaus niet strikt lineair of zwart-wit zijn. In sommige gevallen kan samenwerking op specifieke onderwerpen plaatsvinden, zelfs als er geen volledig wederzijds vertrouwen is. Het is ook niet per se het doel om altijd naar hogere niveaus van integratie te streven. Soms is het niet wenselijk of noodzakelijk om de

samenwerking verder op te schalen. De schematische weergave dient als een model om de verschillende vormen van samenwerking te illustreren die er bestaan, rekening houdend met het feit dat samenwerking op verschillende niveaus mogelijk is, zoals bij organisaties als Interpol, waar landen met uiteenlopende niveaus van vertrouwen toch effectief kunnen samenwerken.

**Onze referentie**  
7588887

Bij IPS-samenwerking staan een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden centraal:

#### Uitgangspunten

- De internationale inzet van de politie vindt plaats onder het bevoegd gezag.
- De inzet van buitenlandse politiefunctionarissen op Nederlands grondgebied vindt plaats onder het bevoegd Nederlands gezag.
- De prioriteiten omtrent de internationale inzet van de politie zijn afgeleiden van de nationale prioriteiten.
  - voor criminaliteitsbestrijding in beginsel langs de lijnen van *upstream disruption*, waarin het vertrekpunt is om grensoverschrijdende criminaliteit in bron- en transitlanden te bestrijden;
  - maar ook andersom ligt de focus op het voorkomen dat in Nederland voorkomende criminaliteit een grensoverschrijdend karakter krijgt;
  - daarnaast wordt ingezet op het in Nederland verhinderen en verstoren van activiteiten van internationaal opererende criminelen.
- De internationale inzet van de politie dient in beginsel de operationele belangen van de politie. In voorkomende gevallen kan er een politiek-bestuurlijk of een politiek-professioneel belang ter grondslag van de samenwerking liggen. Bij het laatste belang betekent dit dat er bijzondere kennis bij een buitenlandse korps aanwezig is die voor de Nederlandse politie relevant is.
- De internationale inzet van de politie kan onderwerp zijn van politiek-bestuurlijke weging.<sup>8</sup> In het geval van rechtshulp zijn in het protocol samenwerking internationale rechtshulp de relevante aspecten uitgelicht.<sup>9</sup>
- Effectieve samenwerking kan alleen slagen wanneer alle deelnemende landen en instanties elkaar als gelijkwaardige partners beschouwen. Dit betekent dat besluiten, informatie-uitwisseling en (niet-) operationele acties in overleg conform juridische kaders en afspraken en met wederzijds respect worden genomen en dat er sprake is van wederkerigheid.

#### Randvoorwaarden

- Juridische grondslag: de internationale inzet van de politie berust op een wettelijk kader; (o.a.) een wet, een regeling, een verdrag of anderszins gemaakte afspraken waaraan de politie zich dient te houden (ook in multilateraal verband).
- Voldoende middelen en capaciteit: De politie moet beschikken over de benodigde financiële middelen, personeel en specialistische kennis om

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld wanneer samenwerking overwogen wordt met landen die een ander strafklimaat hebben, een andere benadering hebben ten aanzien van rechtstatelijke waarborgen of wanneer er vermoedens zijn van (mogelijke) mensenrechtenschendingen.

<sup>9</sup> [Kamerstukken II, 2019/20, 31753, nr. 191](#)

internationale samenwerking te kunnen uitvoeren. De beschikbare capaciteit – zoals getrainde specialisten en tijd om aan gezamenlijke projecten te werken – is bepalend voor de effectiviteit van de samenwerking. Dit geldt zowel voor operationele als niet-operationele inzet.

**Onze referentie**  
7588887

- Kennis van internationale politiesamenwerking is een pré. Het opnemen van internationale aspecten in de politieopleidingen is noodzakelijk om de internationale aspecten van politiewerk te kunnen uitvoeren.
- Bij de internationale inzet van de Nederlandse politie en de inzet van internationale partners in Nederland is de rechtspositie en de rechtsbescherming van betrokken medewerkers juridisch gewaarborgd.
- Het ministerie van Justitie en Veiligheid en politie dragen een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de internationale inzet van de politie.
- Adequaat ingerichte infrastructuur: Een goed ingerichte technische en beleidsmatige infrastructuur is cruciaal. Dit omvat veilige en snelle IT-systemen voor informatie-uitwisseling, gezamenlijke databanken, communicatiekanalen en interoperabele tools. Ook moeten er heldere afspraken en protocollen zijn over gegevensbescherming, privacy en operationele procedures.

### **Instrumenten ten behoeve van IPS**

Zoals eerder genoemd is internationale politiesamenwerking een breed begrip. Er bestaan operationele en niet-operationele instrumenten om de veiligheidsbelangen van Nederland te waarborgen.

#### *Liaison officers*

Eén van de kernelementen van internationale samenwerking is het aangaan en beheren van relaties. De politie plaatst *liaison officers* (LO's) onder meer in bron- en transitlanden van geprioriteerde criminele fenomenen. Zij hebben een belangrijke rol in het begeleiden van rechtshulpverzoeken en het aangaan en onderhouden van contacten in het betreffende land. Naast de reguliere LO's maakt de politie gebruik van zogenaamde Flexibel Inzetbare Liaison Officers (FILO's) waarmee sneller en gericht op criminele trends kan worden ingespeeld. Meerdere Nederlandse instanties zijn vertegenwoordigd in het buitenland. Naast de politie en de KMar hebben ook de Douane, de IND en het OM verbindingsofficieren in het buitenland. De FIOD is voornemens twee LO's in het buitenland te plaatsen. De LO's van Politie, KMar en FIOD vallen onder één gezamenlijk netwerk. Nederland is met deze partners multidisciplinair en breed vertegenwoordigd in het buitenland en zorgt, dankzij de geïntegreerde aansturing van politieke en justitiële LO's, voor een coherent beeld van de Nederlandse strafrechtketen naar het buitenland.

#### *Andere kanalen*

Andere instrumenten die de politie tot haar beschikking heeft voor informatie-uitwisseling met andere landen zijn, naast de kanalen van de (buitenlandse) politieliaison officers: de Europol Dutchdesk, het INTERPOL kanaal en bureau SIRENE (o.a. Schengeninformatiesysteem). Het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum voert het beheer over deze vijf officiële internationale informatiekkanalen en ontvangt via deze kanalen politieke informatie- en rechtshulpverzoeken. Daarnaast wordt informatie ook uitgewisseld op basis van overeenkomsten en verdragen, zoals samenwerking op basis van het Prüm

verdrag. In uitzonderlijke gevallen is het ook mogelijk om toegang te verschaffen tot elkaars politiedatabanken zoals mogelijk is gemaakt in het Benelux-politieverdrag. Er worden vormvereisten gesteld aan de manier waarop informatie-uitwisseling plaatsvindt in de Europese Unie richtlijn omtrent informatie-uitwisseling.<sup>10</sup> Verdragen als het Prüm verdrag, verdrag van Enschede met Duitsland en het Benelux-politieverdrag bieden ook basis voor het verlenen van bijstand van personeel en/of materieel over en weer.

**Onze referentie**  
7588887

Verder werken Nederlandse opsporingsdiensten onder het gezag van de Officier van Justitie samen met buitenlandse opsporingsdiensten in specifieke projecten zoals de eerdergenoemde JIT's. Nederland is daarnaast actief in verschillende EMPACT-projecten met een gecoördineerde samenwerking met landen en regio's buiten de EU gericht op aanpak van EU-geprioriteerde fenomenen en in eerdergenoemde OTF's.

De politie kent ook strategische plaatsingen ter bevordering van de internationale politiesamenwerking, zoals momenteel de plaatsing op de Permanente Vertegenwoordiging van de Europese Unie en de Permanente Vertegenwoordiging van de Verenigde Naties. Op dit moment heeft de politie de beschikking over 5 strategische plaatsingen.

Door het verlenen van internationale bijstand aan het buitenland wordt de strategische relatie met een korps in het buitenland ook versterkt. Dit vindt plaats op basis van bestaande verdragen. Het verlenen van bijstand is gestoeld op wederkerigheid.

#### *Missies*

Ten slotte is een belangrijk instrument de inzet van politiepersoneel in (vredes)missies. Artikel 90 van de Grondwet schrijft voor dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. De inzet van politiepersoneel in missies is één van de instrumenten die de Nederlandse regering in kan zetten om de internationale rechtsorde te bevorderen. Dit gebeurt onder meer door bij te dragen aan internationale stabiliteit, door te ondersteunen bij het versterken van de lokale veiligheidssector in (post-)conflictgebieden en door lokale politiecapaciteiten te trainen in het kader van (grensoverschrijdende) criminaliteitsbestrijding.

#### **Strategische agenda**

De genoemde instrumenten worden op verschillende manieren ingezet. Hieronder wordt uiteengezet welke ontwikkelingen er in de verschillende relevante regio's en organisaties de komende vijf jaar worden verwacht op het gebied van IPS.

#### Bilaterale samenwerking

##### Buurlanden

Het streven is om de (niet-) operationele samenwerking met de buurlanden te bevorderen, effectiever te maken en het mogelijke effect van landsgrenzen op de operationele inzet zoveel mogelijk weg te nemen. Middels bilaterale of trilaterale verdragen, te weten het verdrag van Enschede voor de grensoverschrijdende politieke samenwerking en het Benelux-politieverdrag werkt politie grensoverschrijdend samen. Laatstgenoemde is op 1 oktober 2023 in werking getreden aangevuld met een aantal uitvoeringsakkoorden. Het Benelux-

<sup>10</sup> Richtlijn (EU) 2023/977 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023.

politieverdrag wordt binnen de Europese Unie vaak gezien als een *best practice*. Voor Nederland is het van belang dat eventuele EU-initiatieven op grensoverschrijdende operationele politiesamenwerking in lijn blijven met de huidige verdragen met de buurlanden en de ruimte blijft om binnen de Benelux soms net iets verder te gaan zoals vastgelegd in het Benelux-politieverdrag.

**Onze referentie**  
758887

- De mogelijkheden van het Benelux-politieverdrag worden verder benut door in Benelux-verband een uitvoeringsakkoord op te stellen om elkaars bevolkingsregisters en overige overheidsregisters te kunnen raadplegen. Hierdoor worden - voor een belangrijk deel - rechtshulpverzoeken die betrekking hebben op gegevens uit deze registers overbodig waardoor de samenwerking effectiever en sneller kan verlopen. Ook voor het verrichten van grensoverschrijdende opsporingshandelingen zal in Benelux-verband een uitvoeringsakkoord worden opgesteld om de wijze waarop en de praktische modaliteiten van deze samenwerking te regelen met inachtneming van het Nederlandse deurwaardersmodel.
- De praktische samenwerking zoals vastgelegd in het Benelux-politieverdrag zal blijvend worden gemonitord en zoals verdragsrechtelijk is bepaald zal het politieverdrag vanaf 2028 binnen de Benelux worden geëvalueerd.
- Omdat terrorisme en georganiseerde criminaliteit worden gekenmerkt door het gebruik van grof geweld en geen grenzen kennen wordt in navolging van de verdragsrechtelijke grondslag in het Benelux-politieverdrag voor de grensoverschrijdende inzet van speciale interventie-eenheden ook met Duitsland een apart bilateraal verdrag aangegaan voor de grensoverschrijdende inzet van de speciale interventie-eenheden. Hiermee wordt opvolging gegeven aan de intentieverklaring tussen Nederland en Duitsland van 12 december 2024.
- De behoefte en noodzaak voor herziening van het al bestaande verdrag van Enschede worden geïnventariseerd. In overleg met Duitsland zal worden besloten of de behoeftestelling van zowel Nederland als Duitsland tot herziening van het verdrag leidt. Relatiebeheer met de buurlanden is zowel op strategisch als operationeel niveau belangrijk. Blijvend zal met België evenals met de grenzende Duitse deelstaten intensief contact worden onderhouden om te bezien waar we elkaar nog verder kunnen versterken in de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit middels politiesamenwerking.
- Binnen het kader van het huidige akkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk is het uitgangspunt om op strategisch niveau de bilaterale relatie en het netwerk te versterken met het Verenigd Koninkrijk. Latijns-Amerika en West-Afrika zijn bijvoorbeeld voor zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk geprioriteerde regio's, waarbij samenwerking met het VK in die regio's verkend zal worden. Ook op onderwerpen worden reeds *best practices* gedeeld.

#### Derde landen en regiobenadering

De eerder geschetste geopolitieke context kan ervoor zorgen dat samenwerking met sommige derde landen aan verandering onderhevig is. Politiesamenwerking is in principe, mits binnen de toepasselijke juridische, financiële en beleidskaders, met alle landen mogelijk. In beginsel wordt hierbij rekening gehouden met de rechtsstatelijkheid, de mensenrechtensituatie, de diplomatieke relatie en de geopolitieke belangen en ontwikkelingen. Het komt bijvoorbeeld voor dat er

verzoeken tot politiesamenwerking worden ontvangen die onderwerpen betreffen waar het betreffende land een beleid hanteert dat tegenstrijdig is met het Nederlands kabinetsstandpunt of die afkomstig zijn van landen die mogelijk politiek gevoelig liggen. Het is mogelijk dat samenwerking met dergelijke landen op bepaalde terreinen wel degelijk mogelijk is, terwijl dit op andere terreinen niet het geval hoeft te zijn. Ook is het mogelijk dat er geen samenwerking op bilateraal niveau plaatsvindt, maar wel op multilateraal niveau. Het overgaan tot mogelijke samenwerking is tevens afhankelijk van het type politie-inzet: het uitwisselen van kennis en expertise kan bijvoorbeeld minder gevoelig zijn dan gezamenlijke trainingen of het afleggen van studiebezoeken.

**Onze referentie**  
758887

Anderzijds bieden sommige landen juist kansen als opkomende partners in het veiligheidsdomein. Zo kunnen landen als India en Brazilië strategische partners zijn op het gebied van trainingen, informatie-uitwisseling en operationele samenwerking. Samenwerking met derde landen wordt in goed overleg met de relevante nationale en internationale partijen overwogen. Momenteel worden bijvoorbeeld verschillende Memoranda of Understanding (MoU's) verkend met partners in Latijns-Amerika, Azië en Afrika gericht op criminaliteitsfenomenen die prioriteit hebben voor de politie.

Aansluitend op de bilaterale samenwerking worden regionale benaderingen van veiligheidsproblemen steeds belangrijker. In sommige gevallen past een regiobenadering beter bij het aanpakken van een probleem dan een bilaterale benadering. Zo worden de problemen in de regio Latijns-Amerika die een impact op Nederland hebben al geruime tijd multidisciplinair bekeken en aangepakt. Vaak is één criminaliteitsfenomeenprobleem leidend voor een (sub)regio; in Latijns-Amerika is dat bijvoorbeeld drugs en ondermijning. Door identificatie van het probleem en een brede integrale aanpak (het barrièremodel) is Nederland beter in staat de problemen effectief aan te pakken. De regio's West-Afrika en Westelijke Balkan lenen zich ook goed voor een dergelijke aanpak. Voor deze regio's zijn aparte strategieën opgesteld met als doel om focus aan te brengen in de samenwerking met bepaalde landen en het prioriteren van criminaliteitsfenomenen. Zo is in de West-Afrika strategie Nigeria als prioritair land aangemerkt. In Nigeria is een liaison officer vanuit de KMar geplaatst en de politie heeft een liaison officer in Ghana. Daarnaast wordt momenteel ook gewerkt aan een JenV-breed MoU met Nigeria met betrekking tot drugsbestrijding.

De Europese Unie zoekt ook actief samenwerking met derde landen waarbij het ook gaat om samenwerking op het gebied van veiligheid en informatie-uitwisseling. JenV en de politie werken samen om hier invulling aan te geven. Door middel van het halfjaarbericht wordt uw Kamer op de hoogte gebracht van alle recente ontwikkelingen en nieuwe samenwerkingsverbanden.

#### Multilateraal Europese Unie

Om een rol op het wereldtoneel te kunnen blijven vervullen, dient Europa zich te profileren als een machtsblok en daarmee een aanjager van verdergaande Europese integraties. Barrières tussen lidstaten van de Europese Unie (juridisch, technisch) om samen te kunnen werken, informatie uit te kunnen wisselen, zullen naar verwachting geleidelijk verdwijnen. Dat wil niet zeggen dat de politie 'Europees' wordt. De politie behoort nog steeds tot de soevereiniteit van de lidstaten - tenzij er een Europese Verdragswijziging komt.

Toch bieden de ontwikkelingen voor internationale politiesamenwerking veel kansen. Het in het leven roepen van *single points of contact* binnen Europese politiediensten om eenvoudig informatie uit te kunnen wisselen, via een Europees verbindingssysteem geautomatiseerd toegang tot elkaars databanken (DNA, vinger- en handpalmafdrukken, gelaatsbeelden) verkrijgen, het versnellen van het proces omtrent rechtshulpverzoeken – het is zomaar een greep uit de mogelijkheden die verdergaande Europese integratie mogelijk maakt. Deze lijn van technische vervlechting is Nederland, het absorptievermogen van de politieorganisatie daarbij indachtig, voornemens voort te zetten. Grensoverschrijdende criminaliteit dient immers grensoverschrijdend bestreden te worden.

**Onze referentie**  
7588887

Daarbij is tevens oog voor het versterken van de verbinding tussen enerzijds het grensdomain en anderzijds het veiligheidsdomain. We werken door aan de implementatie van verscheidende *smart borders* verordeningen (o.a. het *entry-exit system* (EES), het *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS) en *European Dactyloscopy* (Eurodac)), met bijzondere aandacht voor de technische doorontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem (SIS). Een stevigere verbinding tussen het grens- en veiligheidsdomain geeft de politie (op termijn) meer mogelijkheden om personen met een niet-Europees paspoort (derdelanders) te identificeren en, indien daar aanleiding toe bestaat, te onderzoeken of zij op enigerlei wijze (slachtoffer, verdachte, getuige) betrokken zijn geweest bij een strafbaar feit.

Net zoals andere lidstaten maakt Nederland zich in Europa daarnaast sterk voor (verdere) interoperabiliteit; de mogelijkheid om Europese én nationale informatiesystemen, met elkaar te verbinden, te laten communiceren, al dan niet gelijktijdig (geanonimiseerd) uit te kunnen lezen. Het laagdrempelig, eenvoudig en snel toegang hebben tot informatie, zelfs als deze voorhanden is buiten de Nederlandse landsgrenzen, is immers onmisbaar in een wereld waar criminaliteit in een veelheid van de gevallen een grensoverschrijdende component heeft. Ook het daadwerkelijk kunnen analyseren van deze informatie is een speerpunt van de Nederlandse inzet in Europa. In Europol verband speelt het gebruik van *artificial intelligence* hierbij een steeds grotere rol. Gerichter kunnen patrouilleren, beeld- en videoanalyse, het snel kunnen doorzoeken van aanzienlijke hoeveelheden informatie (in bijv. internationale *databases*) – het zijn allemaal onderdelen van politiewerk die baat hebben bij het gebruik van *artificial intelligence*. Het volgen van deze technische ontwikkelingen en het in Europa onder de aandacht brengen van de mogelijkheden die deze innovaties de opsporing biedt, is onderdeel van de Nederlandse inzet de komende jaren. Een andere innovatie zou mogelijk de creatie zijn van een Europese Cloud voor Europese politiediensten of een European Law Enforcement Satellite and Data Centre Infrastructure. Dit om de onafhankelijkheid van buitenlandse (derde landen) clouds en computers (waarin zeer gevoelige gegevens staan) te realiseren. Dit is zeer complex, omdat daar Europese 'computersystemen' voor nodig zijn.

De toegang tot grote hoeveelheden, gevoelige informatie brengt verantwoordelijkheid met zich mee. Hoewel innovaties opsporingsmogelijkheden over het algemeen vergroten, roepen ze ook vragen op het gebied van gegevensbescherming. Validiteit van informatie, transparantie, controle, het gebruik van gezichtsherkenningsoftware – ook dit is een greep uit een lange lijst

met aandachtspunten. Nederland maakt zich in Europa sterk voor de bescherming van (gevoelige) persoonsgegevens, waarbij tevens aandacht wordt gevraagd voor opsporingsbelangen.

**Onze referentie**  
7588887

De aankomende jaren staan de lidstaten van de Europese Unie voor de uitwerking van de door de Europese Commissie vastgestelde Interne Veiligheidsstrategie (*ProtectEU*) en de *European Union Preparedness Union Strategie*. Bij het innemen van kabinetsstandpunten ten aanzien van de verdere uitwerking van deze voorstellen is de operationele behoefte van de politie zwaarwegend, waarbij tevens rekening te houden met de bestaande capaciteit, financiën en de tijd en training die nodig is voor zorgvuldige implementatie.

De Europese Commissie ziet tevens een grotere rol voor Europol weggelegd. De samenwerking met Europol is van onschatbare waarde. Nederland richt diens inzet op het uitbouwen van Europol tot dé informatie en technologie *hub* van Europa. En ook voor Europol zou een mogelijkheid van een eigen cloud voor meer veiligheid van gegevens en resultaten kunnen zorgen. Het voorstel voor de aanpassing van het Europol-mandaat wordt in juni 2026 verwacht.

Nederland maakt zich in het Europese speelveld hard voor politiesamenwerking onder de vlag van het *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (EMPACT), het gebruik van *operational taskforces* (OTF) en de inzet van *joint investigation teams* (JIT). Het grote voordeel van deze vormen van samenwerking is dat het om een beperkt aantal landen gaat dat met één of meerdere vormen van criminaliteit te maken heeft en daar gericht in een ander land – tijdelijk – met elkaar samenwerken onder het gezag van het betreffende land. Daarbij hoeven niet alle 27 landen betrokken te worden, wat het sneller en gericht maakt en de netwerken vergroot. Gespecialiseerde politienetwerken (ATLAS, CARPOL, CULTNET e.d.) zorgen ook voor goede netwerken en vertrouwen. Toch moet er ook gedacht worden aan meer samenwerking met derde landen op bepaalde fenomenen, al is het maar om ook met hen te netwerken en tot vertrouwen te komen.

Crime as a service is een opkomend fenomeen voor de Nederlandse politie waar de Nederlandse politie steeds meer aandacht aan zal geven. Daders worden steeds jonger en plegen steeds vaker (zwarte) criminele feiten zowel in Nederland als in het buitenland. Europese politiediensten werken steeds vaker samen om dit fenomeen te bestrijden.

Eén en ander leidt ten aanzien van de Europese Unie tot de volgende prioriteiten:

- Het in de Europese Unie aanjagen van (verdere) mogelijkheden tot het vereenvoudigen en versnellen van het delen van informatie in het politiedomein;
- Het in de Europese Unie aanjagen van (verdere) interoperabiliteit tussen Europese én nationale (politie)informatiesystemen;
- Het in de Europese Unie aanjagen van verdere mogelijkheden tot het gebruik van *artificial intelligence* (AI) (en andere innovaties) ter ondersteuning van de uitvoering van de politietaak en de verwerking van aanzienlijke hoeveelheid gegevens, het uitvoeren van analyses en het aanpakken van o.a. dark web;
- De discussie voeren over de definitie 'hybride dreigingen' en welke rol daarin voor de politie en voor de nationale veiligheidsdiensten is weggelegd en welke eventuele samenwerking tussen politie en diensten;

- Het in de Europese Unie (bij de Commissie en het Europees Parlement) aandacht blijven vragen voor de bescherming van (gevoelige) persoonsgegevens, waarbij oog is voor een balans tussen enerzijds het privacybelang en anderzijds het opsporingsbelang;
- Het in Europa aanjagen van een rol van Europol als informatie en technologie *hub* binnen de Unie, waarbij het ondersteunen van de lidstaten en het optimaliseren van het functioneren van Europol binnen diens huidige mandaat het uitgangspunt is;
- Het in de Europese Unie aandacht vragen voor de operationele behoefte van de politie in de geopolitieke ontwikkelingen, de absorptiecapaciteit van de Nederlandse politieorganisatie, de kosten die met nieuwe voorstellen gemoeid zijn, en de tijd en training die nodig is om voorstellen tijdig te kunnen implementeren.

**Onze referentie**  
758887

#### VN, INTERPOL en MAOC (N)

De veranderende opstelling van de VS op het wereldtoneel zal de komende jaren ook in de samenwerking buiten de EU te merken zijn. In de context van de VN en andere samenwerkingsverbanden heeft dit gevolgen voor de financiële en/of politieke steun vanuit de VS. Ook andere landen, zoals China en Rusland, positioneren zich steeds strategischer in multilaterale veiligheidsstructuren. Tegelijkertijd zoeken opkomende economieën zoals India en Brazilië meer invloed in mondiale veiligheidsbesluiten, wat invloed heeft op de dynamiek binnen internationale samenwerkingsverbanden.

Met deze ontwikkelingen is samenwerking met traditionele allianties niet meer vanzelfsprekend. Dit is voor Nederland een mogelijkheid voor nieuwe coalities en kansen. Bovendien wordt multilaterale inzet van groter belang, juist omdat bilaterale samenwerking in de huidige geopolitieke context met sommige landen moeilijker maar in sommige gevallen ook belangrijker wordt.

- De inzet in multilaterale verbanden zoals de VN, INTERPOL en MAOC (N)<sup>11</sup> gaat strategischer bekeken worden, teneinde de Nederlandse invloed te vergroten en beter de verbinding te leggen met Nederlandse veiligheidsbelangen. Hierbij wordt onder andere gekeken naar (strategische) plaatsingen bij deze organisaties. Ook wordt hier de *whole-of-society* aanpak geïmplementeerd waarbij relevante partners zoals Defensie, BZ, de FIOD, douane, bedrijven en burgers worden betrokken. De politie heeft hiervoor een strategie internationale multilaterale samenwerking opgesteld waarin de versterking van de eigen positie in het multilaterale domein wordt beoogd.
- De (geopolitieke) ontwikkelingen vragen ook om een nauwere multilaterale samenwerking in het Caribisch gebied. Bezien wordt hoe de inzet in multilaterale instellingen meer kan worden verbonden aan de belangen in het Caribisch gebied.
- De uitwisseling van informatie is de hoeksteen van internationale politietsamenwerking. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid is verzocht om onderzoek te doen naar de instrumenten die de politie ter beschikking staan om informatie uit het politiedomein internationaal uit te wisselen, hoe deze instrumenten momenteel benut worden en welke toekomstige ontwikkelingen in dit kader verwacht mogen worden. De bevindingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) vormen het

<sup>11</sup> Maritime Analysis and Operations Centre (Narcotics)

startpunt voor een visietraject ten aanzien van de internationale uitwisseling van informatie uit het politiedomein.

**Onze referentie**  
7588887

### Missies

Mijn ambtsvoorganger heeft zich in 2023, tezamen met de toenmalig korpschef, gecommitteerd aan de doorontwikkeling van het instrument uitzending van politiepersoneel op internationale (vredes)missies. Ik continueer deze lijn, waarbij ik wens de samenhang tussen de uitzending van politiepersoneel en de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te versterken. Dat doe ik door:

- uitzendingen in conflictgebieden met een criminaliteitsrelatie met Nederland te prioriteren;
- in toenemende mate modulaire capaciteit aan missies ter beschikking te stellen op voor Nederland prioritaire criminaliteitsfenomenen; en
- het verstevigen van de verbinding tussen uitgezonden politiefunctionarissen en de informatieorganisatie van de Nederlandse politie.<sup>12</sup>

### Samenwerking binnen het Koninkrijk

Ook binnen het Koninkrijk wordt er goed en actief gewerkt aan het onderhouden en verbeteren van de politiesamenwerking. Hoewel het hier strikt genomen niet om internationale inzet gaat vragen schaal, geografische ligging en (geopolitieke) context wel om een heldere visie op deze onderlinge samenwerking.

- De verantwoordelijkheid van JenV strekt zich uit tot de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook bekend als Caribisch Nederland (CN). De minister van JenV heeft als korpsbeheerder een eigenstandige rol voor het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Gelet op de kleinschaligheid van het korps is de politiesamenwerking binnen het Koninkrijk voor KPCN essentieel. Het korps zal niet zelfstandig in alle expertise kunnen voorzien en is daarom, net als de andere korpsen in de regio, aangewezen op de samenwerking in de regio als ook met de NP.
- Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn als autonome landen binnen het Koninkrijk zelf verantwoordelijk voor de rechtshandhaving. De politiesamenwerking tussen deze drie landen en Nederland vindt zijn grondslag in een gezamenlijke wens van de vier landen binnen het Koninkrijk om hierop samen te werken en in de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uitgangspunt is dat de politie binnen de landen met elkaar samenwerken en waar nodig hulp en bijstand verlenen. De ministers van deze landen voeren hier twee keer per jaar overleg over in het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO).
- Op het niveau van de korpschefs is ter verdere versterking van de samenwerking al enkele jaren een college van korpschefs ingericht dat succesvol met elkaar samenwerkt en als voorbeeld dient voor goede samenwerking in de regio. Het college van korpschefs wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Vanaf 2026 betreft het een structurele financiering die het college in staat stelt de samenwerking verder te verstevigen. Nu er structurele financiering beschikbaar is zal het college investeren in een goede governance structuur en het, samen met JenV en de NP formuleren van een toekomst strategie.
- Een belangrijke ontwikkeling in de regio is ook de versterking van de samenwerking tussen het Koninkrijk en Suriname. De gemeenschappelijke

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2024/25, 29521, nr. 493.

taal, verwevenheid met de Caribische context en vergelijkbare juridische realiteit maakt dat het uitwisselen van kennis en expertise voor zowel het Koninkrijk als Suriname relevant is. Dit mede gelet op het mogelijk potentieel aan politiemedewerkers die de korpsen in de Caribische regio kunnen versterken, al dan niet incidenteel. Alle korpsen in de regio hebben te maken met een gebrek aan capaciteit.

**Onze referentie**  
7588887

- De liaison officer op Curaçao speelt een belangrijke rol bij de politiesamenwerking en werkt samen met de korpsen toe naar een Koninkrijkstrategie op het gebied van de informatie-uitwisseling.
- Het Recherche Samenwerkingsteam is werkzaam voor de vier landen en biedt ondersteuning aan rechercheonderzoeken gerelateerd aan grensoverschrijdende en rechtsschokkende criminaliteit. In 2027 vindt een evaluatie van het RST plaats. Vooruitlopend hierop zal ook bekeken worden of de invulling van de inzet van het RST nog passend is bij de ontwikkelingen in de regio en de vraag naar researchcapaciteit.



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen  
Financiën, Bedrijfsvoering en  
Kustwacht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Datum 3 juli 2026  
Betreft Bijlage 6: Financiële situatie politie 2026

**Onze referentie**  
7655329

Op 21 januari 2026 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer voorafgaand aan het Wetgevingsoverleg "Begrotingsonderdeel politie" van 26 januari 2026 een brief gestuurd met een uitwerking van de financiële situatie bij de politie voor 2026<sup>1</sup>. In het Wetgevingsoverleg is toegezegd<sup>2</sup> om eind mei een voortgangsrapportage over de financiële situatie van de politie te sturen.

Zoals toegelicht in verschillende Kamerbrieven<sup>3</sup>, is bij de politie sprake van meerjarige financiële problematiek. De meerjarige financiële opgave van de politie heeft door de investeringen van het kabinet Jetten een ander karakter gekregen. Zoals ik in mijn beleidsbrief van 24 april 2026<sup>4</sup> heb toegelicht, wordt structureel € 348 miljoen vrijgemaakt om de financiële opgave bij de politie in te vullen en te komen tot een meerjarig sluitende begroting om daarmee de slagkracht van de politie (ook in Caribisch Nederland) te verbeteren. Onder het kopje 'Beeld vanaf 2027' ga ik verder in op de investeringen in de politie vanuit het coalitieakkoord.

Aangezien de extra financiële middelen voor de politie vanuit het kabinet pas vanaf 2027 beschikbaar zijn voor de politie, zal de korpschef de voorgestelde oplossingsrichting voor de financiële opgave in 2026 behoedzaam voortzetten. Op deze wijze wordt geborgd dat er geen keuzes worden gemaakt die vanaf 2027 teruggedraaid moeten worden.

### **Actualisatie van de financiële situatie voor 2026**

Ik geef u in het onderstaande informatie over de financiële ontwikkelingen ten opzichte van het beeld in de brief van 21 januari 2026, daarnaast ga ik in op moties en toezeggingen bij eerdere debatten in relatie tot de financiële opgave van de politie.

Zoals eerder toegelicht in de brief van 21 januari, kan de financiële problematiek op de begroting voor 2026 voor een groot deel gedekt worden door financieel-technische maatregelen. Hiermee kon echter niet de gehele problematiek voor 2026 worden gedekt, er was ook een begrenzing nodig van de personele bezetting. Dit bestond uit een prognose van de onderbezetting van € 110 miljoen en een financiële restopgave van € 46 miljoen die gedekt moest worden uit het actief begrenzen van de personele bezetting.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628 nr. 1303.

<sup>2</sup> In: Kamerstukken II 2025/26-VI, nr. 133, p72 (onderaan, de voorzitter).

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2025/26, 36800-VI, nr. 2, en 29628 nr. 1302.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36800-VI-142.

Ten opzichte van januari 2026 is er de volgende relevant ontwikkeling.

De politie heeft in 2025 een positief exploitatieresultaat van ca. € 75 miljoen. Omdat er vanaf 2027 extra middelen beschikbaar zijn, zet de politie ter overbrugging naar 2027 het positieve exploitatieresultaat in om de financiële restopgave in 2026 te ontlasten.

Het inzetten van het positieve exploitatieresultaat gebeurt in twee stappen. Allereerst zal de politie € 46 miljoen inzetten om de eenheden en organisatieonderdelen te ontzien. Dit verlicht over de volle breedte de financiële opgave van de eenheden en organisatieonderdelen. Met deze maatregel blijft er in 2026 voor sommige eenheden een opgave om actief begrenzen op de personele bezetting. Voor de invulling van de opgave in 2026 zijn de volgende kaders afgesproken. De basisteams (de gebiedsgebonden politie en de opsporing in de basisteams) zullen helemaal buiten beschouwing worden gelaten. Hiermee wordt geborgd dat de aanwezigheid van de politie in buurt, wijk, stad en gemeente en de opsporing in de basisteams niet geraakt worden. Met andere woorden: blauw op straat blijft dus buiten beschouwing. Daarnaast zullen de bijzondere bijdragen (zoals voor de Dienst Specialistische Interventies en ondermijning) ongemoeid blijven. Er wordt ook niet getornd aan de instroom van aspiranten en er worden geen mensen ontslagen. Ook wordt conform afspraak bij het begrenzen van de bezetting maximaal ingezet op de niet-operationele capaciteit.

De precieze keuzes in een eenheid voor de invulling van de financiële opgave in 2026 zullen met de desbetreffende gezagen worden gemaakt, omdat de context per eenheid kan verschillen. Als het voor eenheden niet mogelijk is de financiële opgave voor 2026 uit te voeren binnen de afgesproken kaders of dat het een ongewenst effect zou hebben voor de bezetting van de operationele sterkte, dan kan er maatwerk worden toegepast. Daarvoor is € 29 mln. uit het positieve exploitatieresultaat van 2025 beschikbaar.

Het uitgangspunt vanuit de korpsleiding is dat eenheden en organisatieonderdelen de bezetting niet laten groeien zonder bijbehorende formatieruimte. Bij een aantal eenheden is strakkere vacatureregie ingesteld om overbezetting af te bouwen, met in achtneming van de afgesproken bovenstaande kaders. Dit houdt in dat de politieleiding strakker gaat sturen welke vacatures wel worden opengesteld en welke niet. Dit is met name relevant voor de (overbezette) niet-operationele functies.

Ik vind het belangrijk dat de korpsleiding in 2026 blijft sturen op de financiële en formatieve kaders voor de eenheden en de organisatieonderdelen om de financiële basis op orde te brengen en om te voorkomen dat geplande uitbreiding van operationele sterkte niet kan worden ingevuld.

De politie heeft het ministerie laten weten dat het op koers ligt om de begroting 2026 te realiseren, met in achtneming van de gemaakte afspraken over inzet van het eigen vermogen. Politie heeft op basis van de realisatie over de eerste 4 maanden aangegeven dat er op dit moment geen sprake lijkt van substantiële aanvullende financiële risico's. Ik heb deze ontwikkelingen met de gezagen in het LOVP besproken.

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen  
Financiën, Bedrijfsvoering en  
Kustwacht

**Datum**  
3 juli 2026

**Onze referentie**  
7655329

Door de financiële opgave in 2026 op te lossen binnen de afgesproken kaders, het inzetten van dit positieve exploitatieresultaat en het niet tornen aan blauw op straat in 2026 wordt tegemoet gekomen aan verschillende moties en toezeggingen. Namelijk de motie van het lid van Nispen (SP) over bezuinigingen niet ten koste laten gaan van personeel<sup>5</sup>, de motie van het lid van Nispen over het financiële gat bij de politie dichten<sup>6</sup>, de motie van de leden Timmermans en Jetten (D66) over het exploitatietekort bij de politie voor 2026 via een wijziging op de ingediende begroting wegnemen<sup>7</sup>.

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen  
Financiën, Bedrijfsvoering en  
Kustwacht

**Datum**  
3 juli 2026

**Onze referentie**  
7655329

### **Beeld vanaf 2027**

Door de investeringen vanuit het coalitieakkoord van het kabinet Jetten heeft de meerjarige financiële opgave van de politie inmiddels een ander karakter. Vanuit het coalitieakkoord is er oplopend tot structureel € 462 miljoen vanaf 2030 bestemd voor de politie vanuit de envelop Nationale Veiligheid<sup>8</sup>. Zoals aangekondigd in mijn beleidsbrief<sup>9</sup> van 24 april zal structureel € 348 miljoen worden ingezet om de financiële opgave bij de politie in te vullen en daarmee de slagkracht van de politie (ook in Caribisch Nederland) te verbeteren. Daarbij is het van belang dat de overbezetting op de niet-operationele sterkte wordt afgebouwd en de IV-uitgaven worden beheerst en begrensd, om te voorkomen dat de operationele sterkte moet worden ingeperkt.

Vervolgens blijft € 114 miljoen van de middelen uit het coalitieakkoord over voor de ambities die in het coalitieakkoord staan voor de politie. Ik vind het belangrijk om een fasering aan te brengen in de toekenning van de financiële middelen, zodat ik met de politie en de gezagen de tijd heb om gezamenlijk te bepalen waaraan deze overige beschikbare middelen besteed moeten worden. Ik zal uw Kamer bij presentatie van de JenV-ontwerpbegroting (Prinsjesdag) informeren over hoe de € 114 miljoen wordt besteed.

Met deze investeringen in de politie wordt tegemoet gekomen aan verschillende moties en toezeggingen. Namelijk de motie van het lid Michon-Derkzen (VVD) c.s. over niet bezuinigen op de kerntaak van de politie<sup>10</sup>, de motie van het lid van Nispen (SP) over zorgen dat bij de nationale politie de bezetting de formatie volgt<sup>11</sup>, de motie van het lid Michon-Derkzen c.s. (VVD) over garanderen dat financiële problematiek bij de politie niet wordt afgewend op de operationele sterkte<sup>12</sup>, de motie van het lid Mutluer (GroenLinks/PvdA) over het informeren over de meerjarige keuzes in de politieformatie en hoe de operationele slagkracht wordt ontzien<sup>13</sup>, de motie van het lid Dobbe (SP) over geen generieke vacaturestop bij de politie<sup>14</sup> en de motie van het lid Dobbe (SP) over tekorten bij de politie voorkomen en dit verwerken in de komende begrotingen<sup>15</sup>.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 29628, nr. 1262.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1285.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 28684, nr. 803.

<sup>8</sup> In het coalitieakkoord stond € 512 miljoen maar is bijgesteld naar € 462 miljoen, omdat er € 50 miljoen vanuit de envelop Nationale Veiligheid is overgegaan naar de AIVD.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36800 VI, nr. 142.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1282.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 29628, nr. 1286.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36800, nr. 49.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36800 nr. 51.

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36800, nr. 59.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2025/26, 36 800, nr. 60

**Slot**

Met het bovenstaande wordt de financiële stabiliteit en continuïteit bij de politie geborgd, waarbij de verdere versterking van de operationele slagkracht leidend blijft. Met de beschikbare middelen vanaf 2027 maken we gefaseerde, verantwoorde keuzes zodat de politieorganisatie de komende jaren nabij, gezaghebbend, financieel op orde en toekomstbestendig is, met ruimte voor innovatie.

D.M. van Weel

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen  
Financiën, Bedrijfsvoering en  
Kustwacht

**Datum**  
3 juli 2026

**Onze referentie**  
7655329



# Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken

Definitief: juni 2026

## Opgesteld door:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Inhoudsopgave

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Voorwoord.....                                     | 2  |
| Forensische Geneeskunde.....                       | 3  |
| Doel forensische geneeskunde.....                  | 4  |
| Governance stelsel forensische geneeskunde.....    | 4  |
| Visie op de toekomst Forensische Geneeskunde.....  | 6  |
| Kernwaarden.....                                   | 6  |
| Capaciteit.....                                    | 7  |
| Kwaliteit.....                                     | 8  |
| Financiering stelsel forensische geneeskunde.....  | 8  |
| Regulering stelsel forensische geneeskunde.....    | 9  |
| Programma Versterking Forensische Geneeskunde..... | 10 |

## Voorwoord

De ministers van JenV, VWS en BZK zijn gezamenlijk stelselverantwoordelijk voor de forensische geneeskunde in Nederland<sup>1</sup> en hebben de gedeelde ambitie om te komen tot een goed functionerend, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van forensische geneeskunde. Vanuit onze gedeelde visie op de forensische geneeskunde geven wij kaders en uitgangspunten aan voor de versterking en doorontwikkeling van de forensische geneeskunde.

Deze visie geeft richting en houvast aan de partijen die werken aan de forensische geneeskunde voor verdere doorontwikkeling en om keuzes te maken die daar aan bijdragen. Bovendien biedt het kans om tijdig in te spelen op ontwikkelingen, om kansen en bedreigingen te identificeren en scherpe keuzes te maken waar nodig. Daarbij is het niet alleen belangrijk om richting en houvast te bieden voor de doorontwikkeling van de forensische geneeskunde, maar ook om duidelijkheid te verschaffen over definities, doel, reikwijdte en wie waar over gaat, over wie waarop aanspreekbaar is. Partijen hebben hier verschillende verwachtingen of wensen bij. Deze onduidelijkheid zorgt voor knelpunten in de praktijk en belemmert de slagkracht om hierop actie te ondernemen.

In dit document wordt dan ook niet alleen de visie op de inrichting en functioneren van het stelsel forensische geneeskunde beschreven, maar ook de kaders en uitgangspunten die daar bij horen. Hiermee geven de stelselverantwoordelijke ministers invulling aan het eerste actiepoint ten behoeve van de versterking van het stelsel uit het integrale programmaplan Versterking Forensische Geneeskunde.

---

<sup>1</sup> NB: Deze visie heeft alleen betrekking op de inrichting van het stelsel forensische geneeskunde binnen het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

# Forensische Geneeskunde

Forensische geneeskunde speelt een cruciale rol op het snijvlak van geneeskunde en recht. Het vakgebied richt zich op het medisch onderzoek van levende en overleden personen ten behoeve van waarheidsvinding in het kader van het strafrecht (inclusief pre-strafrecht fase). Onder pre-strafrecht wordt de fase verstaan waarin nog geen verdenking is vastgesteld van een strafbaar feit en waarbij niet is uit te sluiten dat er een verdenking van een strafbaar feit ontstaat. Binnen het pre-strafrecht handelt een forensisch arts onafhankelijk en op basis van eigen professionele deskundigheid, volgens de kwaliteitseisen, methoden en ethische normen die gelden binnen de forensische geneeskunde. De verrichtte onderzoeken en vastgelegde bevindingen dienen objectief, zorgvuldig en toetsbaar te zijn. Het FMO in die fase kan bijdragen aan de vaststelling of een strafbaar feit is gepleegd (bijv. FMEKK) en kan - als een verdenking is ontstaan - bijdragen aan het bewijs. Hierdoor wordt tevens bijgedragen aan de publieke gezondheid en de kwaliteit van zorg. Waarheidsvinding dient dan ook ruim uitgelegd te worden.

Inhoudelijk beslaat de forensische geneeskunde:

➤ *het Forensisch Medisch Onderzoek (FMO):*

hieronder valt het zedenonderzoek (zowel minderjarigen als meerderjarigen), afname van DNA, bloedafnamen in het kader van de WVV en andere bemonsteringen, het beschrijven, beoordelen en interpreteren<sup>2</sup> van letsel in het kader van strafrecht of FMEKK<sup>3</sup>.

Deze visie heeft betrekking op FMO waar het gaat om het onderzoeken en beschrijven van letsels en advisering daarover. Het deel van FMO dat gaat om deskundigenonderzoek behoort wel tot de forensische geneeskunde, maar heeft een andere juridische grondslag. Vanwege het feit dat deze twee onderdelen een ander wettelijk kader, een andere opdrachtgeversstructuur en andere verantwoordelijkheden hebben, wordt het deskundigenonderzoek wel benoemd, maar maakt het geen onderdeel uit van deze herinrichting van het stelsel.

➤ *de Lijkschouw:*

het postmortale onderzoek door de forensisch arts in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, naar de aard van het overlijden en de doodsoorzaak. Doel van de lijkschouw is vaststellen of er sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden en het achterhalen van de doodsoorzaak voor zover dit op basis van de lijkschouw mogelijk is. De lijkschouw draagt bij aan: de beantwoording van de vraag of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit, duidelijkheid voor de nabestaanden over de doodsoorzaak en een goede doodsoorzaakstatistiek. De lijkschouw maakt vaak onderdeel uit van het overlijdensonderzoek dat samen met de politie en KMar wordt uitgevoerd om in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden vast te stellen of het overlijden het gevolg zou kunnen zijn van een strafbaar feit. Het overlijdensonderzoek door politie en KMar behoort tot het domein van de (forensische) opsporing en valt daarmee buiten de scope van deze uitgangspunten voor het stelsel forensische geneeskunde.

Indien er aanwijzingen zijn dat het overlijden het gevolg is van een misdrijf, bepaalt de officier van justitie of er nader onderzoek naar de doodsoorzaak moet plaatsvinden door middel van een gerechtelijke sectie. Dit valt buiten het kader van de lijkschouw en daarmee buiten de scope van deze uitgangspunten voor het stelsel forensische geneeskunde.

Door forensische geneeskunde te definiëren als een vak ten dienste van strafrecht, is de plek binnen politie, justitie en rechtspraak helder, maar ook binnen de rest van de geneeskunde. Een smalle definitie onderstreept de noodzaak van specifieke deskundigheid die nodig is en verhoogt de professionele status als forensisch expert.

Naast het forensisch medisch onderzoek en de lijkschouw zijn er uiteraard medische disciplines nauw verwant aan de forensische geneeskunde, maar deze hebben een eigen inhoudelijke basis.

---

<sup>2</sup> Interpretatie van letselbeschrijvingen vindt plaats in het kader van het NRGD-deskundigenonderzoek.

<sup>3</sup> FMEKK is het beschrijven en beoordelen van letsel om vast te stellen of uit te sluiten of sprake is van een vermoeden van kindermishandeling of een vermoeden van mishandeling van kwetsbaren.

Om te kunnen komen tot goede letselbeschrijvingen, duidingen en rapportages worden (meestal op verzoek van de officier van justitie<sup>4</sup> met opdracht en benoeming) aanvullende onderzoeken door andere medische disciplines aangevraagd. Denk hierbij aan forensische radiologie, forensische toxicologie, forensische pathologie, etc. Dit zijn eigenstandige medische disciplines die niet tot de forensische geneeskunde behoren, maar wel onlosmakelijk verbonden zijn met de forensische geneeskunde.

De stelselverantwoordelijke departementen zetten ten aanzien van de medische arrestantenzorg (MAZ) de lijn van het kabinetsstandpunt uit 2018 voort. Medische arrestantenzorg heeft de zorg voor de gezondheid van de arrestant tot doel. Het is gericht op de (urgente) medische hulpvraag van de arrestant en is niet forensisch van aard, omdat het niet ten dienste staat van waarheidsvinding in het kader van de strafrechtelijke opsporing en vervolging. Daarmee is het een andere discipline dan forensisch medisch onderzoek en lijkschouw. Medische arrestantenzorg is een bijzondere vorm van huisartsenzorg voor de arrestant in opdracht van politie. Om de arts-patiëntrelatie te beschermen is het ook van belang dat er een duidelijke taakscheiding is tussen medische zorg aan arrestanten en forensisch medisch onderzoek bij eenzelfde arrestant ten behoeve van het strafrecht. Om medische arrestantenzorg te kunnen uitvoeren zijn bijzondere bekwaamheden nodig, gelet op de politieke context en de kenmerken van de doelgroep. Momenteel wordt medische arrestantenzorg door forensisch artsen, basisartsen onder supervisie van een forensisch arts, huisartsen en verpleegkundigen uitgevoerd. De zorgverlener moet bevoegd en bekwaam zijn om de zorg te leveren. Hoewel de zorg hiermee niet exclusief is voorbehouden aan forensisch artsen, blijft het mogelijk dat een aanbieder forensisch artsen inzet om de zorg te verlenen.

## Doel forensische geneeskunde

Het doel van de forensische geneeskunde is waarheidsvinding in het kader van het strafrecht (inclusief pre-strafrecht fase). Het doel van de lijkschouw door een forensisch arts is het vaststellen van de aard van het overlijden, en de achterliggende doodsoorzaak en daarmee bijdragen aan de beantwoording van de vraag of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit. Het doel van FMO is het onderzoeken en vastleggen van letsels en/of ander relevante bevindingen, het beschrijven van letsels en andere bevindingen en het duiden/interpreteren hiervan in het kader van het strafrecht (waarheidsvinding).

De forensisch arts heeft bij het uitvoeren van deze werkzaamheden ook een signaleringsfunctie ten behoeve van de publieke gezondheid en de kwaliteit van zorg (in geval van een medische calamiteit).

## Governance stelsel forensische geneeskunde

Een gedegen ingerichte governance is randvoorwaardelijk voor een robuust stelsel. Daarbij is het van belang dat alle rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen onbetwist en duidelijk zijn.

### *Stelselverantwoordelijken*

De ministers van JenV, VWS en BZK zijn gezamenlijk stelselverantwoordelijk voor de forensische geneeskunde in Nederland en hebben de gedeelde ambitie om te komen tot een goed functionerend, samenhangend en toekomstbestendig stelsel. De stelselverantwoordelijken stellen juridische, financiële en beleidsmatige kaders en scheppen daarmee de condities voor het functioneren van en binnen het stelsel forensische geneeskunde. Forensisch medisch onderzoek (FMO) heeft geen specifieke wettelijke grondslag, de gemeentelijke lijkschouw heeft dat wel in de Wlb.

---

<sup>4</sup> NB ook een forensisch arts kan ten behoeve van zijn/haar eigen oordeelsvorming aanvullende onderzoeken door andere medische disciplines aanvragen.

De stelselverantwoordelijkheid van het Rijk betekent niet dat zij verantwoordelijk is voor de primaire uitvoering of (wetenschappelijke) doorontwikkeling van de forensische geneeskunde. Het Rijk zorgt voor kaders, maar de medisch inhoudelijke aspecten behoren – net als in alle geneeskundige beroepen – bij de verantwoordelijkheid van medische professionals, uitvoerende organisaties en de beroepsgroep. Concreet betekent dit dat de inhoudelijke invulling en concrete uitvoering (en infrastructuur van uitvoerende organisaties en de samenwerking daarbij) van het forensisch medisch onderzoek en lijkschouw behoren bij de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers, uitvoeringsorganisaties en de medisch inhoudelijke experts.

De Minister van JenV is verantwoordelijk voor het functioneren van het strafrechtelijke systeem, waaronder de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Forensische geneeskunde is onlosmakelijk verbonden met het strafrechtelijke systeem. Forensische geneeskunde bevindt zich op het snijvlak van strafrecht en geneeskunde. Om slachtoffers en verdachten goed te kunnen bedienen én het rechtssysteem te ondersteunen, is een integrale benadering nodig.

Forensisch medisch onderzoek levert cruciaal bewijs dat gebruikt wordt in strafrechtelijke procedures. Het waarborgen van kwaliteit en onafhankelijkheid van het forensisch medisch onderzoek is essentieel voor een rechtvaardig strafproces. Het bewijs moet betrouwbaar, deskundig en onafhankelijk worden geleverd.

De Minister van JenV is stelselverantwoordelijk voor FMO en lijkschouw ten behoeve van de strafrechtketen. Dit betekent het vaststellen van wettelijke en financiële kaders, het bewaken van de aanwezigheid van multidisciplinaire kwaliteitsrichtlijnen en uniforme standaarden binnen de forensische geneeskunde, het faciliteren van samenwerkingsverbanden en professionalisering van de beroepsgroep, en het stimuleren van innovatie en professionalisering.

De Minister van VWS heeft de wettelijke taak om ervoor te zorgen dat alle vormen van medische zorg, ook die met een forensische component, voldoen aan professionele standaarden en beschikbaar zijn voor diegenen die deze zorg nodig hebben. VWS moet ervoor zorgen dat de kaders op het gebied van de medische infrastructuur en bekostiging van deze zorgonderdelen goed geregeld zijn. Daarnaast heeft VWS, binnen de gezamenlijke verantwoordelijkheid dat de forensisch artsen goed zijn opgeleid, de subsidieregeling voor het opleiden van forensisch artsen op zich genomen en is VWS samen met JenV verantwoordelijk voor de inbedding van het vakgebied binnen de geneeskunde en de wetenschap.

De Minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor het functioneren van het openbaar bestuur. BZK is verantwoordelijk voor de inrichting van het beleid, procedures en besluitvorming ten behoeve van het goed functioneren van het openbaar bestuur. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw is wettelijk belegd bij burgemeester en wethouders van gemeenten. De drie departementen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de Wet op de lijkbezorging (Wlb)/ Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo), de minister van BZK is als eerste ondertekenaar coördinerend bewindspersoon.

### *Opdrachtgevers*

De belangrijkste opdrachtgevers van FMO zijn de Politie, KMar en het OM (waar het gaat om deskundigenonderzoek op grond van het wetboek van Strafvordering en overigens als leider van het opsporingsonderzoek). Zij geven aan wat nodig is op het gebied van capaciteit en kwaliteit en monitoren de uitvoering daarvan.

Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de gemeentelijke lijkschouw. In de praktijk wordt er echter beperkt invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap van de lijkschouw door gemeenten<sup>5</sup> en wordt de kwaliteit van de uitvoering bijvoorbeeld niet gemonitord. Om die reden wordt er nu een onderzoek uitgevoerd naar het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw om de verantwoordelijkheid en kwaliteitsborging beter vorm te geven. Daarnaast voeren forensisch artsen incidenteel werkzaamheden uit voor andere opdrachtgevers, denk aan advocatuur

---

<sup>5</sup> Het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw is op dit moment door gemeenten veelal gemandateerd aan de DPG (Directie Publieke Gezondheid) van de GGD.

en Veilig Thuis, maar ook de deskundigenbenoemingen in opdracht van de officier van justitie of de rechter-commissaris.

#### *Uitvoerende partijen*

De uitvoerende partijen zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van FMO en lijkschouw, het nakomen van de gemaakte afspraken met de opdrachtgevers en transparante verantwoording hierover. De uitvoerende organisaties zijn ook zelf verantwoordelijk voor operationele sturing op capaciteit (planning, roostering, meldkamerfunctie en daarmee de (tijdige) inzet van forensisch artsen) en zijn hierop aanspreekbaar door opdrachtgevers in relatie tot de gemaakte afspraken. Zij dragen zorg voor het opleiden en ontwikkelen van hun personeel, de bewaking van de kwaliteit van de uitvoering en de (door)ontwikkeling van het vakgebied (innovatie). De uitvoering wordt idealiter vorm gegeven in een publiek-privaat stelsel waarbij partijen zorgen voor een robuuste uitvoering op een kwalitatief hoog niveau.

#### *Beroepsgroep*

Het Forensisch Medisch Genootschap (FMG) stelt zich ten doel het bevorderen van de forensisch-medische wetenschappen in de ruimste zin, alsmede te bevorderen dat het forensisch-medisch handelen te allen tijde onderworpen zal zijn aan toetsing naar normen van kwaliteit, van ongebondenheid en van algemene medische ethiek. Het FMG doet dit door het versterken/bevorderen van de ontwikkeling van het vak/kennisdomein, het borgen en verbeteren van handelen in de beroepspraktijk, en het behartigen van de beroepsbelangen.

#### *Overige partijen*

Ten slotte hebben ook andere partijen, zoals de wetenschap en de inspecties IGJ en IJenV, een nog verder te ontwikkelen rol in het stelsel, zodat het benodigde evenwicht (beleid-uitvoering-toezicht) wordt geborgd.

## Visie op de toekomst Forensische Geneeskunde

Vanuit de gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid werken de ministeries JenV, VWS en BZK toe naar een robuust en goed werkend stelsel van forensische geneeskunde, waarbij ingezet wordt op de versterking van de keten van de lijkschouw en forensisch medisch onderzoek<sup>6</sup>. Dit doen wij vanuit een waardengedreven visie en gericht op het oplossen van de belangrijkste knelpunten op het gebied van capaciteit, kwaliteit, financiering en inrichting van het stelsel.

## Kernwaarden

Onze visie op forensische geneeskunde is geworteld in vijf kernwaarden: deskundigheid, onafhankelijkheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

#### ➤ Deskundigheid

Continue wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen vormen de basis van hoogwaardige forensische geneeskunde. Permanente educatie, interdisciplinaire samenwerking en evidence-based practice zijn essentieel om accurate en betrouwbare forensisch medische bevindingen te genereren. Ook is de aansluiting bij de internationale wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van FMO en lijkschouw van groot belang.

---

<sup>6</sup> Bestedingsvoorstel: toekomstbestendige Forensische Geneeskunde, d.d. 28 april 2023 (Voorjaarsnota 2023)  
NB: dit betreft niet het deskundigenonderzoek.

➤ Onafhankelijkheid

Forensische geneeskunde dient een neutrale, objectieve en gezaghebbende rol binnen het rechtssysteem en gezondheidszorg te vervullen. Onafhankelijke medische rapportages en deskundigenverklaringen dragen bij aan een eerlijk proces en duidelijkheid voor nabestaanden over de doodsoorzaak en beschermen zowel slachtoffers, nabestaanden als verdachten tegen onjuiste conclusies. Forensisch geneeskundigen werken autonoom en laten zich niet beïnvloeden door externe belangen, zoals het belang van een verdachte, slachtoffer, nabestaanden of politiek. Deze onafhankelijkheid garandeert de integriteit van medische beoordelingen en de betrouwbaarheid van forensisch medische verrichtingen.

➤ Beschikbaarheid en betrouwbaarheid

De forensische geneeskunde moet betrouwbaar en beschikbaar zijn. Professionals zoals politieagenten, artsen en medewerkers van het OM moeten er van op aan kunnen dat er voldoende forensisch artsen voor forensisch medisch onderzoek en lijkschouw beschikbaar zijn en dat dit kwalitatief goed uitgevoerd wordt.

➤ Maatschappelijke verantwoordelijkheid

Naast de strafrechtelijke en juridische toepassingen heeft forensische geneeskunde een bredere impact op de samenleving door duidelijkheid te geven aan nabestaanden, het voorkomen van geweld en kindermishandeling, en advisering op beleidsniveau. Door actieve samenwerking met zorginstellingen, Veilig Thuis, OM, politie, KMar en justitie kan de forensisch geneeskunde bijdragen aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving.

## Capaciteit

Samen met alle partners in het stelsel bouwen wij aan een robuust en duurzaam stelsel, waarin de deskundigheid, capaciteit en inzetbaarheid van forensisch artsen zijn geborgd. Met 'robuust' bedoelen wij dat er voldoende aanbod beschikbaar moet zijn om het gewenste onderzoek uit te voeren, maar ook dat de kwaliteit van het aanbod moet zijn geborgd. Dit betekent voldoende voor 24/7 beschikbaarheid, maar ook doelmatige inzet van artsen. Hierdoor kan prioritering in praktijk nodig zijn. Met 'duurzaam' bedoelen wij dat het stelsel voldoende stevig, maar ook flexibel is om in te spelen op actuele en nieuwe ontwikkelingen en trends.

Er is een tekort aan forensisch artsen met grote risico's voor de beschikbaarheid en uitvoering van FMO en lijkschouw. De forensische geneeskunde heeft te kampen met een beperkte instroom in de opleiding en een grote uitstroom van artsen door vergrijzing. Hoewel personeelstekorten in de medische sector veelvuldig voorkomen, zijn er zeker maatregelen die er in onderlinge samenhang toe zullen bijdragen om het tekort op te lossen. Wij hebben, samen met de uitvoerende partijen, ingezet op de volgende maatregelen:

- Instroom forensisch artsen vergroten door uitbreiding van de opleidingscapaciteit, het aantrekkelijker maken van het beroep van forensisch arts door verbetering van de arbeidsvoorwaarden (o.a. salaris, dienstverband) en aandacht voor diversiteit in werkzaamheden, inhoudelijke kwaliteitsimpuls van het vak en betere borging binnen de medische wetenschap;
- Taken anders uitvoeren<sup>7</sup> (zoals werken op afstand/telefonisch consult, supervisie op afstand, gebruik van digitale mogelijkheden), inzet van forensisch verpleegkundigen of andere medische professionals (onder supervisie van een forensisch arts) bij laagcomplexiteit activiteiten (zoals euthanasie en overlijden na valincidenten in verpleeghuizen), en/of anders organiseren (zoals de organisatie op het niveau van de 10 politie-eenheden of zelfs één landelijke organisatie). Uitgangspunt hierbij is dat de forensisch arts vooral vanuit kwaliteitsoogpunt wordt ingezet in zaken waar zijn specifieke onderscheidende expertise wordt vereist. Daarom is het goed om kritisch te kijken naar mogelijkheden voor taakdifferentiatie en

---

<sup>7</sup> NB door taakherschikking alleen zal het tekort aan forensische artsen niet worden opgelost, omdat er nog steeds per politie-eenheid en voor de KMar een 7x24-uurs beschikbaarheid moet worden gegarandeerd. Dit zal naar verwachting alleen door een vergroting van het verzorgingsgebied kunnen worden gerealiseerd.

taakherschikking. Dit vraagt een continu gesprek tussen opdrachtgevers en uitvoerende partijen.

## Kwaliteit

Vanwege het zwaarwegende belang van FMO en lijkschouw voor de waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht en de maatschappij moet de kwaliteit van de uitvoering op orde zijn. Kwaliteit is dan ook een belangrijke pijler binnen de forensische geneeskunde. Alle partijen binnen het stelsel hebben hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het waarborgen van de kwaliteit. De opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor het aangeven van de kwaliteitseisen waar de dienst aan moet voldoen en het actief monitoren dat de uitvoerende partijen ook de kwaliteit leveren die is afgesproken. De uitvoerende organisaties zijn verantwoordelijk voor het nakomen van de contractuele afspraken met hun opdrachtgever en het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering door hun medische professionals. De medische professionals zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen werk conform de geldende professionele standaarden en werkafspraken. De beroepsvereniging is verantwoordelijk voor het landelijk vaststellen van de basis voor deze professionele standaarden en werkafspraken. De stelselverantwoordelijke ministeries dragen zorg voor de inbedding van deze verantwoordelijkheidsverdeling in de inrichting van de kwaliteitsstructuur binnen het stelsel.

De versterking van de kwaliteit van het vakgebied, zowel op wetenschappelijk gebied als in de uitvoering, vereist continue aandacht en onderhoud. Er dient meer zicht te komen op hoe de kwaliteit geborgd wordt en welke kwaliteitsinstrumenten worden ingezet. Er dienen landelijke multidisciplinaire kwaliteitsstandaarden en -normen te worden opgesteld voor de uitvoering<sup>8</sup>. Ook horen hier afspraken bij die betrekking hebben op de opleiding, nascholing, intervisie, arbeidspakketten van de professionals, goed werkgeverschap, etc. Er dienen landelijke afspraken te worden gemaakt over kwaliteitsborging op stelsel-, aanbieders- en individueel niveau. Toezicht en monitoring zijn daarbij belangrijke instrumenten die verder zullen worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

## Financiering stelsel forensische geneeskunde

Een robuust en duurzaam stelsel vraagt om een robuuste en duurzame financiering. Dit betekent contractueel vastgelegde structurele financiering van FMO en lijkschouw met door de stelselverantwoordelijken vastgestelde landelijke tarieven. Om innovaties en investeringen aan te moedigen, moeten duurzame contracten en een realistische kostprijsstelling worden ingevoerd.

Op dit moment worden FMO en aanvullende opdrachten ten behoeve van de lijkschouw op hybride wijze gefinancierd. Vanuit het ministerie van JenV (Directoraat Generaal Politie en Veiligheidsregio's/DGPeV) wordt aan de GGD GHOR jaarlijks subsidie verstrekt voor de systeemkosten van de GGD'en en de FARR en hebben de politie per politie-eenheid en de KMar contracten met de uitvoerende partijen voor de verrichtingen. Met andere private partijen heeft de politie aparte contracten. JenV (Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving/DGRR) is opdrachtgever/contractpartij voor de zedenonderzoeken bij minderjarigen tot en met 15 jaar door LOEF. Het NFI heeft een Service Level Agreement (SLA) met OM en politie die wordt vastgesteld door DGRR. De financiering van het NFI (inclusief de uitvoering van de SLA) komt vanuit JenV/DGRR. FMEKK wordt vanuit het FMEKK-programma van VWS gesubsidieerd en de GGD'en en de FARR kunnen hun werkzaamheden in dit kader via dit programma declareren. Andere uitvoerende partijen die incidenteel FMEKK-onderzoeken uitvoeren hebben voornamelijk geen mogelijkheid om deze werkzaamheden op eenzelfde wijze te declareren. Daarnaast voeren forensisch artsen incidenteel ook werkzaamheden uit voor andere opdrachtgevers.

---

<sup>8</sup> NB met multidisciplinair wordt niet alleen de medische wetenschap, maar ook de justitiële uitvoeringspraktijk bedoeld.

De gemeentelijke lijkschouw wordt gefinancierd uit de algemene middelen van gemeenten (Gemeentefonds). De gemeentelijk lijkschouwer is veelal in dienst van een GGD of werkt via een externe partij of als ZZP-er in opdracht van een GGD.

Er is een onderzoek gestart naar de bekostiging van FMO en gemeentelijke lijkschouw. Dit onderzoek is een belangrijke voorwaarde voor de herinrichting van het stelsel en bestaat uit drie samenhangende onderdelen: de evaluatie van de huidige financiering, een advies voor de meest passende bekostigingsstructuur en de ontwikkeling van een kostprijsmodel. Het streven is om te komen tot contractueel vastgelegde structurele financiering van FMO in opdracht van de politie met door de stelselverantwoordelijken vastgestelde landelijke tarieven.

De verantwoordelijkheid voor de inrichting van het financieringsmodel ligt bij de betrokken stelselverantwoordelijke ministeries. Bij de herziening dient tevens geborgd te worden dat de noodzakelijke 24/7-beschikbaarheid van forensisch medische expertise gewaarborgd blijft. Dit is een randvoorwaarde voor de continuïteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van het stelsel en vraagt om structurele verankering in de toekomstige financieringsopzet.

De werkzaamheden in het kader van het deskundigenonderzoek kennen een ander wettelijk kader en financieringsstructuur en worden in deze visie buiten beschouwing gelaten.

## Regulering stelsel forensische geneeskunde

Op FMO en lijkschouw is het overheidsprerogatief van toepassing, omdat het ten dienste staat van de in ons rechtssysteem aan de overheid voorbehouden strafrechtelijke opsporing en vervolging van overtredingen en misdrijven. De uitvoering van deze taken dient een zwaarwegend publiek belang en is daarom voorbehouden aan de overheid (Staat der Nederlanden). De Staat hoeft deze taken niet zelf uit te voeren en kan de uitvoering (onder voorwaarden) daarvan bij die organisatie beleggen, die de vereiste kwaliteit en continuïteit op dat moment het beste kan waarborgen. Daarbij is het niet noodzakelijk dat de uitvoering door een publieke organisatie wordt gedaan. De uitvoering van FMO en lijkschouw kan dus onder het overheidsprerogatief zowel door publieke als private partijen geschieden. De Staat blijft te allen tijde verantwoordelijk. Samenwerking binnen de uitvoering moet worden bevorderd om kwaliteit, consistentie en doelmatigheid te waarborgen.

In feite is er voor FMO en lijkschouw sprake van een 'gesloten gereguleerd systeem'. De vraag kan niet door middel van reclame o.i.d. worden vergroot en het aanbod wordt geleverd vanuit een beperkte groep aanbieders die voldoende ervaring heeft opgedaan in deze dienstverlening voor een beperkte groep opdrachtgevers. Op deze activiteiten is de Aanbestedingswet niet van toepassing. De opdrachtgevers stellen de kwaliteitseisen voor de uitvoering van FMO en lijkschouw op gebaseerd op de medisch inhoudelijke kwaliteitseisen van de beroepsgroep. De stelselverantwoordelijken stellen de bekostigingsstructuur en tarieven vast. Uitgangspunt daarbij is dat de opdrachtgevers de middelen tot hun beschikking hebben waarvoor de uitvoerende partijen FMO en lijkschouw kostendekkend kunnen uitvoeren. Daarbij zal de financiële ruimte voor opleiding en innovatie ook worden meegenomen. Hierdoor is de prijs niet bepalend voor de keuze voor een aanbieder, maar de kwaliteit. Perverse financiële prikkels worden hierdoor zo veel mogelijk uitgesloten. Ten slotte is het van belang dat er op landelijk strategisch niveau één aanspreekpunt per organisatie is en indien nodig, aangevuld met één aanspreekpunt per politie-eenheid of parket. Er zullen zo veel mogelijk uniforme kwaliteitsafspraken gemaakt worden en er zal een overlegstructuur worden ingericht waarin de voortgang en kwaliteit van de uitvoering gemonitord kan worden en incidenten kunnen worden gemeld en opgevolgd.

Op basis van het lopende onderzoek naar de bekostiging van de uitvoering van FMO en lijkschouw zal de meest passende contractvorm worden bepaald. Hierbij is het uitgangspunt om niet volledig afhankelijk te worden van één partij en dat er in de uitvoering altijd een goede achtervangconstructie moet zijn.

## Programma Versterking Forensische Geneeskunde

Wij zijn ons ervan bewust dat wat hierboven staat impact heeft op veel elementen binnen het stelsel van de forensische geneeskunde, het vak forensische geneeskunde en de uitvoeringspraktijk. Vanuit deze visie werken wij gezamenlijk met alle partijen in het stelsel toe naar het op orde brengen van de huidige praktijk en een robuust en duurzaam stelsel forensische geneeskunde.

Vanuit het interdepartementale programma Versterking Forensische Geneeskunde (VFG) wordt, vanuit deze visie op en uitgangspunten voor het stelsel, ingezet op een samenhangend pakket van versterkingsmaatregelen dat is gericht op het verbeteren van de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw in Nederland. In bijbehorend programmaplan wordt beschreven hoe de knelpunten en ontwikkelpunten worden opgepakt.



# Actieplan Versterking Forensische Geneeskunde

Definitief: juni 2026

Opgesteld door:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Inhoudsopgave

|                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Hoofdstuk 1 – De Forensische Geneeskunde in vogelvucht.....                                                                                | 2  |
| 1.1    Waar houdt de forensische geneeskunde zich mee bezig?.....                                                                          | 2  |
| 1.2    Wat doet een forensisch arts?.....                                                                                                  | 3  |
| 1.3    Beschrijving werkwijze FMO en gemeentelijke lijkschouw op hoofdlijnen.....                                                          | 4  |
| 1.4    Voor wie werkt een forensisch arts (opdrachtgevers en werkgevers)?.....                                                             | 4  |
| 1.5    Hoeveel forensisch artsen zijn er? (PM).....                                                                                        | 5  |
| 1.6    Financiering forensische geneeskunde.....                                                                                           | 5  |
| Hoofdstuk 2 – Probleemschets.....                                                                                                          | 7  |
| 2.1    Versterking van het stelsel forensische geneeskunde.....                                                                            | 8  |
| 2.2    Versterking van het vak forensische geneeskunde.....                                                                                | 9  |
| 2.3    Versterking van de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van<br>forensisch medisch onderzoek en lijkschouw.....  | 10 |
| Hoofdstuk 3 – Op weg naar een robuust stelsel.....                                                                                         | 11 |
| 3.1.    Actiepunten.....                                                                                                                   | 11 |
| 3.2.    Versterking van het stelsel forensische geneeskunde.....                                                                           | 11 |
| 3.3.    Versterking van het vak forensische geneeskunde.....                                                                               | 13 |
| 3.4.    Versterking van de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van<br>forensisch medisch onderzoek en lijkschouw..... | 13 |
| Hoofdstuk 4 – Uitwerking actiepunten.....                                                                                                  | 14 |
| 4.1.    Algemene uitgangspunten uitvoering actiepunten.....                                                                                | 14 |
| 4.2.    Versterking van het stelsel forensische geneeskunde.....                                                                           | 15 |
| 4.3.    Versterking van het vak forensische geneeskunde.....                                                                               | 19 |
| 4.4.    Versterking van de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van<br>forensisch medisch onderzoek en lijkschouw..... | 21 |
| 4.5.    Bijdragen door betrokken partijen in het veld.....                                                                                 | 22 |
| 4.6.    Hoe nu verder?.....                                                                                                                | 23 |
| Bijlage 1 – Hoeveel forensisch artsen zijn er?.....                                                                                        | 24 |

# Hoofdstuk 1 - De Forensische Geneeskunde in vogelvlucht

De ministers van JenV, VWS en BZK zijn gezamenlijk stelselverantwoordelijk voor de forensische geneeskunde in Nederland en hebben de gedeelde ambitie om te komen tot een goed functionerend, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van forensische geneeskunde. In de gedeelde visie op de forensische geneeskunde zijn door deze departementen kaders en uitgangspunten aangegeven voor de versterking en doorontwikkeling van de forensische geneeskunde.

Dit actieplan beschrijft de wijze waarop door alle betrokken partijen in de forensische geneeskunde invulling wordt gegeven aan de grote opgaven binnen de forensische geneeskunde: het terugdringen van het regionale tekort aan forensische artsen en de verbetering van de kwaliteit binnen de forensische geneeskunde.

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de huidige situatie binnen de forensische geneeskunde in Nederland.

## 1.1 Waar houdt de forensische geneeskunde zich mee bezig?

Forensische geneeskunde speelt een cruciale rol op het snijvlak van geneeskunde en recht. Het vakgebied richt zich op het medisch onderzoek van levende en overleden personen in het kader van strafrechtelijke en medische waarheidsvinding. Het doel van de forensische geneeskunde is waarheidsvinding in het kader van het strafrecht (inclusief pre-strafrecht fase).

De forensisch arts heeft bij het uitvoeren van deze werkzaamheden ook een signaleringsfunctie ten behoeve van de publieke gezondheid en de kwaliteit van zorg (in geval van een medische calamiteit).

Inhoudelijk bestaat de forensische geneeskunde uit twee onderdelen: het Forensisch Medisch Onderzoek (FMO) en de gemeentelijke lijkschouw.

Het doel van FMO is het onderzoeken en vastleggen van letsels en/of ander relevante bevindingen, het beschrijven van letsels en andere bevindingen en het duiden/interpreteren hiervan in het kader van het strafrecht (waarheidsvinding).

Onder het FMO valt het zedenonderzoek (zowel minderjarigen als meerderjarigen), afname van DNA, bloedafname in het kader van de WVV en andere bemonsteringen, het beschrijven, beoordelen en interpreteren<sup>1</sup> van letsel in het kader van strafrecht of FMEKK<sup>2</sup>.

Het doel van de gemeentelijke lijkschouw door een forensisch arts is het vaststellen van de aard van het overlijden, en (zo mogelijk) de achterliggende doodsoorzaak en daarmee bijdragen aan de beantwoording van de vraag of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit.

De gemeentelijke lijkschouw omvat het postmortale onderzoek door een forensisch arts<sup>3</sup> in geval van een mogelijk niet-natuurlijk overlijden, zoals een misdrijf, ongeval, suïcide, of bij een euthanasie, naar de aard van het overlijden en de doodsoorzaak.

De gemeentelijke lijkschouw speelt een belangrijke rol in de beantwoording van de vraag of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit, duidelijkheid voor de nabestaanden over de doodsoorzaak, en een goede doodsoorzaakstatistiek. Wanneer de forensisch arts niet overtuigd is van een natuurlijk overlijden, wordt contact opgenomen met de Officier van Justitie (OvJ) en wordt het onderzoek voortgezet onder gezag van de OvJ. Zo draagt de gemeentelijke lijkschouw bij aan waarheidsvinding voor zowel de rechtshandhaving als de publieke gezondheid.

---

<sup>1</sup> Interpretatie van letselbeschrijvingen vindt plaats in het kader van het NRGD deskundigenonderzoek.

<sup>2</sup> FMEKK is het beschrijven en beoordelen van letsel om vast te stellen of uit te sluiten of sprake is van een vermoeden van kindermishandeling of een vermoeden van mishandeling van kwetsbaren.

<sup>3</sup> Of wanneer er geen behandelaar beschikbaar of bekend is of het overlijden in publieke ruimte plaatsvindt.

Daarnaast zijn er binnen het FMO twee onderdelen te onderscheiden, te weten de letselbeschrijvingen en het deskundigenonderzoek (de letselinterpretatie) waar het Openbaar Ministerie (OM) op basis van het Wetboek van Strafvordering zelfstandig bevoegd is. Deze twee onderdelen hebben een ander wettelijk kader, een andere opdrachtgeversstructuur en andere verantwoordelijkheden. Het deskundigenonderzoek maakt geen deel uit van dit actieplan, maar behoort wel tot de forensische geneeskunde.

## 1.2 Wat doet een forensisch arts?

In de "Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken", die wordt onderschreven door alle betrokken partijen, is vastgelegd dat de forensische geneeskunde uit twee pijlers bestaat: forensisch medisch onderzoek (FMO) en de gemeentelijke lijkschouw.

Onder de categorie FMO voert een forensisch arts verschillende soorten onderzoek uit, zoals afname van lichaamsmateriaal, onderzoek in en aan het lichaam, zedenonderzoek, en letselonderzoek. FMO kent ook een aantal specialisaties, zoals FMO gericht op kinderen en kwetsbare groepen (FMEKK) en het zedenonderzoek bij minderjarigen. FMO draagt bij aan het vaststellen van de feiten in strafrechtelijke zaken en het verzamelen van bewijs dat essentieel is voor de opsporing en vervolging van misdrijven.

Binnen de categorie gemeentelijke lijkschouw speelt een forensisch arts een essentiële rol in situaties waarin de omstandigheden van het overlijden onduidelijk zijn of wanneer sprake is van een mogelijk niet-natuurlijke dood. In de meeste sterfgevallen wordt de lijkschouw verricht door de behandelend arts, die een verklaring van natuurlijk overlijden afgeeft wanneer de arts overtuigd is van een natuurlijk overlijden. Wanneer de behandelend arts echter twijfelt aan een natuurlijke dood of aanwijzingen aantreft voor een niet-natuurlijke dood, zoals een ongeval, verdachte verwondingen, een vermoedelijke overdosis of uitingen van suïcidaliteit, wordt in principe een forensisch arts ingeschakeld. Bij het overlijden van een minderjarige moet de behandelend arts altijd contact opnemen met de forensisch arts, zelfs als de doodsoorzaak natuurlijk lijkt. Ook wanneer de identiteit van de overledene of de plaats of het tijdstip van overlijden niet met zekerheid kan worden vastgesteld, is de inzet van een forensisch arts vereist. Dit geldt eveneens in gevallen waarin geen behandelend arts beschikbaar of bekend is.

Daarnaast kunnen de forensisch artsen die geregistreerd staan in het NRGD door het OM ook worden ingezet voor het deskundigenonderzoek (letselinterpretaties). Deskundigenonderzoek behoort wel tot de forensische geneeskunde, maar heeft een andere juridische grondslag dan de letselbeschrijvingen als onderdeel van het FMO.

Naast forensisch artsen zijn ook forensisch verpleegkundigen of andere (medische) professionals (al dan niet onder supervisie van een forensisch arts) actief binnen de forensische geneeskunde. In de krappe arbeidsmarkt binnen de forensische geneeskunde is het van belang dat iedere medische professional wordt ingezet daar waar zijn specifieke onderscheidende expertise wordt vereist.

## 1.3 Beschrijving werkwijze FMO en gemeentelijke lijkschouw op hoofdlijnen

Voor zowel FMO als gemeentelijke lijkschouw zijn er specifieke werkwijzen en procedures<sup>4</sup> die worden gevolgd om medisch onderzoek te verrichten met het oog op mogelijk strafrechtelijke onderzoeken. Deze trajecten zijn essentieel voor de waarheidsvinding, het verzamelen van bewijs en het ondersteunen van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zowel bij levende als overleden personen. Het proces varieert afhankelijk van de situatie, maar de uiteindelijke doelstelling is altijd het vaststellen van feiten die van belang zijn voor het (mogelijk) strafrechtelijk onderzoek.

Het FMO-proces wordt in gang gezet zodra een forensisch arts wordt ingeschakeld om medisch onderzoek te verrichten in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, of wanneer sprake is van een vermoeden van (kinder-) mishandeling (FMEKK).

Wanneer een persoon komt te overlijden, moet volgens de Wet op de lijkbezorging (Wlb/straks: Wblo<sup>5</sup>) het lichaam worden geschouwd door een arts om een verklaring van overlijden af te geven. Een behandelend arts kan deze verklaring alleen afgeven wanneer de arts overtuigd is van een natuurlijke dood. Bij twijfel over een natuurlijke dood wordt contact opgenomen met een gemeentelijk lijkschouwer. Deze neemt de lijkschouw vervolgens over. De taak van gemeentelijk lijkschouwer is in Nederland wettelijk belegd bij forensisch artsen, die daarvoor staan ingeschreven in een register<sup>6</sup>. Een forensisch arts wordt ingeschakeld als gemeentelijk lijkschouwer wanneer er vermoedens zijn voor een niet-natuurlijke dood. De bevindingen worden in een schouwverslag beschreven en als de forensisch arts niet overtuigd is van natuurlijk overlijden wordt contact opgenomen met de officier van justitie.

## 1.4 Voor wie werkt een forensisch arts (opdrachtgevers en werkgevers)?

Een forensisch arts kan voor meerdere opdrachtgevers werkzaamheden uitvoeren:

- FMO wordt voornamelijk uitgevoerd in opdracht van de politie of KMar in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of
- Lijkschouw (formeel) in opdracht van een gemeente<sup>7</sup>
- Deskundigenonderzoek (letselinterpretaties), waarbij de (NRGD-geregistreerde) forensisch arts formeel wordt benoemd als gerechtelijk deskundige door een rechter-commissaris of OM, in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

Daarnaast kan een forensisch arts ook werkzaamheden verrichten op verzoek van Veilig Thuis (FMEKK) of bijvoorbeeld op verzoek vanuit de advocatuur.

De forensisch arts heeft in zijn rol als gemeentelijk lijkschouwer eigenstandige bevoegdheden. De lijkschouwer wordt op grond van de Wlb benoemd door het college van B&W. Hij werkt in de praktijk niet rechtstreeks in opdracht van de burgemeester of de gemeente, maar valt uiteindelijk wel onder politieke verantwoordelijkheid van het college van B&W. Hij is veelal in dienst van een GGD, FARR of werkt als ZZP-er in opdracht van een GGD en wordt meestal ook betaald door een GGD. De uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw is doorgaans door het college van B&W van de gemeente gemandateerd aan een GGD of aan de FARR.

In principe zijn de forensisch artsen in loondienst bij de uitvoerende organisaties, zoals de GGD'en, FARR, LOEF, MedTzorg. Indien nodig worden ZZP-ers ingezet om gaten in roosters op te vullen, maar dat blijft een noodmaatregel. Samenwerking met alle ketenpartners is van groot belang voor

<sup>4</sup> <https://www.forgen.nl/richtlijn/8/lijschouw>

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/10/08/consultatie-wetsvoorstel-bestemming-lichamen-van-overledenen-van-start>

<sup>6</sup> [https://www.knmg.nl/ik-ben-arts/rqs/registers#Gegevensverstrekking\\_uit\\_regis\\_\(Registers\)-anchor](https://www.knmg.nl/ik-ben-arts/rqs/registers#Gegevensverstrekking_uit_regis_(Registers)-anchor)

<sup>7</sup> Op dit moment wordt het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw onderzocht om hier een adequate invulling aan te kunnen geven.

een goed functionerend stelsel. Door een sterke verbinding van het pre-strafrechtelijke domein met het strafrechtelijke domein worden signalen op de juiste waarde inschat en opgevolgd ter voorkoming van (grotere) strafbare feiten. De kwaliteit aan de 'voorkant' bepaalt mede de kwaliteit aan de 'achterkant'.

## 1.5 Hoeveel forensisch artsen zijn er?

Het aanbod van forensisch artsen is moeilijk betrouwbaar te bepalen. Veel artsen werken voor meerdere organisaties tegelijk, zowel in loondienst als zzp'er, wat leidt tot dubbeltellingen en ontbrekende data. Een uniforme registratie ontbreekt. Ook varieert de inzet van substitutie door basisartsen, forensisch verpleegkundigen en ondersteuning per regio en wordt dit niet eenduidig vastgelegd. Door deze fragmentatie sluiten landelijke registers en momentopnames niet aan op de feitelijk beschikbare capaciteit, en lopen cijfers vanuit bronnen als het KNMG, het Capaciteitsorgaan, AEF en de GGD GHOR uiteen.

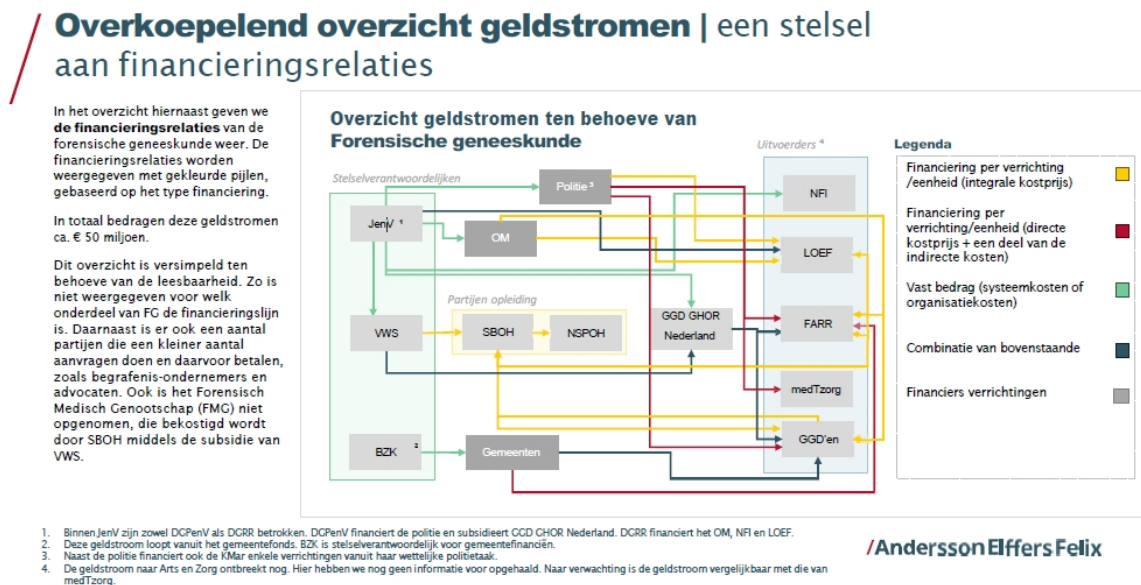
In de periode 2021 t/m 2024 zijn met behulp van incidentele subsidies van de ministeries JenV, VWS en BZK verschillende trajecten ingezet ten behoeve van het versterken van de forensische geneeskunde. Zo zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen om het tekort aan forensisch artsen op te lossen. Onder andere is gewerkt aan het aantrekkelijker maken van arbeidsvoorwaarden, het uitbreiden van de opleidingscapaciteit en het versterken van de opleiding tot forensisch arts door deze uit te breiden tot een volwaardige opleiding met een duur van drie jaar.

De grootste uitvoerder, de GGD GHOR, heeft recent onderzoek gedaan naar het feitelijk tekort aan forensisch artsen, en geconcludeerd dat er niet meer sprake is van een feitelijk tekort maar van een verdelingsvraagstuk. De beschikbare capaciteit sluit regionaal niet overal aan bij de vraag. Dit manifesteert zich vooral in enkele dunbevolkte gebieden, waar het borgen van 24/7-beschikbaarheid, het invullen van achterwacht en het opvangen van piekbelasting nog onder druk staat. De opgave verschuift daarmee van een capaciteitsvraagstuk naar een verdelingsvraagstuk.

## 1.6 Financiering forensische geneeskunde

De financiering van de forensische geneeskunde is een complex systeem. JenV, Defensie/KMar en VWS bekostigen (indirect) via verschillende routes een kleine dertig partijen die verrichtingen binnen de forensische geneeskunde uitvoeren. De gemeenten worden gefinancierd vanuit het Gemeentefonds voor de gemeentelijke lijkschouw. Dit zorgt voor een veelheid aan financieringsrelaties en maakt het systeem niet flexibel en onoverzichtelijk.

In deze afbeelding wordt inzichtelijk gemaakt hoe de financieringsrelaties binnen het stelsel lopen.



Bron: Overzicht geldstromen is afkomstig van AEF (bekostigingsonderzoek)

N.B. Dit overzicht wordt nog aangepast: de geldstroom vanuit VWS naar de GGD GHOR betreft alleen de subsidie voor FMEKK en vanuit BZK is er geen geldstroom naar het Gemeentefonds. Dit is een zelfstandige begroting.

Niet alleen het hoge aantal financieringsrelaties leidt tot complexiteit; ook de bekostigingswijze zelf kent veel variatie. Sommige verrichtingen worden vergoed op basis van een (integrale) kostprijs, andere via een vast (subsidie)bedrag. Daarnaast bestaan er hybride bekostigingsvormen met zowel een vaste als een variabele component.

Een deel van de financieringsrelaties binnen het stelsel is complex en moeilijk te doorgronden. Uitvoerders hebben te maken met meerdere financiers, wat leidt tot een stelsel dat veel onderlinge afstemming vereist. Bovendien bestaan er regionale verschillen in de wijze van financiering, zonder dat altijd duidelijk is wat deze variaties verklaart. Dit zorgt voor een gebrek aan transparantie. Vooral de financiering van de gemeentelijke lijkschouw is niet transparant georganiseerd. De financiering is per uitvoerder verschillend geregeld en onderdeel van een bredere geldstroom vanuit gemeenten naar de GGD'en, waarbij het specifieke deel voor de lijkschouw niet is geormerkt. Daarnaast kunnen financiers en uitvoerders soms niet aangegeven welk deel van hun budget naar de uitvoering van forensisch medische onderzoeken of gemeentelijke lijkschouw gaat. Hierdoor is het moeilijk om aan te geven hoe veel geld er besteed wordt aan forensische geneeskunde.

## Hoofdstuk 2 – Probleemschets

Er bestaan al geruime tijd zorgen over de toekomstbestendigheid van de forensische geneeskunde in brede zin en meer specifiek over de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde forensische artsen. Daarnaast wordt de werkdruk van de forensisch artsen ook verhoogd door een toename van werkzaamheden, zowel door nieuwe taken als door de vergrijzing. Niet alleen vanwege de pensionering van forensische artsen waar mogelijk nog geen opvolgers voor zijn, maar ook doordat het aantal te verrichten lijkschouwen toe zal nemen. Deze ontwikkelingen zorgen voor onrust binnen de beroepsgroep en de aantrekkelijkheid van het vak staat onder druk. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat er maatregelen nodig zijn om het stelsel van FG te versterken door middel van opleidingen, de organisatie van het vakgebied en de verbetering van de samenwerking, om de beschikbaarheid van forensisch medische expertise in de toekomst te kunnen blijven garanderen.

In 2018 heeft het kabinet een aantal maatregelen aangekondigd om de forensische geneeskunde (forensisch medisch onderzoek en gemeentelijke lijkschouw) te versterken<sup>8</sup>. Ook de Gezondheidsraad en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) hebben dringende oproepen gedaan om de organisatie en kwaliteit van de forensische geneeskunde te verbeteren. De forensische geneeskunde wordt dan ook door de IGJ aangemerkt als een kwetsbare discipline vanwege het tekort aan forensische artsen en de kwaliteitsverschillen in de uitvoering van FMO en gemeentelijke lijkschouw.

Gelet op de belangrijke maatschappelijke functie van de forensische geneeskunde is het noodzakelijk dat, samen met de betrokken organisaties, de organisatie van de forensische geneeskunde en de werking van de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie worden verbeterd. In de periode 2021 t/m 2024 zijn met behulp van incidentele subsidies van de ministeries JenV, VWS en BZK verschillende trajecten ingezet ten behoeve van het versterken van de forensische geneeskunde. Bij de voorjaarsnota in 2023 zijn meerjarige middelen door het Kabinet toegekend waardoor het mogelijk werd om de aangekondigde maatregelen integraal te gaan uitvoeren onder regie van het interdepartementale programma Versterking Forensische Geneeskunde.

AEF is in 2024 om advies gevraagd naar de inrichting van de regietaken met betrekking tot capaciteitsverdeling, kwaliteitsborging, financiering en het beschikbaar stellen van een aanspreekpunt voor stelselverantwoordelijken en opdrachtgevers. Daarnaast is AEF gevraagd te onderzoeken hoe deze regiefunctie kan worden vormgegeven binnen (een aparte entiteit van) GGD GHOR Nederland, zoals opgenomen in het kabinetsstandpunt, en om alternatieve opties te verkennen.

Het advies van AEF<sup>9</sup> betreft professionalisering van de rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen betrokken bij de forensische geneeskunde om toe te werken naar een werkend, samenhangend en duurzaam stelsel forensische geneeskunde. Daarbij beschrijft AEF de problemschets voor het stelsel:

1. Complexiteit van het werkveld en gebrek aan aanspreekbaarheid vanwege onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden;
2. Gebrek aan een toekomstvisie op het werkveld, en
3. Knelpunten in capaciteit, kwaliteit en financiering.

Om de kwaliteit van de forensische geneeskunde en beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde forensische artsen te kunnen garanderen, is versterking nodig van:

1. het stelsel forensische geneeskunde als geheel,
2. het vak forensische geneeskunde, en
3. de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw.

---

<sup>8</sup> *Kabinetsreactie september 2018; Tweede Kamerstukken II 2018/19, 33628, nr. 38.*

<sup>9</sup> *'Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde', AEF, 11 december 2024*

Samengevat worden de bovenstaande thema's hieronder verder uitgewerkt:

1. Versterking nodig van het stelsel forensische geneeskunde
2. Versterking van het vak forensische geneeskunde
3. Versterking van de organisatie en uitvoering van forensisch medisch onderzoek en gemeentelijke lijkschouw

## 2.1 Versterking van het stelsel forensische geneeskunde

Het ontbreken van een visie ten aanzien van doel en reikwijdte van de forensische geneeskunde wordt als een gemis ervaren. De stelselverantwoordelijke ministeries staan samen met de partijen in het veld, vanuit ieders specifieke verantwoordelijkheid en rol in het stelsel, aan de lat om een toekomstvisie voor de forensische geneeskunde op te stellen. Een visie op hoe de forensische geneeskunde er over 5 tot 10 jaar uit ziet geeft richting aan de doorontwikkeling van het stelsel op langere termijn. Onderdeel van deze visie is ook een duidelijke beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen en inrichting van de governance binnen het stelsel.

De veronderstelde beperkte beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel veroorzaakt het gebrek aan continuïteit in de dienstverlening. Tot voor kort waren er geen goede gegevens beschikbaar over de daadwerkelijke capaciteit die beschikbaar is, ofwel voor hoeveel fte de ingeschreven artsen beschikbaar zijn als forensisch arts. Uit beschikbare informatie bleek dat een groot deel van de artsen parttime de rol van forensisch arts vervult. Daarnaast werken artsen regelmatig voor meerdere organisaties met een deeltijd contract, al dan niet als zzp'er. In 2022 heeft het capaciteitsorgaan een instroomadvies berekend van 27, het aantal artsen in opleiding zou volgens het advies daarmee ongeveer moeten verdubbelen. De verwachting van het capaciteitsorgaan is dat er de komende jaren een grote uitstroom plaatsvindt.

De schaarste werd in belangrijke mate veroorzaakt door een grote uitstroom als gevolg van de vergrijzing en te weinig instroom in de opleiding. Om de instroom van forensisch artsen voor de opleiding blijvend te vergroten, is het noodzakelijk het beroep aantrekkelijker te maken. De eerste stap daarbij was het intensiveren van de opleiding tot forensisch arts in 2022, om goede en breed inzetbare forensisch artsen af te leveren. Bovendien dient er geïnvesteerd te worden in de aantrekkelijkheid van het vak door volwaardige dienstverbanden, een aantrekkelijk takenpakket, goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, salaris en een verdere doorontwikkeling en waardering van het vak van forensisch arts.

Ten aanzien van de gemeentelijke lijkschouw zijn er vooral verbeteringen nodig op het gebied van richtlijnontwikkeling, kwaliteitsverbetering en innovatie. Daarnaast dient het zicht en het toezicht op de keten van de lijkschouw en de samenwerking tussen ketenpartners verbeterd te worden. Daarbij zijn ook knelpunten aan de orde op het gebied van het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw en overlijdensonderzoeken, de verruiming van bevoegdheden van de gemeentelijk lijkschouwer en de eventuele inzet van andere beroepsgroepen, al dan niet onder supervisie van een forensisch arts, ten behoeve van de lijkschouw.

Hoewel de verschillende organisaties eigen kwaliteitsstandaarden kennen, is er binnen het stelsel forensische geneeskunde nog geen dekkende kwaliteitsstructuur, waardoor er onvoldoende aandacht is voor kwaliteitsbewaking, – borging en toezicht. Er is nog geen dekkend geheel van kwaliteitsborging op de verschillende niveaus ingericht. Toezicht is beperkt ingericht, richtlijnen zijn beperkt aanwezig of zijn verouderd, kwaliteitsnormering en het commitment daaraan dient nog verder ontwikkeld te worden en er is nog geen duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling als het gaat om de kwaliteitsborging per niveau (stelsel, opdrachtgevers, uitvoerende partijen/werkgevers, beroepsgroep, individuele medische professionals).

Innovatie heeft tot nu toe binnen de forensische geneeskunde weinig aandacht gekregen en is nog onvoldoende geborgd. Om het vak en de forensisch medische onderzoekspraktijk verder vooruit te helpen dient innovatie een structurele pijler te zijn, met een gezamenlijke innovatieagenda en een adequate data- en kennisinfrastructuur onder publieke regie. Vragen als 'wie en op welke wijze wordt besloten nieuwe technieken in te zetten voor FMO of lijkschouw?' en 'wie/hoe moet dit

worden bekostigd?’ dienen multidisciplinair te worden beoordeeld en beantwoord. De verbinding tussen wetenschap en innovatie dient verstevigd te worden.

Ten slotte vereist een robuust en duurzaam stelsel een robuuste en duurzame financiering waarbij ook ruimte is voor innovatie en bij- en nascholing. Er is op dit moment beperkt inzicht in de besteding van middelen, het onderwijs wordt nu gesubsidieerd en niet structureel gefinancierd, en er wordt een hybride financieringsstructuur gehanteerd die niet meer passend is bij de huidige uitvoeringspraktijk.

## 2.2 Versterking van het vak forensische geneeskunde

Vanwege het zwaarwegende belang van FMO en lijkschouw voor de waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht en de maatschappij, en om te voldoen aan Europese regelgeving<sup>10</sup>, moet de kwaliteit van de forensische geneeskunde op orde zijn. Kwaliteit is dan ook een belangrijke pijler binnen de forensische geneeskunde en daar hebben alle partijen binnen het stelsel een eigen verantwoordelijkheid in.

Forensisch artsen hebben in het algemeen een sterke intrinsieke motivatie om, ondanks de hoge werkdruk, hun werk zeer zorgvuldig, kwalitatief goed en toegewijd uit te voeren. Echter, wanneer het al moeilijk is om überhaupt een forensisch arts beschikbaar te hebben om de benodigde diensten te verrichten en de werkdruk hoog is, dan bestaat het risico dat door andere prioritering de kwaliteit van het forensisch medisch onderzoek onder druk kan komen te staan of dat activiteiten ten behoeve van deskundigheidsbevordering, opleiding, bijscholing en kwaliteitsontwikkeling in het gedrang komen. Om schaarse capaciteit van forensische artsen zo optimaal mogelijk te kunnen benutten, is het vanuit kwaliteitsoogpunt van belang dat deze capaciteit primair wordt ingezet waar hun specifieke kennis en expertise benodigd is.

Daarnaast is er vanuit de beroepsgroep zelf slechts een beperkt aantal kwaliteitsrichtlijnen opgesteld en zijn er nog geen normen of kwaliteitsaudits e.d. ingeregeld, die de kwaliteitsborging vanuit de beroepsgroep zelf garanderen. Ook is de kwaliteitsborging en ontwikkeling vanuit de governance van het stelsel nog niet ingeregeld. Er is een beperkte kwaliteitstoets of handhaving bij incidenten of knelpunten. Toezicht en kwaliteitsborging zijn belangrijke instrumenten die verder zullen moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

Ten slotte is de versterking van de forensische geneeskunde binnen de medische wetenschap een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit van het vakgebied een impuls te kunnen geven. Vanuit een duidelijke visie op de toekomst van de forensische geneeskunde kan de forensische geneeskunde een volwaardige plaats krijgen binnen het onderwijs en de forensisch medische wetenschap. Op dit moment is dat nog niet het geval.

---

<sup>10</sup> O.a. art. 2 en 3 EVRM.

## 2.3 Versterking van de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw

De versterking van de organisatie van de forensische geneeskunde heeft enerzijds betrekking op de invulling van de taken, rollen en verantwoordelijkheden en de samenwerking binnen het stelsel. Anderzijds heeft het betrekking op het inzicht in en de inzet van de schaarse capaciteit van forensisch artsen. Op dit moment zijn beide elementen onduidelijk. Er is geen landelijk inzicht in de (verwachte) match tussen vraag en aanbod en er is beperkt inzicht in de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van de opdrachtgevers en het beschikbare aanbod vanuit de uitvoerende organisaties.

Voor meerdere aanbieders is het lastig om de roosters te vullen en er bestaat geen overzicht in welke capaciteit landelijk beschikbaar is. Er is onvoldoende overeenstemming over kwaliteitsnormen en geen gedeeld inzicht in de geleverde kwaliteit. Er is onvoldoende inzicht in de verdeling van middelen en de mogelijkheden tot sturing middels financiering.

Om de organisatie en uitvoering van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw te stroomlijnen is het van belang dat iedere partij zijn bijdrage levert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. De stelselverantwoordelijk ministeries JenV, BZK en VWS stellen de juridische, financiële en beleidsmatige kaders en creëren daarmee de condities voor het functioneren van het stelsel forensische geneeskunde. De opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor een duidelijke opdracht: welke diensten ze willen afnemen, welk probleem moet worden opgelost en onder welke (kwaliteits-)voorwaarden. Daarbij zal de politie/KMar haar behoefte niet aangeven in 'capaciteit', maar in de te verwachten vraag op het aantal verrichtingen. De uitvoerende organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor operationele sturing op capaciteit (planning, roostering, meldkamerfunctie en daarmee de (tijdige) inzet van forensisch artsen) en zijn hierop aanspreekbaar door opdrachtgevers in relatie tot de gemaakte afspraken. Zij dragen zorg voor het opleiden en ontwikkelen van hun personeel en de bewaking van de kwaliteit van de uitvoering.

Ten slotte speelt ook de geografische en organisatorische afstemming van vraag en aanbod een belangrijke rol. In 2018 was het aanbod van FMO- en lijkschouwdiensten sterk versnipperd en sloot het onvoldoende aan bij de organisatie en behoeften van de belangrijkste opdrachtgevers, de politie en het OM. Op verzoek van het kabinet heeft GGD GHOR Nederland de dienstverlening daarom ingericht op het niveau van de tien politie-eenheden.

## Hoofdstuk 3 – Op weg naar een robuust stelsel

### 3.1. Actiepunten

De hiervoor beschreven opgave om de forensische geneeskunde te versterken is stevig, maar is nodig om het regionale tekort aan forensische artsen op te lossen en om de kwaliteit van de forensische geneeskunde te verbeteren. Alle betrokken partijen hebben zich gecommitteerd aan de ambitie om gezamenlijk te werken aan de opbouw van een robuust en duurzaam stelsel voor de forensische geneeskunde, waarin deskundigheid, capaciteit en inzetbaarheid van forensisch artsen structureel zijn geborgd. Met 'robuust' bedoelen wij dat er sprake is van een gegarandeerd en toereikend aanbod om het benodigde forensisch onderzoek uit te voeren, in combinatie met een kwaliteitsstructuur ten behoeve van de bewaking van de naleving van de kwaliteitseisen en continue ontwikkeling van het vak. Randvoorwaarde hierbij is dat de inrichting van de 'gesloten gereguleerde markt' - met een duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, een transparante en uniforme tariefstructuur en een goed geborgde governance en financiering - zorgvuldig wordt vormgegeven. Daarnaast is het essentieel dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om tijdelijke disbalansen tussen vraag en aanbod op te vangen.

Met 'duurzaam' verstaan wij een stelsel dat stevig en toekomstbestendig is, maar ook flexibel genoeg om in te spelen op actuele en nieuwe maatschappelijke, juridische en technologische ontwikkelingen. Dit vraagt naast een goed werkend kwaliteitskader voor FG-activiteiten, inclusief toezicht en naleving, ook om een wetenschappelijke agenda die de kennisinfrastructuur versterkt en richting geeft aan innovatie en richtlijnontwikkeling.

Om er voor te zorgen dat er voldoende forensisch artsen zijn en de kwaliteit van zowel forensisch medisch onderzoek (FMO) als de lijkschouw te verbeteren, zetten wij per thema gerichte maatregelen in. Een aantal maatregelen is reeds uitgevoerd. Daarbij geldt de versterking van het stelsel als geheel als randvoorwaarde voor een goed functionerende forensische geneeskunde. Door de positie en inhoud van het vak en de organisatie van de uitvoering te versterken, wordt het beroep aantrekkelijker voor forensisch artsen. Dit draagt bij aan een lagere uitstroom en een hogere instroom in de opleiding. Bovendien zal de investering in kwaliteit leiden tot merkbare verbeteringen in de uitvoeringspraktijk, wat zowel de waarde van forensisch onderzoek als de bruikbaarheid daarvan in strafzaken ten goede komt.

Dit actieplan Versterking Forensische Geneeskunde richt zich op het duurzaam versterken van het stelsel forensische geneeskunde zodat het verdelingsvraagstuk kan worden aangepakt en in kwetsbare regio's structurele 24/7-dekking geborgd kan worden. Centraal staan het borgen van continuïteit in alle regio's, het verbeteren van de spreiding en inzetbaarheid van capaciteit en het tijdig signaleren van regionale druk. Hiermee wordt aangesloten bij het gewijzigde karakter van de opgave, van het vergroten van volume naar het verbeteren van beschikbaarheid in tijd en plaats.

In dit hoofdstuk worden per thema de actiepunten beschreven die in onderlinge samenhang bijdragen aan de terugdringen van het regionale tekort aan forensisch artsen en de verbetering van de kwaliteit van de forensische geneeskunde. In dit totaaloverzicht worden tevens de reeds afgeronde activiteiten benoemd die de afgelopen jaren met incidentele middelen zijn gefinancierd. Daarnaast zijn er tal van ontwikkelingen in gang gezet die een kwaliteitsimpuls hebben gegeven aan het vakgebied, zoals: richtlijnontwikkeling, ontwikkeling kennisagenda, wetenschappelijke onderzoeken, etc.

## 3.2. Versterking van het stelsel forensische geneeskunde

- a. Terugdringen tekort aan forensische artsen, door:
  - Realistische beschikbaarheid van de opleidingscapaciteit t.b.v. vergroting van de instroom;
  - Verbetering van de arbeidsvoorwaarden (salaris, aantrekkelijk takenpakket en volwaardig dienstverband);
  - Promotiecampagne voor de vernieuwde opleiding tot forensisch arts en het vak forensische geneeskunde (2021-2023);
  - Schaarre capaciteit zo optimaal mogelijk benutten en de forensisch arts alleen inzetten waar hij van toegevoegde waarde is vanwege zijn specifieke deskundigheid (bijv. Niveau onderzoek naar taakherschikking);
  - Verdere doorontwikkeling van het vak van forensisch arts.
- b. Ontwikkeling van een heldere governance van het stelsel, met een gezamenlijke visie op doel, reikwijdte en toekomst van de forensische geneeskunde, en een duidelijke beschrijving van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Dit omvat:
  - **Visie en kaders:** Gezamenlijke visie op de forensische geneeskunde door de stelselverantwoordelijke ministeries, inclusief uitgangspunten en randvoorwaarden voor de inrichting van het stelsel.
  - **Toekomstperspectief:** Uitwerking van een langetermijnvisie op de forensische geneeskunde: hoe het vakgebied er over 5 en 10 jaar uit zou moeten zien, rekening houdend met inhoudelijke, wettelijke, innovatieve, technologische en opdrachtgever-gerelateerde ontwikkelingen.
  - **Overleg- en samenwerkingsstructuur:** Vaststelling van een robuuste (overleg-) structuur tussen ketenpartners (inclusief de beroepsgroep), gericht op kwaliteitsbewaking, kennisdeling en casuïstiekbespreking.
  - **Borging, monitoring en verantwoording:** Ontwikkeling van een borgings- en monitoringsystematiek die waarborgt dat de afspraken uit dit programmaplan worden gerealiseerd, inclusief een heldere planning en verantwoordingsstructuur, ook voor de periode na afloop van het programma.
- c. Inrichting van robuuste en structurele financiering, door:
  - Herziening bekostigings- en financieringsstructuur;
  - Invoering landelijke kostendekkende tarieven;
  - Invoering van een planning- en control cyclus
  - Goede verantwoording en financiële sturing;
  - Evaluatie van het programma en visitatie in het kader van de besteding van de WAU-middelen.
- d. Ontwikkeling en implementatie van een governance passend bij een robuust stelsel. Op dit moment is de governance nog onvoldoende ingericht binnen het stelsel van de forensische geneeskunde.
- e. Inrichting van toezicht (op stelsel, uitvoering en kwaliteit).
- f. Verbetering van de keten van de lijkschouw, door:
  - Herijking en verbetering opdrachtgeverschap gemeentelijke lijkschouw;
  - Herziening van de Wlb/Wblo;
  - Inrichting van toezicht binnen de Wblo;
  - Verbetering van de inzet expertise van forensisch arts (o.a. d.m.v. verruiming onderzoeksbevoegdheden postmortaal onderzoek in Wblo en door kritisch te kijken naar de inzet van de forensisch arts bij verschillende typen schouwen).

### 3.3. Versterking van het vak forensische geneeskunde

- a. Ontwikkeling van richtlijnen en kwaliteitsstandaarden door het FMG in samenspraak met opdrachtgevers, uitvoerende organisaties en de wetenschappelijke gemeenschap/leerstoele, door:
  - Versterking FMG (zie businesscase AEF);
  - Actualisering en continue doorontwikkeling richtlijnen en kwaliteitsstandaarden.
- b. Ontwikkelen en uitvoeren van kwaliteitsaudits door het FMG
- c. Verankering van de opleiding tot Forensisch Arts in de forensisch medische wetenschap, door:
  - Inrichting leerstoelen Forensisch Medisch Onderzoek en lijkschouw
  - Ontwikkeling meerjarige kennisagenda door de wetenschapscommissie van het FMG;
  - Ontwerp kennisinfrastructuur ten behoeve van de verbinding tussen wetenschap en uitvoering.
- d. Stimulering van wetenschap en innovatie, door:
  - Subsidiëring van innovatieve onderzoeken en pilots.

### 3.4. Versterking van de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw

- a. Verbetering continuïteit en kwaliteit dienstverlening FMO en lijkschouw door de GGD'en en FARR in de 10 politie eenheden en bij de KMar (2021-2024), door:
  - Aansluiting (bovenregionaal) van de GGD'en op de 10 politie eenheden en de KMar brigades t.b.v. benodigde concentratie van de taakuitvoering;
  - Ontvlechting van FMO en lijkschouw binnen de GGD'en en FARR met werkzaamheden op het terrein van de MAZ;
  - Toerusting van de aanbieders op hun taakuitvoering.
- b. Verbetering kwaliteitsbewaking en -borging, door:
  - Verbetering inzicht in capaciteit;
  - Monitoren en signaleren knelpunten in match tussen vraag en aanbod;
  - Verbetering sturingsinformatie;
  - Inrichten escalatieladder voor de kwaliteitsbewaking en monitoring opvolging van incidentmeldingen door opdrachtgevers en opdrachtnemers.
- c. Versterking opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap;
  - Versterking opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap;
  - Ontwikkeling uniforme werkwijzen FMO en lijkschouw;
  - Onderzoek inrichting opdrachtgeverschap gemeentelijke lijkschouw;
  - Ontwikkeling sturings- en managementinformatie (o.a. ten behoeve van inzicht in benodigde instroom en verwachte uitstroom op dit moment en op de lange termijn, actuele capaciteit en matching);
  - Stimulering van samenwerking en verbinding in de keten.

## Hoofdstuk 4 – Uitwerking actiepunten

### 4.1. Algemene uitgangspunten uitvoering actiepunten

In dit hoofdstuk worden de hiervoor benoemde acties nader toegelicht en op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt wat er moet gebeuren, wie waarvoor aan de lat staat en hoe deze activiteiten in de tijd geplaatst worden. Het is aan de trekkers van de actiepunten om uit te werken hoe de actiepunten worden uitgevoerd.

Het Rijk zorgt voor kaders, maar de medisch inhoudelijke aspecten behoren – net als in alle geneeskundige beroepen – bij de verantwoordelijkheid van medische professionals, uitvoerende organisaties en de beroepsgroep. Concreet betekent dit dat de inhoudelijke invulling en concrete uitvoering (en infrastructuur van uitvoerende organisaties en de samenwerking daarbij) van het forensisch medisch onderzoek en lijkschouw behoren bij de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers, uitvoeringsorganisaties en de medisch inhoudelijke experts.

Binnen de hierna beschreven acties wordt veelvuldig gerefereerd naar het begrip kwaliteit. Kwaliteit binnen het stelsel forensische geneeskunde kan gelezen worden als een breed begrip. Onderscheid kan gemaakt worden tussen kwaliteit op micro, meso en macroniveau.

Kwaliteit op microniveau binnen het stelsel beschrijft hoofdzakelijk de kwaliteit van het forensisch personeel. Hieronder vallen o.a. de deskundigheid, het handelen en de oordeelsvorming in overeenstemming met professionele standaarden en medische ethiek.

Kwaliteit op mesoniveau binnen het stelsel beschrijft enerzijds de kwaliteit van het opdrachtgeverschap (dit betreft o.a. de wijze waarop de Politie, het OM, de KMAR en de gemeenten forensisch expertise inschakelen) en anderzijds het opdrachtnemerschap (denk hierbij aan de wijze waarop diensten FMO en lijkschouw worden aangeboden en georganiseerd voor de uitvoerende organisaties).

Kwaliteit op macroniveau binnen het stelsel beschrijft hoofdzakelijk de kwaliteit van het algehele systeem. Hieronder vallen onder andere de organisatorische, juridische en financiële randvoorwaarden die de kwaliteit van forensisch handelen mogelijk maken.

Wanneer bij de beschreven actiepunten gerefereerd wordt naar kwaliteit op macroniveau zal dit voortaan geduid worden als governance. De kwaliteit op macroniveau, governance, valt onder de verantwoordelijkheid van de stelselverantwoordelijke ministeries. Kwaliteit op micro- en mesoniveau vallen onder de verantwoordelijkheid van opdrachtgevende en uitvoerende partijen.

In de verdere uitwerking wordt aangesloten bij de bestaande bestuurlijke en operationele praktijk, zodat kan worden voortgebouwd op wat al aanwezig is, terwijl tegelijkertijd ruimte blijft voor noodzakelijke vernieuwing. Daarbij staat voorop dat de aanpak niet blijft steken in kortetermijnmaatregelen, maar gericht is op een duurzame versterking van het stelsel, in samenhang met andere relevante domeinen zoals de forensisch-medische disciplines, de publieke gezondheidszorg, de strafrechtketen en de gemeentelijke zorgstructuren.

## 4.2. Versterking van het stelsel forensische geneeskunde

### a. Terugdringen tekort aan forensische artsen, door:

- 1. Wat? Uitbreiding van de opleidingscapaciteit** t.b.v. vergroting van de instroom  
**Waarom?** De opleiding tot forensisch arts heeft een belangrijke kwalitatieve verbetering gemaakt en is nu (vanaf 2023) een volwaardige opleiding van 3 jaar. Door de vergroting van het aantal opleidingsplaatsen wordt ook een verhoging van de instroom mogelijk (NSPOH). Daarnaast levert het NFI graag een bijdrage aan de opleidingscapaciteit door zo het tekort aan forensisch artsen te helpen weg te werken.  
**Wie?** VWS, NSPOH en NFI  
**Wanneer?** vanaf 2023
- 2. Wat? Verbetering van de arbeidsvoorwaarden van uitvoeringsorganisaties** (salaris, aantrekkelijk takenpakket en volwaardig dienstverband)  
**Waarom?** Door de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en verhoging van de salarissen van de forensisch artsen wordt beoogd deze artsen te behouden voor de forensische geneeskunde en het tekort aan forensische artsen niet verder te laten oplopen. Ook de mogelijkheid om grotere dienstverbanden aan te bieden wordt onderzocht.  
**Wie?** werkgevers en werknemers  
**Wanneer?** vanaf 2024
- 3. Wat? Schaarre capaciteit zo optimaal mogelijk benutten** en forensisch arts alleen inzetten waar hij van toegevoegde waarde is vanwege zijn specifieke deskundigheid  
**Waarom?** Om schaarse capaciteit zo optimaal te benutten wordt gekeken naar mogelijkheden voor taakherschikking, zoals bij euthanasie en valincidenten in verpleeghuizen (zie Nivel onderzoek naar taakherschikking bedoeld om de werkdruk bij de forensische artsen te verminderen).  
**Wie?** FMG en Programmateam VFG  
**Wanneer?** Vanaf 2023 (doorlopend)
- 4. Wat? Verdere doorontwikkeling van het vak van forensisch arts.**  
**Waarom?** Als het vak aantrekkelijker wordt door meer ruimte voor innovatie, wetenschappelijk onderzoek en uitbreiding van klinische activiteiten, zal dat een aantrekkende werking hebben op nieuwe forensische artsen en verhoogt het de kwaliteit van het vak.  
**Wie?** Alle betrokken partijen in het stelsel  
**Wanneer?** Vanaf 2024 (doorlopend)

### b. Ontwikkeling van een duidelijke governance van het stelsel en visie ten aanzien van doel, reikwijdte en toekomst van de forensische geneeskunde en duidelijke beschrijving van rollen, taken en verantwoordelijkheden van de partijen binnen het stelsel.

- 1. Wat? Visie stelselverantwoordelijke ministeries met kaders en uitgangspunten**  
**Waarom?** Het ontbreken van een gedeelde toekomstvisie op het vakgebied en het bredere stelsel wordt als een groot gemis ervaren. Dit is de eerste stap om te komen tot een gemeenschappelijk referentiekader als basis voor het functioneren van en binnen het stelsel.  
**Wie?** De stelselverantwoordelijke ministeries van JenV, VWS en BZK  
**Wanneer?** Najaar 2025

De stelselverantwoordelijke ministeries gaan niet over de inhoudelijke toekomstvisie op de forensische geneeskunde als geheel. Dat is aan het veld zelf. Daarom zal er gebaseerd op de kaders en uitgangspunten die de stelselverantwoordelijke ministeries hebben

gegeven een visie moeten komen op het vak van de forensische geneeskunde in de toekomst.

2. **Wat? Toekomstvisie forensische geneeskunde**

Hoe zou de forensische geneeskunde eruit dienen te zien over 5 en over 10 jaar? Welke ontwikkelingen (vakinhoudelijk, technologisch, innovatief, vanuit opdrachtgevers, etc.) zijn verwacht voor de komende jaren?

**Waarom?** Een gedeelde visie over hoe de forensische geneeskunde er over 5 tot 10 jaar uitziet geeft richting aan de doorontwikkeling van het stelsel op langere termijn.

**Wie?** De stelselverantwoordelijke ministeries zullen het initiatief nemen om deze visieontwikkeling op te starten en te faciliteren door middel van het organiseren van een symposium, waarbij alle stakeholders binnen het stelsel hier hun inbreng dienen te leveren passend bij hun rol binnen het stelsel. Alle betrokken partijen hebben aangegeven hier graag hun bijdrage aan te willen leveren.

**Wanneer?** 2027

3. **Wat? Inrichting overlegstructuur** (tussen ketenpartners, kwaliteitsbewaking, casuïstiekbesprekingen, etc.)

**Waarom?** Het doel van het herinrichten van de overlegstructuur is te komen tot meer samenhang in de besluitvorming op de verschillende niveaus binnen het stelsel, waardoor zowel op strategisch als op tactisch niveau realistische uitvoerbare besluiten kunnen worden genomen. Hiermee wordt het inzicht in het presteren van de stelsel als geheel vergroot en is er meer grip op het presteren en inzet van capaciteit. Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe overlegstructuur is dat realistische en uitvoerbare besluiten op het juiste niveau wordt genomen.

Ten behoeve van de kennisuitwisseling binnen de keten adviseert het NFI om een landelijk multidisciplinair overlegmodel (MDO-model) voor structurele casuïstiekbesprekingen en kennisuitwisseling.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmeer team VFG en alle betrokken partijen

**Wanneer?** 2026

c. **Inrichting van robuuste en structurele financiering, door:**

1. **Wat? Herziening bekostigings- en financieringsstructuur**

**Waarom?** Een toekomstbestendig stelsel voor forensische geneeskunde vereist een financieringsstructuur die transparant, doelmatig en passend is bij de actuele inrichting van het hybride werkveld, waarin publieke én private partijen opereren. De huidige financieringswijze sluit hier onvoldoende op aan. Er is beperkt inzicht in hoe middelen worden ingezet, hoe de verdeling plaatsvindt over regio's en of deze besteding in verhouding staat tot de geleverde kwaliteit en capaciteit. Daardoor is gerichte sturing op kwaliteit, beschikbaarheid en kosteneffectiviteit nauwelijks mogelijk.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmeer team VFG en onderzoeksbureaus

**Wanneer?** Q2 2025/Q4 2026

2. **Wat? Invoering landelijke kostendekkende tarieven**

**Waarom?** Voor FMO en lijkschouw geldt het overheidsprerogatief en is sprake van een 'gesloten gereguleerde markt'. Dit houdt in dat een kostprijsmodel moet worden ontwikkeld, gebaseerd op realistische tarieven per verrichting die door de stelselverantwoordelijken worden vastgesteld, waarbij ook de bekostigingsstructuur voor de 24/7-beschikbaarheid van forensisch artsen wordt meegewogen. Partijen concurreren dan niet op prijs, maar op de kwaliteit van hun dienstverlening.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmeer team VFG en onderzoeksbureaus

**Wanneer?** 2026/Q2 2027

**3. Wat? Invoering van een planning- en control cyclus ten behoeve van goede verantwoording en financiële sturing**

**Waarom?** Er is op dit moment sprake van versnipperde financieringsstromen, gebrek aan transparantie en grote regionale verschillen – met name in de gemeentelijke lijkschouw – die op dit moment niet verklaard kunnen worden. Deze situatie belemmert zowel stelselverantwoordelijken als opdrachtgevers in hun rol. Een transparant, rechtvaardig en eenvoudig financieringsmodel dat de basis vormt voor sturing op kwaliteit en capaciteit ingebed in een planning- en control cyclus stelt partijen in staat om hun verantwoordelijkheid binnen het stelsel daadwerkelijk in te kunnen vullen.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmteam VFG

**Wanneer?** Q2 2027

**4. Wat? Evaluatie van het programma**

**Waarom?** Bij Voorjaarsnota 2023 zijn WAU-middelen beschikbaar gekomen voor de versterking van de forensische geneeskunde t/m 2031. In 2027 zal er een visitatie worden uitgevoerd waarin de besteding van de deze middelen wordt beoordeeld. Aan de hand van dat oordeel zullen de middelen ook na 2031 structureel ter beschikking worden gesteld.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmteam VFG

**Wanneer?** 2026 voorbereiding evaluatie, 2027 evaluatie.

**d. Governance binnen het stelsel Forensische Geneeskunde, door:**

**1. Wat? Ontwikkeling en implementatie van een governance van het stelsel**

**Waarom?**

Binnen het huidige stelsel ontbreekt een heldere governance met duidelijke 'checks and balances' en rolverdeling. Tucht en toezicht zijn zeer beperkt ingericht. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (RVB) voor normstelling, borging, toezicht en handhaving zijn onvoldoende expliciet belegd, waardoor onduidelijkheid bestaat over sturing, eindverantwoordelijkheid en benutting van signalen uit de praktijk.

Binnen de ontwikkeling van een passende governance wordt ingegaan op een duidelijke verdeling van taken, rollen en bevoegdheden en het benodigde instrumentarium (zoals bijvoorbeeld een referentielaboratorium, etc.), ten behoeve van de inrichting van een robuuste governance.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmteam VFG

**Wanneer?** 2026

**e. Inrichting van toezicht, door:**

**1. Wat? Inrichting van toezicht (op stelsel, uitvoering en kwaliteit)**

**Waarom?** Toezicht is binnen het stelsel forensische geneeskunde nog niet ingericht, terwijl je ervan op aan moet kunnen dat er kwalitatief goed onderzoek wordt uitgevoerd. Er is nu bijvoorbeeld geen inspectie die het toezicht op FMO en lijkschouw of het functioneren van het stelsel als geheel tot haar taak rekent.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmteam VFG

**Wanneer?** 2026

**f. Verbetering van de keten van de lijkschouw, door:**

**1. Wat? Herijking en verbetering opdrachtgeverschap gemeentelijke lijkschouw;**

**Waarom?** Binnen het huidige stelsel ontbreekt een heldere en functionele opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie voor de gemeentelijke lijkschouw. Hoewel de burgemeester formeel verantwoordelijk is en het college van B&W op grond van artikel 4 van de Wet op de lijkbezorging (Wlb) de gemeentelijk lijkschouwer benoemt, wordt in de praktijk nauwelijks invulling gegeven aan een actieve sturingsrol en opdrachtgeverschap door gemeenten. Daarbij ervaren gemeenten ook niet rechtstreeks de gevolgen van de uitvoering, wat effectieve aansturing en verdere ontwikkeling van de gemeentelijke lijkschouw belemmert. Op basis van het advies van de NSOB zal de organisatie van de (gemeentelijke) lijkschouw worden versterkt.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmeer team VFG (BZK) en de NSOB

**Wanneer?** 2026

**2. Wat? Herziening van de Wlb/Wblo**

**Waarom?** De Wlb zal worden herzien, onder meer om een wettelijke basis te creëren voor een aantal aanvullende onderzoeksmogelijkheden voor de gemeentelijk lijkschouwer om hem beter in staat te stellen om te kunnen vaststellen of sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden. Ook wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor onafhankelijk toezicht op de schouw door de IGJ.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries onder aanvoering van BZK.

**Wanneer?** 2025 - 2027

**3. Wat? Inrichting van toezicht binnen de Wblo**

**Waarom?** Met de Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo) wordt voorzien in een expliciete wettelijke grondslag voor toezicht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) op de uitvoering van de lijkschouw. In de huidige Wet op de lijkbezorging ontbreekt deze grondslag. De inrichting van het toezicht richt zich uitsluitend op de lijkschouw en niet op het forensisch medisch onderzoek.

Om het toezicht te kunnen inrichten is het nodig dat de toezicht- en handhavingsbevoegdheden van de IGJ wettelijk worden verankerd in de Wblo en dat de toezichttaak nader wordt uitgewerkt in een risico gestuurde toezichtssystematiek. Daarnaast dient de openbaarmaking van toezichtinformatie te worden geregeld via lagere regelgeving.

De aanpak voorziet erin dat in 2026-2027 de wettelijke grondslag voor het toezicht wordt gerealiseerd en de nadere uitwerking plaatsvindt, waarna de implementatie van het toezicht door de IGJ volgt en structurele uitvoering kan starten.

De financiële consequenties van het toezicht zijn beoordeeld in een uitvoeringstoets door de IGJ. Daarbij is bevestigd dat de structurele kosten voor het toezicht op de lijkschouw € 0,5 miljoen per jaar bedragen. Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de wettelijke verankering en kaderstelling, de IGJ voor de uitvoering van het toezicht

**Wie?** Ministerie van VWS

**Wanneer?** 2026 - 2027

**4. Wat? Verbetering van de inzet expertise van forensisch arts (o.a. d.m.v. verruiming onderzoeksbevoegdheden postmortaal onderzoek in Wblo)**

**Waarom?** Om de gemeentelijk lijkschouwer beter in staat te stellen om te kunnen vaststellen of sprake is van een natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden wordt een verruiming van de onderzoeksbevoegdheden voor de gemeentelijk lijkschouwer voorgesteld.

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries onder aanvoering van BZK.

**Wanneer?** 2025 - 2026

**g. Ontwikkeling en inrichten governance voor innovatie voor FMO en lijkschouw, door:**

1. **Wat? Ontwikkeling en inrichting governance** (kennis- en innovatieplatform)  
**Waarom?** Innovatie is nodig en middelen zijn schaars. Daarom is het van belang dat er een governance wordt ingericht om behoeften vanuit de forensische geneeskunde, ontwikkelingen binnen het vak en wetenschap, en voorstellen tot innovatie integraal en gezamenlijk in een ketenbreed innovatieplatform te beoordelen.  
**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmteam VFG  
**Wanneer?** 2026
2. **Wat? Ontwikkeling gezamenlijke kennis- en innovatie agenda**  
**Waarom?** Op basis van een gezamenlijke kennis- en innovatie-agenda worden wetenschap en uitvoering aan elkaar verbonden.  
**Wie?** Innovatieplatform  
**Wanneer?** Q3 2026

#### 4.3. Versterking van het vak forensische geneeskunde

**a. Ontwikkeling van richtlijnen en kwaliteitsstandaarden door het FMG in samenspraak met opdrachtgevers, uitvoerende organisaties en de wetenschappelijke gemeenschap/leerstoelen, door:**

1. **Wat? Versterking FMG**  
**Waarom?** De doorontwikkeling van de beroepsgroep is een essentieel onderdeel van de bredere versterkingsopgave. In dat kader wordt het Forensisch Medisch Genootschap (FMG) nadrukkelijk gepositioneerd als de aangewezen partij om een leidende rol te vervullen in de verdere ontwikkeling en borging van kwaliteit binnen het vakgebied en de beroepsgroep. Er is een businesscase opgesteld voor het FMG met als doel om een logische positionering van het FMG binnen het stelsel te realiseren in lijn met de organisatie van andere medische beroepsgroepen. Een herkenbare, onafhankelijke en professioneel georganiseerde beroepsgroep met een centrale rol in kwaliteitsontwikkeling, vakinhoudelijke normstelling en positionering van de forensisch geneeskundige discipline binnen het stelsel. Dit draagt direct bij aan de legitimiteit, deskundigheid en toekomstbestendigheid van de forensische geneeskunde in Nederland. Het FMG zal aangeven hoe zij hun rolinvulling voor zich zien en wat zij hier voor nodig hebben.  
**Wie?** FMG en programmteam VFG  
**Wanneer?** Q3 2025 - Q1 2027
2. **Wat? Actualisering en continue doorontwikkeling richtlijnen en kwaliteitsstandaarden**  
**Waarom?** Landelijke richtlijnen zijn verouderd en het proces van actualisering is nog niet structureel belegd. Om te komen tot een toekomstbestendig stelsel is een continue en cyclische doorontwikkeling van kwaliteitsnormen noodzakelijk. Het FMG vervult als onafhankelijke beroepsvereniging een centrale rol in de ontwikkeling en actualisering van kwaliteitsrichtlijnen. Deze richtlijnontwikkeling vindt plaats in nauwe samenwerking met wetenschap, opleidingen, beleidspartijen en OM en politie, en wordt ingericht als een continu proces dat meebeweegt met de ontwikkelingen in het vakgebied en de praktijk. Mogelijke consequenties van de richtlijnen op de bedrijfsvoering (bijv. responstijden, exposurenormen) zijn onderwerp van gesprek tussen opdrachtgevers en uitvoerders. Speciale aandacht hierbij is nodig voor de invulling van de opdrachtgeversrol voor de gemeentelijke lijkschouw.  
**Wie?** FMG i.s.m. alle betrokken partijen in het stelsel  
**Wanneer?** 2025 - 2027

**b. Kwaliteitsaudits door het FMG, door:**

**1. Wat? Ontwikkelen en uitvoeren van kwaliteitsaudits door het FMG**

**Waarom?** De borging van kwaliteit binnen de forensische geneeskunde is op dit moment grotendeels belegd bij uitvoerende organisaties. Er ontbreekt echter een actueel, landelijk dekkend systeem van kwaliteitsborging.

**Wie?** FMG

**Wanneer?** 2026 – Q2 2027

**c. Verankering van de opleiding tot Forensisch Arts in de forensisch medische wetenschap, door:**

**1. Wat? Inrichting leerstoelen FMO en Lijkschouw**

**Waarom?** Een goede inbedding van de forensische geneeskunde binnen de forensisch medische wetenschap is een belangrijke voorwaarde voor de versterking van het vakgebied. De forensische geneeskunde bestaat uit twee pijlers: FMO (levende mensen) en gemeentelijke lijkschouw (overledenen).

**Wie?** Stelselverantwoordelijke ministeries/programmeer team VFG

**Wanneer?** 2026 - 2027

**2. Wat? Ontwikkeling meerjarige kennisagenda door de wetenschapscommissie van het FMG**

**Waarom?** Het is een goed gebruik binnen de medische wetenschap dat de wetenschappelijke beroepsvereniging periodiek een meerjarige kennisagenda opstelt. De huidige kennisagenda loopt af in 2025 en dient herzien te worden.

**Wie?** FMG

**Wanneer?** Q3 2025 - Q1 2026

**3. Wat? Ontwerp kennisinfrastructuur ten behoeve van de verbinding tussen wetenschap en uitvoering**

**Waarom?** Binnen de forensische geneeskunde ontbreekt een kennisinfrastructuur. De inrichting van deze data-infrastructuur en bijbehorende datastandaarden dienen verder uitgewerkt te worden. Belangrijke onderwerpen als databeheer, eigendoms- en toegangsvraagstukken, technische standaarden en governance van onderzoeksdata dienen nog uitgewerkt te worden.

**Wie?** Stelselverantwoordelijken/Programmeer team VFG in samenspraak met FMG, NFI, wetenschap en kennisinstituten

**Wanneer?** 2026

**d. Stimulering van wetenschap en innovatie, door:**

**1. Wat? Subsidiëring van innovatieve onderzoeken en pilots**

**Waarom?** Binnen het vak forensische geneeskunde is de afgelopen jaren beperkt ingezet op wetenschappelijke ontwikkeling en innovatie. Het vak wordt aantrekkelijker voor forensische artsen die zich in hun vak verder willen ontwikkelen als er ruimte is voor wetenschappelijk onderzoek en innovatie. Bovendien draagt dit bij aan de versterking van de forensische opsporings- en onderzoekspraktijk. Een stevige verankering van innovatie in een kennis- en innovatieagenda en een innovatieplatform ten behoeve van de besluitvorming hierover, is hiervoor randvoorwaardelijk.

**Wie?** Stelselverantwoordelijken en opdrachtgevers en uitvoerende organisaties

**Wanneer?** continu

## 4.4. Versterking van de organisatie van forensische geneeskunde en de uitvoering van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw

### a. Organisatie vraag en aanbod van forensisch medische dienstverlening

#### 1. Wat? Verbetering organisatie vraag en aanbod van forensisch medische dienstverlening door:

Verbetering inzicht in capaciteit;

- Monitoren en signaleren knelpunten in match tussen vraag en aanbod
- Verbetering sturingsinformatie

**Waarom?** Voor een goed functionerend stelsel is het essentieel dat er landelijk en structureel inzicht is in de (verwachte) verhouding tussen vraag en aanbod binnen de forensische geneeskunde. Deze informatie is noodzakelijk om gerichte sturing mogelijk te maken op capaciteit, kwaliteit en beschikbaarheid.

Daarbij gaat het om actuele en betrouwbare data over de gevraagde inzet per eenheid, het beschikbare aanbod van professionals, en de verwachte dekking en ontwikkeling daarvan op korte en langere termijn. Ook informatie over in- en uitstroom van personeel en het gebruik van middelen hoort daarbij. Uitvoerende partijen zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van data en informatie ten behoeve van het inzicht in de (verwachte) match tussen vraag en aanbod. Dit gaat o.a. over: (Verwachte) vraag (o.a. in type dienstverlening; verrichtingen; nodige specialisaties) per regio; Aanbod (o.a. specialisaties; aantal artsen, verpleegkundigen, ANIOS in fte en mensen) per regio; (Verwachte) dekking aanbod per regio; (Verwachte) instroom en uitstroom per regio.

**Wie?** Opdrachtgevers en opdrachtnemers

**Wanneer?** 2025 - 2026

### b. Versterking opdrachtgeverschap

#### 1. Wat? Versterking opdrachtgeverschap

Het beoogde resultaat is een herkenbare, schaalbare en professioneel ingerichte uitvoeringsstructuur binnen de forensische geneeskunde, met per politie-eenheid één duidelijk aanspreekpunt voor opdrachtgevers of in het geval van de KMar één centraal aanspreekpunt. Deze structuur maakt een doelmatige en voorspelbare inzet van schaarse capaciteit mogelijk, ondersteunt grensoverstijgende samenwerking en sluit aan bij zowel regionale als landelijke behoeften, en borgt zodoende kwaliteit binnen het stelsel op het meso-niveau.

In de uitwerking wordt ingezet op heldere aanspreekstructuren per regio, gezamenlijke werkafspraken, professioneel capaciteitsbeheer en transparante verantwoording richting opdrachtgever. De opdrachtgever formuleert uniforme kwaliteitseisen en stuurt aan op landelijk inzicht op capaciteit en kwaliteit, terwijl opdrachtnemers verantwoordelijk zijn voor de operationele uitvoering en aanspreekbaar blijven op de naleving van gemaakte afspraken.

**Waarom?** Er is nu geen gedeeld referentiekader ten aanzien van de invulling van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Daar waar eerst de gedachte was dat schaarste-problematiek en verbetering van de kwaliteit van FMO en lijkschouw aangepakt zou kunnen worden door een boven de partijen staande neutrale en deskundige regisseur, is er nu voor gekozen om het stelsel in samenhang door te ontwikkelen. Daarbij is het doel om te komen tot een doelmatig functionerend geheel, waarin rollen en verantwoordelijkheden duidelijk belegd en ingevuld zijn en elkaar versterken.

**Wie?** Opdrachtgevers (politie, KMar en gemeenten) en opdrachtnemers

**Wanneer?** 2025 - 2026

2. **Wat? Ontwikkeling uniforme werkwijzen FMO en lijkschouw**

**Waarom?** – Als onderdeel van de kwaliteitsverbetering van de uitvoering van FMO en lijkschouw en de onderlinge samenwerking is het van belang om uniforme werkwijzen te introduceren.

**Wie?** FMG, opdrachtgevers en opdrachtnemers

**Wanneer?** 2025 - 2026

3. **Wat? Stimulering van samenwerking en verbinding in de keten**

**Waarom?** Een stelsel functioneert pas echt goed als partijen niet alleen gezamenlijk nadenken over de stelselbrede vraagstukken en de ontwikkeling van het vakgebied, maar ook elkaars denkracht en hulp vragen als zij worden geconfronteerd met problemen die een organisatie zelf niet kunnen oplossen.

**Wie?** Alle betrokken stakeholders

**Wanneer?** 2024 – 2027

4. **Wat? Functioneren van het stelsel Forensische Geneeskunde in crisissituaties**

**Waarom?** De ultieme lakmoesproef van alle verbetermaatregelen ontstaat als er zich een crisissituatie voordoet. Functioneert het stelsel, zoals wij met elkaar beogen, ook als er ontwrichtende factoren ontstaan, zoals een grote verstoring van de vitale infrastructuren (energie, ICT, water, pandemie, etc.)? Heeft iedere organisatie een noodplan?

**Wie?** Alle betrokken stakeholders.

**Wanneer?** 2027

## 4.5. Bijdragen door betrokken partijen in het veld

Naar aanleiding van het AEF-rapport “Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde” hebben alle betrokken partijen, zowel per organisatie apart, als gezamenlijk als uitvoeringsorganisaties, nagedacht over de wijze waarop zij invulling kunnen geven aan de gemeenschappelijke opgave. Mede op basis van deze input en gesprekken met deze partijen zijn bovengenoemde actiepunten geïdentificeerd waar gezamenlijk aan gewerkt gaat worden. Uit deze inbreng spreekt grote betrokkenheid vanuit alle partijen en dit vormt een goede basis voor dit majeure ontwikkeltraject.

Een belangrijk deel van de inbreng vanuit de betrokken partijen betreft de vragen waar de stelselverantwoordelijken in hun visie en uitgangspunten voor het stelsel als geheel antwoord op moeten geven. Deze visie en uitgangspunten geven houvast aan de partijen voor verdere doorontwikkeling van het vak forensische geneeskunde en uitvoeringspraktijk en om keuzes te kunnen maken die daaraan bijdragen.

Daarnaast zijn er handreikingen gedaan om actief mee te denken en bij te dragen aan de ontwikkeling van een robuuste governance binnen het stelsel forensische geneeskunde en de inrichting van toezicht ten behoeve van de kwaliteitsborging. Deze zullen worden meegenomen in de uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Een belangrijke eerste stap is de inrichting van een goede governance waarbij gebruik gemaakt wordt van de specifieke expertise die bij verschillende organisatie aanwezig is en die recht doet aan de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die organisaties in dit stelsel hebben. De beroepsvereniging, het Forensisch Medisch Genootschap (FMG), wordt gezien als belangrijkste initiërende partij in de kwalitatieve doorontwikkeling van het vak en dient als organisatie versterkt te worden om invulling te kunnen geven aan die rol.

## 4.6. Hoe nu verder?

Vanuit het interdepartementale programma Versterking Forensische Geneeskunde (VFG) wordt, in dit actieplan, ingezet op een samenhangend pakket van versterkingsmaatregelen dat is gericht op het verbeteren van de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van forensisch medisch onderzoek en lijkschouw in Nederland. Dit actieplan is tot stand gekomen met inbreng vanuit alle betrokken partijen en commitment voor de geformuleerde acties. Deze gedeelde ambitie geeft vertrouwen voor de toekomst, maar de uitvoering gaat niet vanzelf. Deze doelen gaan wij alleen behalen als iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt en zijn bijdrage levert. Daarbij is het van groot belang om voortdurend in verbinding te blijven met elkaar. Zelfs als wij deze grote opgave gezamenlijk tot uitvoering brengen, is het nog steeds geen garantie dat er onderweg geen nieuwe problemen zullen ontstaan. Het stelsel forensische geneeskunde is klein en van groot maatschappelijk belang, maar tevens kwetsbaar en volatiel. Dit vraagt voortdurende monitoring en verbinding op inhoud en relaties.

Het programma VFG heeft in eerste instantie een regisserende en coördinerende rol om samen met de diverse stakeholders daadwerkelijk tot een integrale aanpak van alle versterkingsinitiatieven te kunnen komen. Het tot stand brengen van verbinding, informatie delen en samen optrekken is hier het devies. Ten behoeve van de strategische afstemming en besluitvorming is een stuurgroep ingesteld bestaande uit de drie stelselverantwoordelijke ministeries (JenV, VWS en BZK). JenV/DGPenV treedt op als voorzitter van de stuurgroep.

2025 is een belangrijk transitiejaar waarin veel moet gebeuren en veel onderlinge afstemming nodig is. Sinds de start van het programma wordt er twee à drie maal per jaar een strategische tafel georganiseerd met alle belanghebbende partijen binnen dit stelsel ten behoeve van de onderlinge afstemming op strategisch niveau. Dit wordt door alle partijen als zeer waardevol ervaren. Besluitvorming vindt plaats in de stuurgroep. In navolging op de strategische tafel wordt inmiddels ook een uitvoeringstafel georganiseerd met de uitvoerende partijen binnen het stelsel.

Met dit actieplan waarin activiteiten en bijbehorende 'trekkers' en actoren worden benoemd, is de fase van planvorming voorbij en zal de behoefte aan onderlinge afstemming naar verwachting een ander karakter krijgen. Alle partijen werken aan een gezamenlijke ambitie vanuit hun eigen (deel-) verantwoordelijkheid. Onderlinge afstemming zal wellicht per activiteit intensiever worden, maar het aantal actoren per activiteit zal verschillen en zal met name worden georganiseerd door de 'trekker' van de desbetreffende activiteit. Onderlinge afstemming op strategisch niveau op de integrale voortgang van de gehele versterking blijft belangrijk, maar zal van karakter veranderen ten opzichte van de strategische tafel, Om die verandering te markeren zal de naam van de huidige strategische tafel veranderen in 'Coördinerend beraad<sup>11</sup>' en zal twee keer per jaar worden georganiseerd. Ook de stuurgroep zal na afronding van de onderzoeken door externe partijen minder frequent samen komen. Aanvullend zal als onderdeel van dit Actieplan (actie 4.2.b.3.) zal een overlegstructuur worden ingericht om te borgen dat de bespreking van onderwerpen en besluitvorming daarover op het juiste niveau met de juiste gesprekspartners zal plaatsvinden.

---

<sup>11</sup> Is werktitel



# Andersson Elffers Felix

**Onderzoek bekostiging stelsel  
Forensische Geneeskunde**

Inzicht in het nu, adviezen voor de  
toekomst

# Inhoud en colofon

| Hoofdstuk                                                   | Pagina |
|-------------------------------------------------------------|--------|
| Samenvatting                                                | 3      |
| Deel 0: Over het onderzoek                                  | 11     |
| Deel 1: Overzicht en evaluatie huidige financiering         | 17     |
| Deel 2: Uitwerking en advies berekening 'objectieve' kosten | 45     |
| Deel 3: Uitwerking en advies bekostigingsstructuur          | 78     |
| Bijlagen                                                    | 93     |

## Auteurs

Maxime Dekkers  
Irene van de Hoef  
Carlijn van Helmond  
Lisette Reuvers  
Koen Bron

## Datum

18 december 2025

## Ons kenmerk

GJ345

Klik op deze icoon rechtsboven  
om terug te gaan naar deze  
pagina

Klik op de balk om naar het  
betreffende hoofdstuk te gaan

/Andersson Elffers Felix



# Samenvatting

De volgende pagina's bevatten een samenvatting van het rapport.

We benoemen kort de aanleiding en doelstelling van het onderzoek en benoemen vervolgens de belangrijkste knelpunten in de bekostiging van het stelsel die naar voren zijn gekomen in het onderzoek. Vervolgens beschrijven we de belangrijkste conclusies en adviezen over een bekostigingsmodel voor FG in opdracht van de politie. Tot slot geeft AEF nog een advies over de vervolgstappen.

i) Aanleiding en doel van het onderzoek

ii) Deelvraag 1: inzicht in geldstromen en knelpunten

iii) Deelvraag 2 en 3: belangrijkste conclusies en advies over ontwikkeling bekostigingsmodel FG in opdracht politie

iv) Advies over het vervolg



# Samenvatting | aanleiding en doel van het onderzoek

## AEF deed onderzoek naar de bekostiging van het stelsel van FG

De stuurgroep Versterking Forensische Geneeskunde (VFG) (bestaande uit het stelselverantwoordelijke departementen JenV, VWS en BZK) heeft AEF gevraagd te onderzoeken hoe de bekostiging van het stelsel forensische geneeskunde (FG) toekomstbestendig kan worden ingericht.

De opdracht bestond uit drie onderdelen:

1. Inzicht in huidige geldstromen en inzicht in knelpunten binnen het **gehele stelsel** van forensische geneeskunde.
2. Advies over een duurzame bekostigingsstructuur voor FG-activiteiten **in opdracht van de politie.**
3. Ontwikkeling van een bekostigingsstructuur voor FG-activiteiten **in opdracht van de politie**

## Het onderzoek is uitgevoerd in een stelsel in beweging

Het stelsel van de forensische geneeskunde is volop in ontwikkeling. Voorbeelden van ontwikkelingen zijn de nieuwe aanbesteding van de MAZ, de herziene tarieven die sinds juli 2025 van kracht zijn, het lopende onderzoek naar de herijking van het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw en de visie op het stelsel die ontwikkeld wordt door het programma VFG. De ingezette ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de bekostiging van het stelsel. Het voorliggende onderzoek over de bekostiging moet daarmee bijdragen aan de verdere professionalisering en verduurzaming van het stelsel.

AEF heeft in het kader van dit onderzoek gesproken met betrokken partijen in het veld, documenten geanalyseerd, een (financiële) uitvraag gedaan bij uitvoerders en data geanalyseerd.



# Samenvatting | deelvraag 1: inzicht in geldstromen en knelpunten (1/2)

## We benoemen de belangrijkste knelpunten in de bekostiging

Het rapport presenteert de geldstromen binnen het stelsel van forensische geneeskunde en beschrijft knelpunten in de bekostiging van het stelsel als geheel. Hieronder zijn de belangrijkste knelpunten samengevat. Deze knelpunten bieden enerzijds een basis voor het advies in deelvraag 2 en 3 over FG-activiteiten in opdracht van de politie. Anderzijds bieden ze aangrijpingspunten voor mogelijke verdere vervolgotrajecten in de professionalisering van het stelsel.

### **Knelpunt 1: het stelsel kent gefragmenteerde en weinig transparante financiering.**

Het stelsel kent veel verschillende geldstromen en verschillende wijzen van financiering vanuit Rijk, gemeenten en opdrachtgevers naar uitvoerders. Regionale verschillen zijn groot en vaak niet goed herleidbaar. Financiers hebben niet altijd zicht op welk deel van een budget aan FG besteed wordt, omdat FG-taken binnen sommige financieringsstromen niet eenvoudig te onderscheiden zijn. Vooral de financiering rond lijkschouw is weinig transparant, mede door het ontbreken van een heldere opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen gemeenten en GGD'en. Het zoveel mogelijk stroomlijnen van de financiering (door de financiering waar mogelijk via de politie te laten lopen) draagt naar verwachting bij aan meer overzicht en betere sturing.

### **Knelpunt 2: de uitvoering van FG was eerder niet structureel kostendekkend – nieuwe tarieven hebben mogelijk geleid tot verbetering.**

AEF heeft in de uitvraag uitvoerders gevraagd naar inkomsten en uitgaven over alle FG-activiteiten. Over 2022–2024 laten de uitvraagresultaten gemiddeld een klein negatief resultaat zien over alle activiteiten. Hierin bestaan echter wel grote regionale verschillen: ongeveer de helft van de regio's draaide verlies, de andere helft had een overschot. De kostendekkendheid van de nieuwe politietarieven (ingegaan per 1 juli 2025) heeft AEF nog niet kunnen onderzoeken. Het is dus nog niet duidelijk of dit knelpunt daarmee is opgelost. AEF heeft wel signalen ontvangen dat deze tarieven meer dan kostendekkend zijn.

### **Knelpunt 3: uitvoerders ervaren belemmering in doorontwikkeling door jaarlijks subsidieproces voor structurele kosten.**

Uitvoerders ervaren het jaarlijkse subsidieproces rondom de structurele systeemkosten, zoals een vergoeding voor de ongedekte beschikbaarheid, als arbeidsintensief en weinig efficiënt. Hoewel de hoop is dat dit proces in de toekomst anders verloopt als de transitie van het stelsel verder gevorderd is, geven uitvoerders aan dat dit proces op dit moment niet bijdraagt aan meerjarige investeringen en duurzame ontwikkeling van het stelsel. Zeker omdat het gaat om kosten die voor een groot deel wel structureel nodig (en gewenst) zijn voor professionalisering van het stelsel, zoals de 24/7 beschikbaarheid en Formatus voor dataregistratie.



# Samenvatting | deelvraag 1: inzicht in geldstromen en knelpunten (2/2)

## We benoemen de belangrijkste knelpunten in de bekostiging

Het rapport presenteert de geldstromen binnen het stelsel van forensische geneeskunde en beschrijft knelpunten in de bekostiging van het stelsel als geheel. Hieronder zijn de belangrijkste knelpunten samengevat. Deze knelpunten bieden enerzijds een basis voor het advies in deelvraag 2 en 3 over FG-activiteiten in opdracht van de politie. Anderzijds bieden ze aangrijpingspunten voor mogelijke verdere vervolgtrajecten in de professionalisering van het stelsel.

### **Knelpunt 4: huidige bekostiging sluit beperkt aan op kosten van 24/7 beschikbaarheid.**

Er zijn diverse knelpunten in het huidige kostprijsmodel die niet voldoende aansluiten bij de werkelijkheid. Het belangrijkste knelpunt is dat het huidige kostprijsmodel onvoldoende de werkelijke kostenstructuur van een beschikbaarheidsdienst reflecteert: de beschikbaarheidskosten zijn in de praktijk grotendeels vast ('brandweercapaciteit'), terwijl de huidige bekostiging nu variabel meebeweegt met het aantal verrichtingen. Hierdoor kan de financiering bij schommelingen in productie structureel uit de pas lopen met de werkelijke beschikbaarheidskosten. De gesignaleerde knelpunten worden meegenomen in het advies over een nieuwe bekostigingssystematiek (vraag 2 en 3).

### **Knelpunt 5: er spelen diverse vraagstukken rondom kostendekkendheid van de opleiding.**

Dit onderzoek heeft in kaart gebracht hoe de huidige financieringsstromen rond de opleiding lopen. Het inzicht is dat belangrijkste vraagstukken in de bekostiging samenhangen met de ontwikkeling van het vak zelf, met name de ontvlechting van de MAZ en de gevolgen daarvan voor de opleiding. Een voorbeeld is de afspraken over valuteerbare arbeid: op dit moment gaan bekostigingsafspraken ervanuit dat aios voor 50% productief zijn. Uitvoerders en opleiders geven aan niet zeker te weten of deze aanname overeenkomt met de praktijk, en met name dat het onzeker is of dit in de toekomst een houdbaar is als de MAZ wegvalt. Daarnaast komt voor de theoretische opleiding als knelpunt naar boven dat de NSPOH volledig variabel wordt gefinancierd, terwijl de kosten bijna volledig vast zijn (en in ieder geval niet volledig samenhangen met het aantal studenten).

**Tot slot:** het stelsel is in transitie. Ketenpartners zien dat de laatste jaren stappen zijn gezet in versterking van het stelsel, maar zien ook dat er nog onzekerheden zijn die invloed hebben op de bekostiging. Zij geven aan dat herontwerp van bekostiging kansen biedt voor verdere professionalisering en verduurzaming van het stelsel.



# Samenvatting | deelvraag 2 en 3: belangrijkste conclusies en advies over ontwikkeling bekostigingsmodel FG in opdracht politie (1/3)

## We beschrijven drie kernconclusies

Naast dat AEF gevraagd is de geldstromen in het *gehele* stelsel in kaart te brengen, is AEF gevraagd de kosten van *FG-activiteiten in opdracht van de politie* te berekenen en te adviseren over een toekomstbestendige bekostigingsstructuur. Het model moet 24/7 beschikbaarheid financieren, kostendekkend zijn voor enkel FG-activiteiten in opdracht van de politie (zonder inkomsten uit lijkschouw), en uitgaan van bekostiging op het niveau van de tien politie-eenheden.

Hiernaast en op de volgende pagina beschrijven we de belangrijkste conclusies.

Daarna beschrijven we tot welke adviezen voor het vervolgproces dit leidt.

**Conclusie 1:** AEF concludeert dat het ontwerpen van een model dat kostendekkend is voor alléén verrichtingen in opdracht van de politie zonder rekening te houden met verrichtingen voor gemeentelijke lijkschouw in de benodigde beschikbaarheid, inefficiënt, duur en weinig realistisch is. Dit komt met name door de eis van 24/7-beschikbaarheid die uitvoerders dan moeten realiseren voor enkel FG-activiteiten in opdracht van de politie. Vanwege de 24/7 beschikbaarheidseis in combinatie met de aanname dat diensten paraat worden ingevuld, geldt dat er altijd een minimale bezetting nodig is van 168 uur per week per regio (24x7). Dit staat gelijk aan 6,58 fte aan forensisch artsen per regio (65,8 fte in totaal), voor *enkel* FG-activiteiten in opdracht van de politie.

AEF heeft op basis van de huidige aantallen verrichtingen per regio, de bestaande normtijden en de berekende reistijden per uur berekend wat de gemiddelde werklast is per uur per regio. Op basis hiervan is berekend hoeveel artsen er tegelijk nodig zijn per uur voor het borgen van beschikbaarheid. De berekeningen op basis van de huidige set aannames\* leiden tot een (theoretische) behoefte van 94 fte voor *enkel* FG-activiteiten in opdracht van de politie. Deze forensisch artsen zouden volgens deze berekening slechts 32-34% van hun beschikbare tijd aan verrichtingen besteden. AEF acht een dergelijk lage productiviteit niet wenselijk en onvoldoende realistisch.\*\*

AEF concludeert daarom dat het van belang is deze uitgangspunten te herzien voor het ontwikkelen van een realistischer en doelmatiger model. Met name het uitgangspunt om in de berekening van de kosten geen rekening te houden met inzet op lijkschouw en daarmee zowel vanuit politie als vanuit gemeenten apart 24/7 beschikbaarheid te financieren, zou moeten worden herzien.

\*Zie de aannames op pagina 51 van het rapport.

\*\*Ter vergelijking: landelijk is ca. 95 fte forensisch artsen werkzaam binnen de GGD'en en de FARR om alle FG-activiteiten uit te voeren, inclusief de MAZ.

Het is daarmee niet aannemelijk dat voor alleen politie-opdrachten vrijwel dezelfde personeelsomvang nodig zou zijn als momenteel voor het volledige spectrum aan werkzaamheden. Door dit wel zo te financieren, wordt dit onnodig duur.



# Samenvatting | deelvraag 2 en 3: belangrijkste conclusies en advies over ontwikkeling bekostigingsmodel FG in opdracht politie (2/3)

## We beschrijven drie kernconclusies

Naast dat AEF gevraagd is de geldstromen in het *gehele* stelsel in kaart te brengen, is AEF gevraagd de kosten van *FG-activiteiten in opdracht van de politie* te berekenen en te adviseren over een toekomstbestendige bekostigingsstructuur. Het model moet 24/7 beschikbaarheid financieren, kostendekkend zijn voor enkel FG-activiteiten in opdracht van de politie (zonder inkomsten uit lijkschouw), en uitgaan van bekostiging op het niveau van de tien politie-eenheden.

Hiernaast en op de volgende pagina beschrijven we de belangrijkste conclusies.

Daarna beschrijven we tot welke adviezen voor het vervolgproces dit leidt.

**Conclusie 2:** AEF concludeert dat er nog diverse inhoudelijke en technische keuzes nodig zijn om te komen tot een advies over en een ontwerp van de bekostigingsstructuur. De keuzes zijn deels inhoudelijk en deels technisch (op basis van de effecten voor de kosten). Het gaat zowel om keuzes die nodig zijn voor de berekening van fte-behoefte als voor de berekening van personele kosten. Het gaat om de volgende normatieve keuzes:

- a) De taakverdeling tussen artsen en verpleegkundigen;
- b) De eventuele verdeling tussen spoed- en planbare verrichtingen;
- c) De keuze voor parate diensten, piketdiensten of een combinatie daarvan en de wijze waarop bekostiging hiervan plaatsvindt;
- d) De manier waarop specialistisch werk wordt bekostigd;
- e) De keuze of een herijking van de normtijden nodig is.

# Samenvatting | deelvraag 2 en 3: belangrijkste conclusies en advies over ontwikkeling bekostigingsmodel FG in opdracht politie (3/3)

## We beschrijven drie kernconclusies

Naast dat AEF gevraagd is de geldstromen in het *gehele* stelsel in kaart te brengen, is AEF gevraagd de kosten van *FG-activiteiten in opdracht van de politie* te berekenen en te adviseren over een toekomstbestendige bekostigingsstructuur. Het model moet 24/7 beschikbaarheid financieren, kostendekkend zijn voor enkel FG-activiteiten in opdracht van de politie (zonder inkomsten uit lijkschouw), en uitgaan van bekostiging op het niveau van de tien politie-eenheden.

Hiernaast en op de volgende pagina beschrijven we de belangrijkste conclusies.

Daarna beschrijven we tot welke adviezen voor het vervolgproces dit leidt.

**Conclusie 3:** AEF concludeert dat, gegeven het karakter van de inzet van forensisch artsen, variant 5 (jaarlijks vastgestelde vaste bedragen per regio) en variant 2 (hybride bekostiging) de meest passende bekostigingsvarianten zijn. Welke van deze twee uiteindelijk het beste aansluit, hangt af van de inhoudelijke keuzes die in het vervolg nog worden gemaakt.

We schetsen een aantal afwegingen die spelen bij het maken van deze keuze. Wanneer er in de toekomst wordt gekozen voor 24/7 parate beschikbaarheid van forensisch artsen is de verwachting dat variant 5 het beste aansluit. De kosten zijn in deze inrichting grotendeels vast, waardoor variabele tarieven per verrichting beperkt passen bij de werkelijke kostopbouw. Deze variant 5 waarin periodiek de benodigde capaciteit en bijbehorende kosten per regio worden berekend en via een vaste bijdrage worden vergoed, weerspiegelt deze realiteit het meest. In deze systematiek worden geen tarieven per verrichting gehanteerd; de financiering is niet direct afhankelijk van productie. Dit past bij een stelsel waarin structurele beschikbaarheid doorslaggevend is en productievariatie slechts beperkt invloed heeft op de totale kosten. Eventueel kan deze herijking niet jaarlijks, maar bijvoorbeeld twee- of driejaarlijks uitgevoerd worden (waardoor deze variant kan functioneren als een tussenoptie tussen variant 4 (meerjarig vastgestelde vaste bedragen per regio) en 5). Voordeel hiervan is dat er meerjarige duidelijkheid is en minder jaarlijkse werklust bij de herijking, nadeel is dat de bekostiging minder adaptief is en daardoor minder aansluit bij de werkelijke kosten.

AEF concludeert daarnaast dat variant 2 logischer is wanneer de toekomstige inrichting leidt tot een kostenopbouw waarin een groter deel van de kosten meebeweegt met daadwerkelijke inzet. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als (deels) met piketdiensten wordt gewerkt in plaats van volledig parate diensten, of wanneer politietaken en gemeentelijke lijkschouw gezamenlijk worden georganiseerd waardoor inzet sterker fluctueert met de vraag. In dat scenario kan een hybride systematiek – met een vaste vergoeding voor basisbeschikbaarheid en een aanvullende variabele component, zoals een uurtarief of tarief per verrichting – beter aansluiten.



# Samenvatting | advies over het vervolg

AEF adviseert de stuurgroep VFG om een **vervolgtraject** vorm te geven waarin FG-activiteiten in opdracht van de politie én lijkschouw gezamenlijk worden gewogen, de benodigde inhoudelijke en technische keuzes worden gemaakt en de bekostigingsstructuur verder wordt uitgewerkt. Daartoe formuleert AEF **5 adviezen voor het vervolg**.

## Advies 1: Ontwikkel een bekostigingsstructuur die uitgaat van gedeelde beschikbaarheid voor FG-activiteiten in opdracht van politie en de lijkschouw.

Zoals blijkt uit de analyse van de werklast en benodigde fte, is de eis van 24/7 beschikbaarheid een grote bepalende factor in de kosten. Het opstellen van een model dat uitgaat van uitvoerders die FG-activiteiten in opdracht van de politie kostendekkend kunnen uitvoeren (incl. garantie 24/7 parate beschikbaarheid voor *enkel* deze activiteiten), zonder rekening te houden met inzet voor de lijkschouw, is niet doelmatig en niet realistisch. In de praktijk is er één gezamenlijke capaciteitspool voor zowel politie-FG als lijkschouw: artsen voeren beide taken uit. Een bekostigingsstructuur die uitgaat van gezamenlijke beschikbaarheid reflecteert de feitelijke situatie en is dus realistischer en bovendien doelmatiger vanwege schaalvoordelen. Vervolgonderzoek moet de benodigde beschikbare fte's voor FG-activiteiten in opdracht van de politie én lijkschouw gezamenlijk in beeld brengen en de objectieve kosten op basis van beide type activiteiten bepalen.

**Advies 2: geef richting aan de benodigde inhoudelijke en technische keuzes – waar nodig in samenspraak met opdrachtgevers en uitvoering – vóór het ontwikkelen van een bekostigingsstructuur.** Zie de keuzes zoals beschreven bij conclusie 2. AEF benadrukt dat veel van deze keuzes onderling samenhangen – eerst inhoudelijk en dan technisch - en daarom in logische samenhang en volgorde moeten worden gemaakt.

**Advies 3: kies *daarna* een bekostigingssystematiek die structurele beschikbaarheid centraal stelt.** AEF concludeert dat een model met jaarlijks vastgestelde vaste bedragen per regio of hybridemodel het best aansluiten op de aard van het werk, de gewenste beschikbaarheid en voorspelbaarheid van de bekostiging. De uiteindelijke keuze tussen deze varianten kan het best gemaakt worden wanneer de objectieve kosten volledig zijn berekend op basis van bovenstaande keuzes.

**Advies 4: bekostig landelijke systeemkosten apart.** Landelijke systeemkosten (zoals Formatus- of innovatiekosten) kunnen niet goed aan individuele regio's worden toegerekend. AEF adviseert dit landelijk te financieren en hierover separate afspraken te maken.

**Advies 5: Ontwerp de bekostigingsstructuur van specialistische FG-verrichtingen apart.** Voor sommige specialistische FG-verrichtingen - zoals zedenonderzoek bij 16- en 17-jarigen - gelden (deels in de toekomst) mogelijk verhoogde kwaliteitseisen, zoals een minimale exposurenorm en de verplichting tot een parallel beschikbaarheidsrooster. Omdat deze verrichtingen door een beperkte groep artsen wordt uitgevoerd, moet worden vastgesteld op welke schaal (landelijk of bovenregionaal) organisatie en beschikbaarheid nodig zijn. Op basis daarvan kan een passende, aparte beschikbaarheidsbekostiging worden ingericht.



## Deel 0 | Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk omschrijven we de opdracht die AEF van de stuurgroep Versterking Forensische Geneeskunde (VFG) heeft gekregen.

We benoemen de drie **doelen** van het onderzoek en beschrijven welke **scope** we hanteren voor welk onderdeel van het onderzoek. Ook beschrijven we hoe **invulling** is gegeven aan deze opdracht, welke **aanpak** is gehanteerd en de **context** waarbinnen dit onderzoek plaatsvond.

i) Opdracht en scope

ii) Toelichting scope

iii) Aanpak van het onderzoek





Over dit onderzoek

# Opdracht en scope | drie samenhangende onderdelen

## Aanleiding en opdracht

AEF doet in opdracht van de stuurgroep Versterking Forensische Geneeskunde (stelselverantwoordelijke ministeries JenV, VWS en BZK) onderzoek naar de **bekostiging van het stelsel van forensische geneeskunde**.

In november 2024 heeft AEF een advies opgeleverd over de inrichting van regie binnen het stelsel forensische geneeskunde. De implementatie van het advies heeft ook gevolgen voor de wijze van bekostiging binnen het stelsel. Om die reden heeft de stuurgroep VFG besloten tot een aanvullend onderzoek naar de bekostiging.

De initiële opdracht bestond uit drie samenhangende onderdelen:

1. **Evaluatie huidige financiering**, met als doel meer inzicht te krijgen in de huidige geldstromen voor het gehele werkveld van forensische geneeskunde en de ervaren knelpunten daarin. *We kijken hier naar het gehele stelsel van forensische geneeskunde.*
2. **Advies over wenselijke bekostigingsstructuur voor door de politie gefinancierde FG-activiteiten** om te komen tot een duurzaam, efficiënt model, dat bijdraagt aan de professionalisering van rollen en verantwoordelijkheden in het stelsel. *Dit betreft alleen FG-activiteiten in opdracht van de politie.*
3. **Ontwikkeling bekostigingsstructuur**: een kostprijsmodel, incl. advies over prijzen, voor de door de politie gefinancierde FG-activiteiten. *Dit betreft alleen FG-activiteiten in opdracht van de politie.*

## Invulling opdracht

AEF concludeert op basis van dit onderzoek dat eerst een aantal keuzes moet worden gemaakt, voordat een **bekostigingsstructuur kan worden ontwikkeld**.

Het onderzoek laat zien dat het kostenefficiënter is om de uiteindelijke bekostigingsstructuur niet uitsluitend te baseren op FG-activiteiten in opdracht van de politie, maar daarin ook de verrichtingen voor lijkschouw mee te wegen. Daarnaast zijn er meerdere punten geïdentificeerd waarop nog keuzes nodig zijn die richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van een bekostigingsmodel.

Om deze reden heeft AEF in deze fase geen bekostigingsstructuur uitgewerkt (deelvraag 3), maar een advies opgesteld over de te nemen vervolgstappen en de benodigde keuzes in kaart gebracht.



## Toelichting scope | het werkveld van forensisch artsen

Het werkveld van de forensische geneeskunde omvat verschillende typen activiteiten. Binnen het veld bestaan uiteenlopende indelingen en is de gebruikte terminologie niet altijd eenduidig. In dit onderzoek hanteren wij twee assen: het onderscheid tussen verrichtingen bij levenden (Forensisch Medisch Onderzoek) en bij overledenen (Lijkschouw), en het onderscheid tussen verrichtingen die plaatsvinden binnen het kader van de *Wet deskundigen in strafzaken* en verrichtingen die daarbuiten vallen. Deze indeling is in het kader van dit onderzoek relevant omdat de financiering per categorie verschilt.

- **Forensisch Medisch Onderzoek (FMO)** betreft verrichtingen bij levende personen, zoals letselbeschrijving en zedenonderzoek. De meeste van deze verrichtingen worden op dit moment uitgevoerd door GGD-en en de Forensisch Artsen Rotterdam Rijnmond (FARR). Bij minderjarigen wordt het zedenonderzoek uitgevoerd door het LOEF. Het merendeel van de FMO-activiteiten wordt gefinancierd door de politie. Er zijn echter uitzonderingen, zoals de Forensisch Medische Expertise Kinderen en Kindermishandeling (FMEKK), die doorgaans door VWS wordt bekostigd, maar in de praktijk soms ook door de politie.
- **Lijkschouw** betreft postmortaal onderzoek. In de meeste gevallen voert de behandelend arts de lijkschouw uit en geeft een verklaring van natuurlijke dood af. Wanneer een arts de natuurlijke dood niet met zekerheid kan vaststellen – waaronder bij een vermoeden van niet-natuurlijk overlijden – wordt een forensisch arts ingeschakeld voor de lijkschouw. Deze artsen

worden aangesteld door burgemeesters. Gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk. Forensisch artsen hebben ook een rol bij euthanasie. Zij controleren of de uitvoering hiervan door de behandelend arts goed is verlopen. Daarnaast moet bij (natuurlijk) overlijden van een minderjarige een forensisch arts worden ingelicht door de behandelend arts (NODOK). Wanneer er vermoeden is van een niet-natuurlijke dood, kan de politie een overlijdensonderzoek starten. De gemeentelijke lijkschouw maakt hier dan onderdeel van uit en wordt uitgevoerd door een forensisch arts. De politie kan forensisch artsen daarnaast vragen om aanvullend overlijdensonderzoek te doen, of om lichaamsmateriaal af te nemen van de overledene. Gemeenten betalen de gemeentelijke lijkschouw, terwijl de politie het aanvullend onderzoek en de afname van lichaamsmateriaal financiert.

- **Verrichtingen binnen de Wet deskundigen in strafzaken**, zoals letselinterpretatie, worden uitgevoerd door forensisch artsen die zijn ingeschreven in het Nationaal Register van Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) of anderszins als deskundige worden benoemd in een specifieke strafzaak. Deze verrichtingen kunnen betrekking hebben op zowel levende als overleden personen. Het Openbaar Ministerie fungeert hierbij als financier.

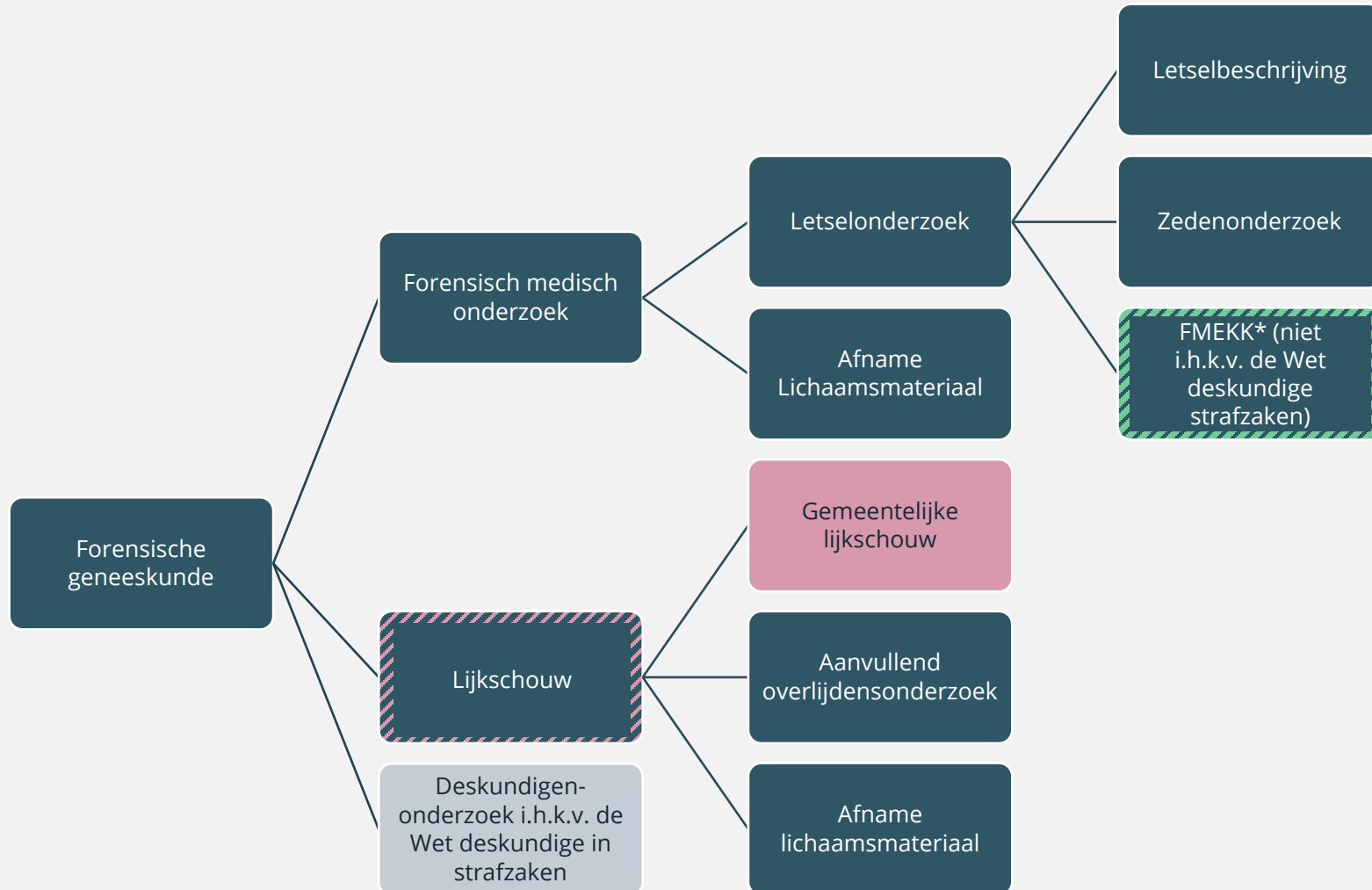
De scope van dit onderzoek verschilt per onderdeel en met name op de **FG-activiteiten in opdracht van de politie**, te weten het FMO en de afname van lichaamsmateriaal tijdens een lijkschouw. Zie het **overzicht** op de volgende pagina.



Over dit onderzoek



## Toelichting scope | visueel overzicht scope per onderzoeksonderdeel



**Blauwe blokken:** gefinancierd door de politie; scope voor onderzoeksvraag 2 en 3

**Roze blok:** gefinancierd door de gemeenten; geen onderdeel van de scope voor onderzoeksvragen 2 en 3, wel van onderzoeksvraag 1.

**Grijs blok:** gefinancierd door het OM; geen onderdeel van de scope van onderzoeksvraag 2 en 3, wel van onderzoeksvraag 1.

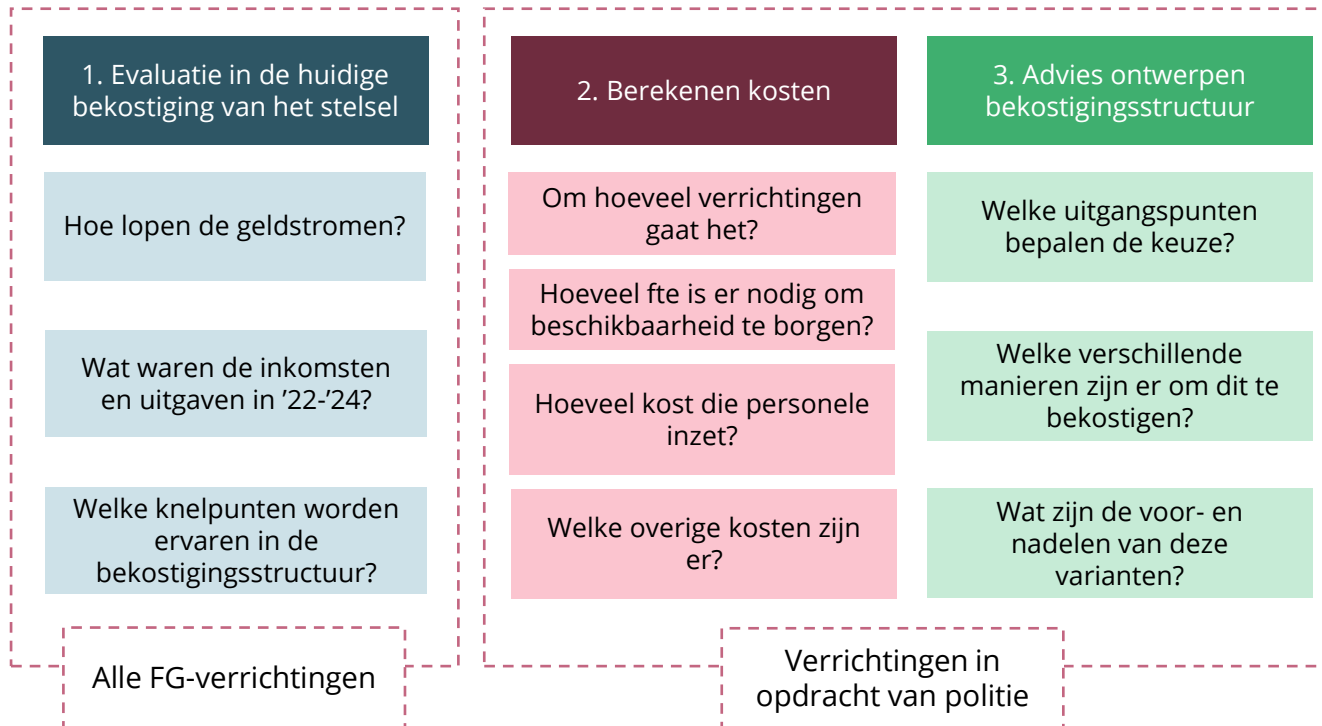
**Groen blok:** gefinancierd door VWS; geen onderdeel van de scope voor onderzoeksvragen 2 en 3, wel van onderzoeksvraag 1.



Over dit onderzoek

# Onderzoeksaanpak | inzet van verschillende methoden

We hebben het onderzoek vormgegeven via drie onderdelen:



## We hebben verschillende methoden ingezet

- ▶ Om de huidige financiering van het stelsel en knelpunten in kaart te brengen (deel 1) heeft AEF **documenten** bestudeerd en **gesprekken** gevoerd met partijen in het veld.\*
- ▶ Daarnaast is een (**financiële**) **uitvraag** gedaan bij uitvoerders van forensische geneeskunde om inkomsten, uitgaven en roosters in beeld te krijgen. Ook zijn data uit **Formatus\*\*** opgevraagd om een beeld te krijgen van verrichtingen. Deze zijn zowel gebruikt voor inzicht in de huidige financiering (deel 1), als voor de berekening van de kosten en advies bekostigingsstructuur (deel 2 en 3).
- ▶ Om de kosten te berekenen zijn (**kwaliteits**)**eisen, aannames en uitgangspunten** voor beschikbaarheid in kaart gebracht, een analyse gemaakt van de werklust (per regio) en van de kosten, en de **objectieve kosten** berekend (zie deel 3 van het rapport voor een verdere toelichting).
- ▶ In **aanvullende gesprekken** en **duidingssessies** met partijen heeft AEF deze analyses en aannames getoetst en voor- en nadelen van verschillende bekostigingsstructuren geduid.

Deel 3 van dit rapport beschrijft deze aanpak uitgebreider.

\* Zie de lijst met gesprekspartners in de bijlage.

\*\* Formatus is een elektronisch registratiesysteem dat gebruikt wordt voor de eerstelijns forensische geneeskunde.



## Context | een stelsel in beweging

### Het onderzoek speelt zich af in een stelsel in beweging

Het stelsel van de forensische geneeskunde is volop in ontwikkeling. Zo spelen de gevolgen van de aanbesteding rondom de MAZ, spelen de gevolgen van de het kostenonderzoek naar (medisch-) specialistische vervolgopleidingen en zijn er sinds juli 2025 nieuwe tarieven van kracht. Ook loopt er momenteel een onderzoek naar de herijking van het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw en wordt er gewerkt aan opvolging van het AEF-advies over regie in het stelsel en wordt door het programma Versterking Forensische Geneeskunde (ministerie van JenV, VWS, BZK) gewerkt aan een visie voor de toekomst van het stelsel.

De ingezette ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de wijze van bekostiging binnen het stelsel. Het huidige onderzoek heeft daarom als belangrijk doel heeft om bij te dragen aan de beweging van verdere professionalisering en verduurzaming van het stelsel.

### Dit heeft gevolgen voor keuzes in het onderzoek

Dat het stelsel in beweging is, heeft ook gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek. In het onderzoek is telkens gekeken naar hoe het mogelijk is aan te sluiten bij de (toekomstige) praktijk. Tegelijk is nog niet altijd duidelijk hoe deze toekomst eruit zal gaan zien omdat er nog keuzes gemaakt moeten. Analyses moesten we deels baseren op huidige data om een beeld te vormen, die wellicht niet altijd zullen aansluiten bij de toekomstige praktijk. Gedurende het gehele onderzoek zijn bewust keuzes gemaakt, rekening houdend met dat er nog nieuwe ontwikkelingen zullen plaatsvinden.

Het advies is daarom ook toegespitst op de belangrijkste vervolgstappen, het benodigde vervolgonderzoek en de keuzes die daarbij gemaakt moeten worden. Zie hiervoor deel 2 en 3 van het onderzoek.



# Deel I | Overzicht en evaluatie huidige financiering

- A. Overzicht geldstromen in het stelsel
- B. Analyse huidige inkomsten en kosten
- C. Knelpunten in huidige  
financieringsstructuur

# A. Overzicht geldstromen in het stelsel

Dit hoofdstuk beschrijft de geldstromen in het stelsel van de forensische geneeskunde.

We laten eerst een schematische weergave zien van de verschillende financieringsrelaties tussen alle partijen in het stelsel. Vervolgens zoomen we in op de individuele geldstromen in het overzicht. We leggen per geldstroom uit hoe die loopt, wat de omvang is en op welk onderdeel van de forensische geneeskunde dit bekostigt. Ook lichten we toe welke vorm van financiering hiervoor wordt gebruikt.



i) Toelichting typen bekostiging

ii) Overkoepelend beeld geldstromen

iii) Overzicht verschillende geldstromen



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# *Toelichting typen bekostiging | het FG-stelsel kent een veelheid aan financieringsrelaties en verschillende typen bekostiging*

De financiering van forensische geneeskunde is een **complex geheel**. In het schema op de volgende pagina is te zien dat er een complex web aan geldstromen is in het stelsel. Via verschillende routes zijn een kleine dertig partijen betrokken bij de financiering van verrichtingen in de forensische geneeskunde. Dit zorgt voor een **veelheid aan financieringsrelaties**. Dit kost veel afstemming en tijd, maakt het systeem niet flexibel en zorgt voor onduidelijkheid en ondoorzichtigheid.

Niet alleen het aantal financieringsrelaties zorgt voor complexiteit, ook de **wijze van bekostiging** varieert. Sommige verrichtingen worden bekostigd middels een (integrale) kostprijs, andere met een vast subsidiebedrag. Ook zijn er hybride bekostigingsstructuren, bestaande uit zowel een vaste component als een variabele component. In de legenda is met kleuren aangegeven welk type bekostiging er per geldstroom wordt gebruikt. *Hiernaast* lichten we toe wat elk type inhoudt. Op de volgende pagina's gaan we dieper in op hoe deze verschillende typen bekostiging in de praktijk gehanteerd worden.

### Vier verschillende typen van bekostiging:

- 1. Integrale kostprijs per verrichting of eenheid.** Hierbij worden zowel de directe kosten van de uitvoering meegenomen, zoals personeelsinzet en materialen, als ook een evenredig deel van de overhead en algemene organisatiekosten. De prijs per verrichting bekostigt dus alle kosten van die verrichting.
- 2. Directe kostprijs per verrichting of eenheid.** Deze benadering focust op de kosten die rechtstreeks samenhangen met de uitvoering van een specifieke activiteit. Voorbeelden zijn de tijd van het personeel dat direct betrokken is, de materialen die worden verbruikt en de reistijd voor een verrichting. Het gaat hier dus om de 'kale' kostprijs, zonder doorbelasting van overhead of systeemkosten.
- 3. Vast bedrag ter dekking van systeem- of organisatiekosten.** Dit betreft uitgaven die niet goed zijn toe te rekenen aan afzonderlijke verrichtingen, maar die wel essentieel zijn voor het functioneren van de organisatie, zoals huisvesting, ICT, beleidsontwikkeling of opleidingsactiviteiten. Vaak wordt dit vormgegeven als een vaste som.
- 4. Combinatie van deze financieringsvormen.** Hierbij wordt een deel van de kosten via verrichtingen gedekt, terwijl een ander deel als vast bedrag wordt gefinancierd.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overkoepelend overzicht geldstromen | een stelsel aan financieringsrelaties



Op de volgende pagina's gaan we dieper in op de aard en omvang van de verschillende geldstromen

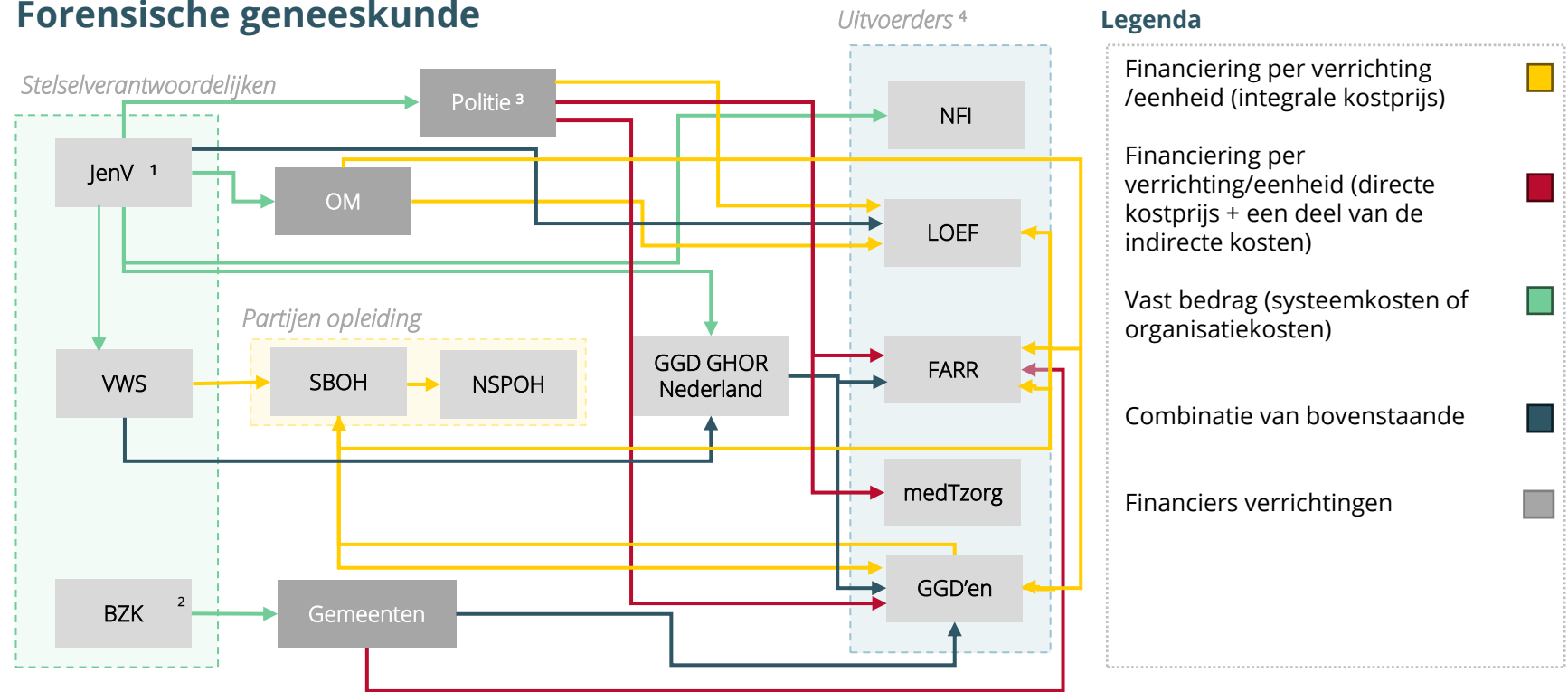
In het overzicht hiernaast geven we **de financieringsrelaties** van de forensische geneeskunde weer. De financieringsrelaties worden weergegeven met gekleurde pijlen, gebaseerd op het type financiering.

In totaal bedragen deze geldstromen ca. € 50 miljoen.

Dit overzicht is versimpeld ten behoeve van de leesbaarheid. Zo is niet weergegeven voor welk onderdeel van FG de financieringslijn is. Daarnaast is er ook een aantal partijen die een kleiner aantal aanvragen doen en daarvoor betalen, zoals begrafenisondernemers en advocaten. Ook is het Forensisch Medisch Genootschap (FMG) niet opgenomen.

Op de volgende pagina's gaan we dieper in op elke geldstroom.

## Overzicht geldstromen ten behoeve van Forensische geneeskunde



1. Binnen JenV zijn zowel DGPenV als DGRR betrokken. DGPenV financiert de politie en subsidieert GGD GHOR Nederland. DGRR financiert het OM, NFI en LOEF.
2. Deze geldstroom loopt vanuit het gemeentefonds. BZK is stelselverantwoordelijk voor gemeentefinanciën.
3. Naast de politie financiert ook de KMar enkele verrichtingen vanuit haar wettelijke politietaak.
4. De geldstroom naar Arts en Zorg ontbreekt nog. Hier hebben we nog geen informatie voor opgehaald. Naar verwachting is de geldstroom vergelijkbaar met die van medTzorg.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht geldstromen | FG in opdracht van politie (FMO)

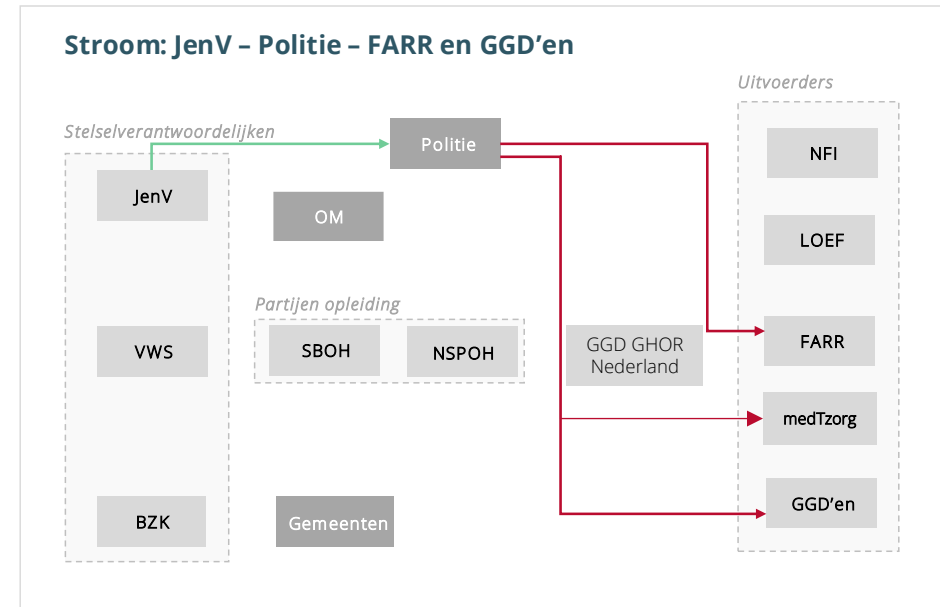
## Geldstroom van JenV (DGPenV) naar politie naar GGD'en, FARR en medTzorg

Deze geldstroom betreft FMO, afname van lichaamsmateriaal bij lijkschouw en aanvullend onderzoek bij lijkschouw, ook wel FG-verrichtingen in opdracht van de politie.

- De politie wordt bekostigd uit een algemene bijdrage voor de wettelijke politietoek, die intern over eenheden wordt verdeeld. Forensisch onderzoek en de inkoop daarvan is onderdeel van de algemene bijdrage. Het budget voor FG-activiteiten is niet geoormerkt.
- De FARR, medTzorg en de GGD'en ontvangen een bedrag per verrichting van de desbetreffende politie-eenheid.\*
- Sinds 1 juli 2025 gelden er afspraken over landelijke tarieven tussen de politie en de uitvoerende partijen. Daarvoor waren er regionale afspraken over de bekostiging.
- De politie bekostigt FMO en de afname van lichaamsmateriaal en aanvullend onderzoek bij lijkschouw. Binnen deze categorieën zijn er

verschillende verrichtingen geïdentificeerd die elk een verschillend tarief kennen.\*\*

- De meeste verrichtingen kennen een tarief inclusief en exclusief reistijd. Het tarief met reistijd verschilt tussen stedelijke en niet-stedelijke regio's.
- De tarieven zijn gebaseerd op de directe kostprijs: alle kosten die direct aan de verrichting toe te rekenen zijn worden hiervan betaald. Daar bovenop komen nog een deel van de indirecte kosten, zoals overhead-, materiaalkosten en piketopslagen. Andere indirecte elementen zoals de 24-uurs beschikbaarheid en de kennisinfrastructuur worden gedekt uit de systeemsubsidie, zie de volgende pagina.
- De tarieven zijn gebaseerd op een intern kostprijsmodel van de GGD'en die in 2020 is gevalideerd door onderzoeksbureau Lysias. Dit kostprijsmodel wordt verder toegelicht in bijlage 1.



In 2024 was de geldstroom van de politie naar GGD'en en FARR (excl. MAZ) € 8.553.000.

\* De geldstroom naar Arts en Zorg ontbreekt nog, omdat nog niet met deze partij gesproken is. Naar verwachting is de geldstroom vergelijkbaar met die van medTzorg.

\*\* Dit gaat o.a. om bloed, urine, en oogbolvochtname bij lijkschouw, bloedafname i.h.k.v. WvW, bloed/urine afname bij geweldplegers, DNA afname, bemonstering infectieziekten, aanvullend overlijdensonderzoek met politie, zedenonderzoek (boven 15 jaar), letselonderzoek en -verslag zonder benoeming, FMEKK, opvragen medische informatie en telefonisch overleg.

\*\*\* De KMar financiert ook twee GGD'en voor FMO, middels een vaste en een variabele component (ca. 200.000 voor FMO in 2024). De KMar bekostigt dit vanuit hun reguliere defensiebudget.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht geldstromen | systeemkosten FG (FMO + lijkschouw)

## Geldstroom van JenV (DGPenV) naar GGD GHOR NL naar GGD'en en FARR

Deze geldstroom betreft zowel FMO als lijkschouw.

In 2024 en 2025 ontvingen de uitvoerders van het forensisch geneeskundig stelsel (FG-stelsel) een structurele bijdrage van JenV (DGPenV). Deze bijdrage wordt verstrekt als subsidie via GGD GHOR Nederland en volgt het advies van Lysias (2020) om de vaste kosten in het FG-stelsel apart te bekostigen.

De bijdrage dekt drie typen **systeemkosten**:

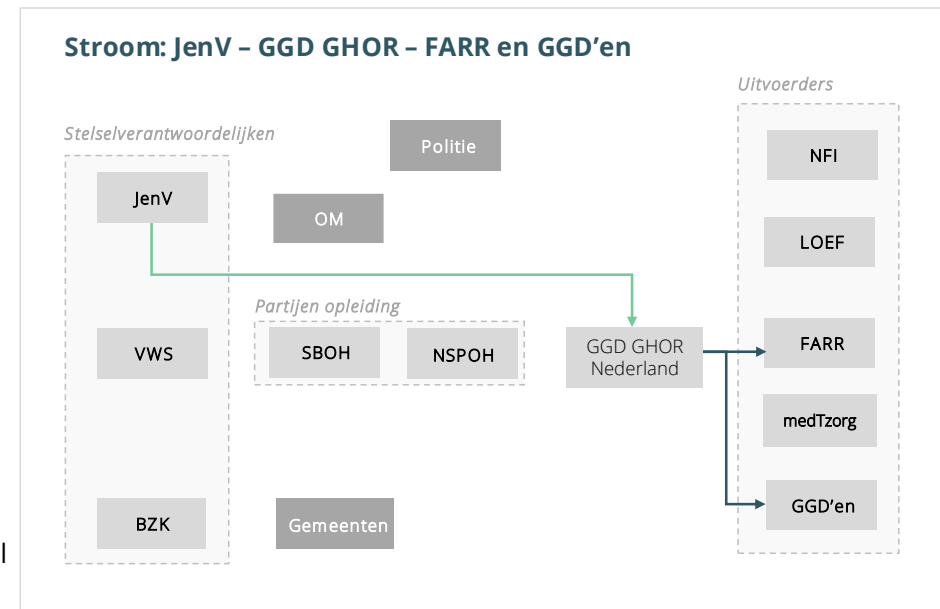
- ▶ **24-uurs beschikbaarheid:** dekking van de capaciteit die niet uit verrichtingen kan worden bekostigd (€ 2,8 mln).
- ▶ **Meerkosten voor gemeenten:** in totaal € 1,55 mln, verdeeld per regio volgens vaste afspraken.
- ▶ **Instandhouding van het FG-stelsel:** circa € 1,5–2 mln voor beheer en ontwikkeling Formatus, landelijke coördinatie door GGD GHOR Nederland, een leerstoel, richtlijnontwikkeling en kennisinfrastructuur

De bedragen zijn gebaseerd op het Lysias-rapport (2020). Lysias berekende destijds dat voor landelijke beschikbaarheid 17,4 fte niet via verrichtingen kon

worden gedekt, goed voor € 2,8 mln. Voor de overige kostenposten werden afzonderlijke schattingen gemaakt (zie bijlage 1). De bedragen zijn sindsdien niet geïndexeerd en de fte's zijn niet herberekend.

De verdeling van de middelen verloopt als volgt:

- ▶ GGD GHOR Nederland houdt een deel voor landelijke coördinatie.
- ▶ GGD Amsterdam ontvangt ca. €850.000 voor de leerstoel en Formatus.
- ▶ Overige middelen worden verdeeld over de GGD'en en de FARR:
  - ▶ Een deel beschikbaarheid volgens de door Lysias vastgestelde verdeelsleutel (onafhankelijk van het aantal verrichtingen).
  - ▶ Meerkosten gemeenten op basis van het aantal verrichte schouwen en euthanasiebeoordelingen in 2020.
- ▶ MedTzorg en andere FG-aanbieders ontvangen deze bijdragen niet. Zij ontvangen alleen de tarieven per verrichting (zie de vorige pagina).\*



In 2024 was de geldstroom van JenV naar de GGD GHOR Nederland ca. €6 miljoen.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht per geldstroom | FG in opdracht van politie (spec. FMO)

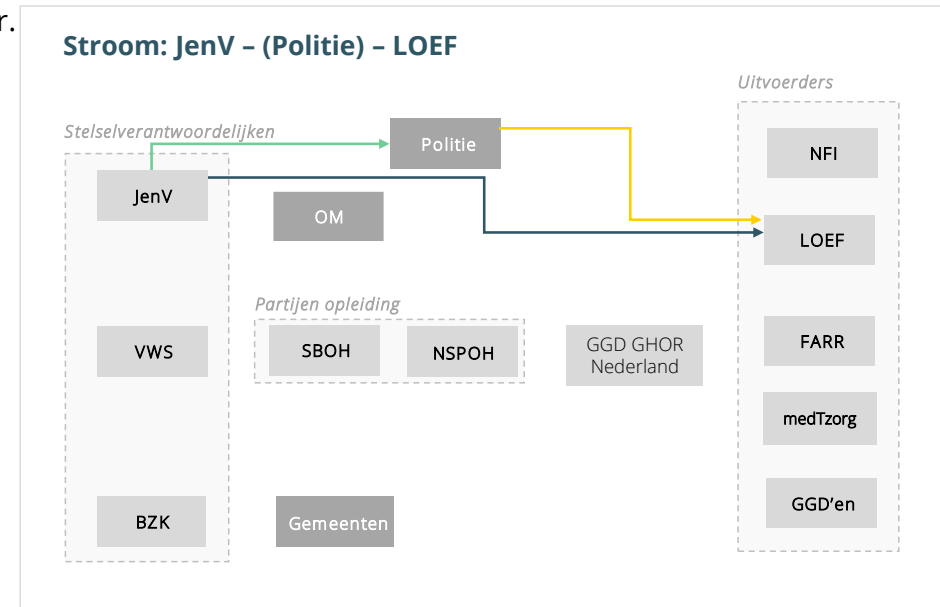
## Geldstroom van JenV (naar de politie) naar LOEF

Deze geldstroom betreft FMO uitgevoerd door LOEF. LOEF voert voornamelijk specialistisch forensisch medisch onderzoek uit, waaronder zedenonderzoek bij kinderen en jongeren (0-15 jaar) en overige gespecialiseerde FMO.

- Voor de uitvoering van zedenonderzoek bij kinderen, jongeren (0-15 jaar) en kwetsbaren heeft LOEF sinds 2024 een rechtstreeks contract met JenV (DGRR). In 2022 en 2023 was het NFI opdrachtgever, en tot 2022 voerde het NFI deze onderzoeken zelf uit. Tussen 2022 en 2024 bedroeg dit tussen de 0,5 en 1 miljoen euro per jaar. Het bedrag liep de afgelopen jaren op.
- Dit contract bestaat uit twee delen. Het eerste is een vergoeding voor de beschikbaarheid en systeemkosten. Het tweede is een vergoeding per verrichting.
- Het vaste gedeelte is gebaseerd op 24/7-piketdiensten, management, ICT-kosten, bijscholing van de ca. 10-15 artsen die dit uitvoeren en kosten voor de uren

casuïstiekbespreking.

- In het geval dat er een verrichting plaatsvindt ontvangt LOEF daarbovenop een bedrag per uur.
- Voor de uitvoering van andere FMEKK-verrichtingen en letselbeschrijvingen meerderjarigen, wat incidenteel gebeurt, sturen ze facturen rechtstreeks naar de politie, Veilig Thuis of de GGD. De hoogte van die facturen is gebaseerd op het uurtarief van LOEF en het aantal uren besteed aan de verrichting. In de jaren 2022 tot 2024 bedroeg dit €2.000 tot €20.000 per jaar. Dit bedrag liep de afgelopen jaren op.



In de jaren 2022 tot 2024 bedroeg dit tussen de €0,5 miljoen en ruim €1 miljoen. Dit bedrag liep de afgelopen jaren op.

## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

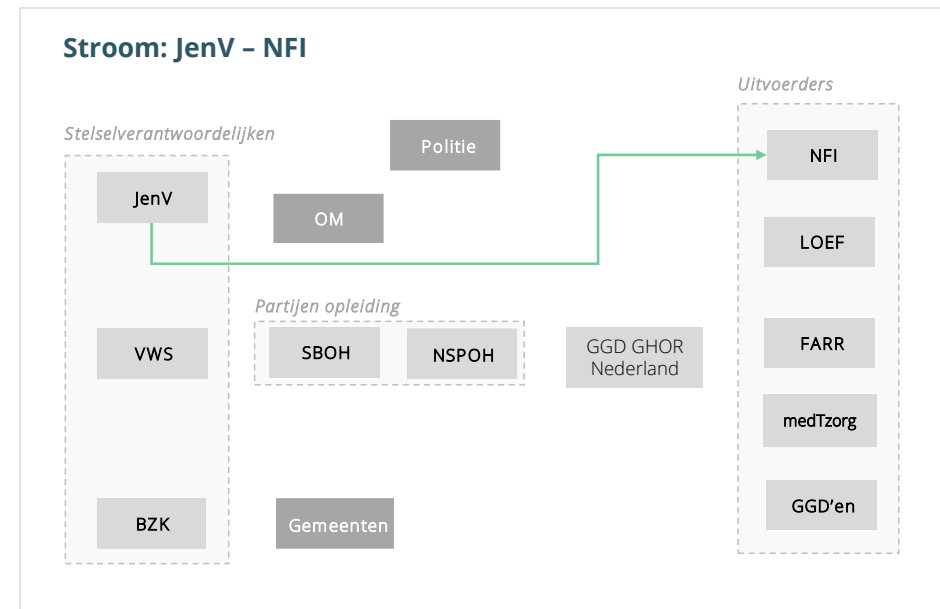
# Overzicht geldstromen | FG in opdracht van het OM

## Geldstroom van JenV (DGRR) naar NFI

Deze geldstroom betreft de uitvoering van forensisch medisch onderzoek in strafzaken in opdracht van OM (met deskundigenbenoeming). Een deel hiervan wordt uitgevoerd door het NFI, dat wordt bekostigd door JenV (DGRR).

- Het NFI krijgt een vaste bijdrage van ca. €115 miljoen vanuit JenV (DGRR), waarmee ze een groot deel van hun totale kosten dekken. Een deel hiervan wordt gebruikt voor forensisch medisch onderzoek (ca. €15 miljoen). Dit is inclusief pathologie en toxicologie.
- Samen met het OM, de politie en JenV bespreekt het NFI jaarlijks de behoeften m.b.t. forensisch onderzoek en vertaalt dit naar een Service Level Agreement (SLA). Deze SLA is gebaseerd op een capaciteitsplanning waarmee het NFI aan de hand van de benodigde ureninzet het budget verdeelt tussen divisies.

- De meeste FG-verrichtingen van het NFI zijn in opdracht van het OM, maar het NFI doet ook verrichtingen in opdracht van de politie, zoals *second opinions*, en in opdracht van de rechtspraak.



Het deel van de NFI-bijdrage dat in 2025 naar FG-verrichtingen gaat is, naar schatting, ca. 15 miljoen euro.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht geldstromen | FG in opdracht het OM

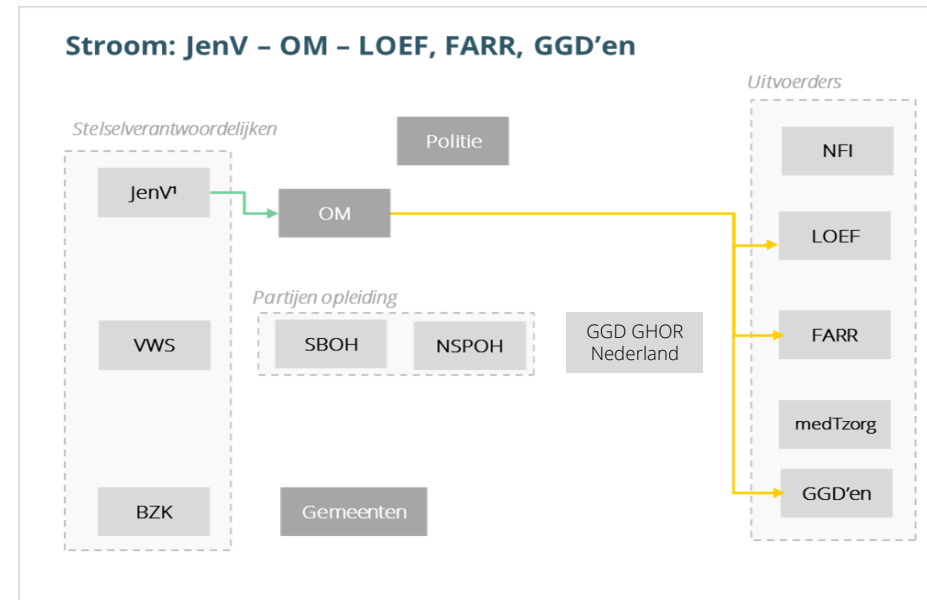
## Geldstroom van JenV (DGRR) naar OM naar LOEF, de FARR en GGD'en

Deze geldstroom betreft de overige aanbieders van forensisch medisch onderzoek in strafzaken in opdracht van OM (met deskundigenbenoeming).

- ▶ Het OM wordt grotendeels bekostigd door middel van een vaste en variabele bijdrage van het ministerie van JenV (DGRR). Uit deze budgetten betaalt het OM een deel van de FG-verrichtingen met benoeming van een deskundige.
- ▶ Net als NFI voeren LOEF, de FARR en GGD'en in opdracht van het OM onderzoek uit ten behoeve van strafzaken.
- ▶ Het LOEF wordt per rapportage bekostigd middels een integrale kostprijs. In deze kostprijs zitten de gemiddelde uren voor een rapportage, management/coördinatiekosten, kosten voor het pand van LOEF, kosten voor nascholing van de artsen en niet-declarabele uren van artsen (bijv. casuïstiekbesprekingen). LOEF is in de

berekening van deze kostprijzen uitgegaan van 50 rapportages voor minderjarigen en 100 rapportages voor meerderjarigen per jaar.

- ▶ De GGD'en en de FARR factureren voor deze rapportages met benoeming ook aan het OM. Dit ging in 2024 om ca. €175.000 in totaal. Deze bijdragen verschilden sterk per regio, waarschijnlijk omdat niet alle uitvoerders artsen in dienst hebben die deze rapportages kunnen schrijven.\*



De grootte van de geldstroom van het OM naar het LOEF valt buiten de scope van dit onderzoek. De GGD'en en de FARR ontvingen gezamenlijk ca. €175.000.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht geldstromen | Gemeentelijke lijkschouw

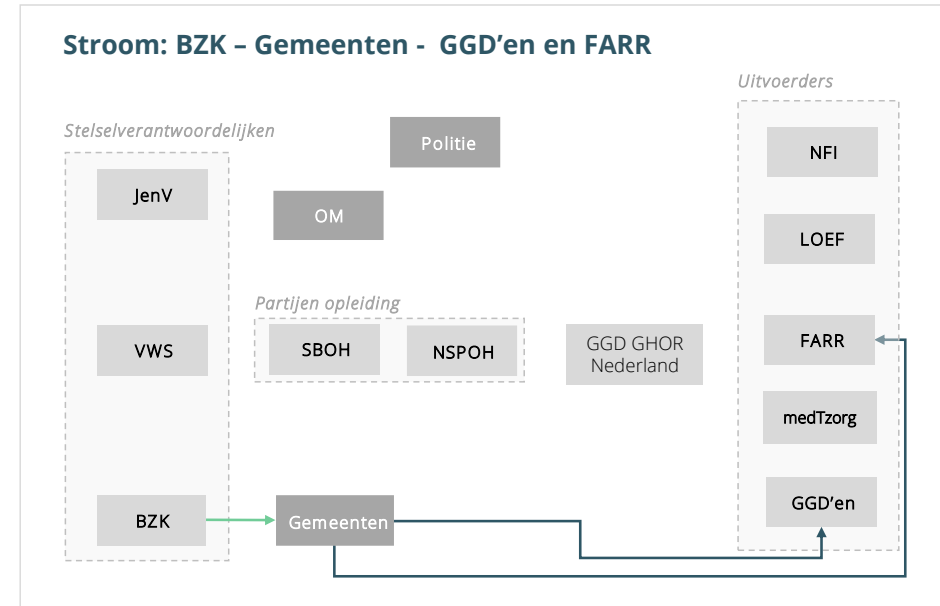
## Geldstroom van BZK naar gemeenten naar GGD'en/FARR

Deze geldstroom betreft de gemeentelijke lijkschouw.

- Gemeenten ontvangen middels het gemeentefonds een algemene uitkering waar ze een groot deel van de gemeentelijke taken uit bekostigen. Deze middelen worden met een verdeelmodel verdeeld op basis van gemeentekennmerken. Het benoemen van een gemeentelijk lijkschouwer en het laten uitvoeren van lijkschouw is een van de taken die hieruit worden bekostigd. Deze taak valt onder de gemeentelijke taak 7.5 *Volksgesondheid en milieu - begraafplaatsen en crematoria*.
- In het cluster in het gemeentefonds voor deze taak zit landelijk in totaal €139 miljoen, maar dat is ook voor de andere taken in dit cluster. Vanaf 2026 wordt tot en met 2031 €3,2 miljoen extra aan het gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van de beoogde wettelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeentelijk lijkschouwer. Dit budget

wordt toegevoegd aan cluster *Bestuur en Ondersteuning*.

- Gemeenten hebben individuele of regionale afspraken met uitvoerders van gemeentelijke lijkschouw (GGD'en en de FARR). Soms wordt een uitvoerder per verrichting betaald en soms is de uitvoering van gemeentelijke lijkschouw onderdeel van de inwonersbijdrage aan de GGD.



In 2024 ontvingen de GGD'en en FARR gezamenlijk  
€ 13.432.200 van gemeenten.



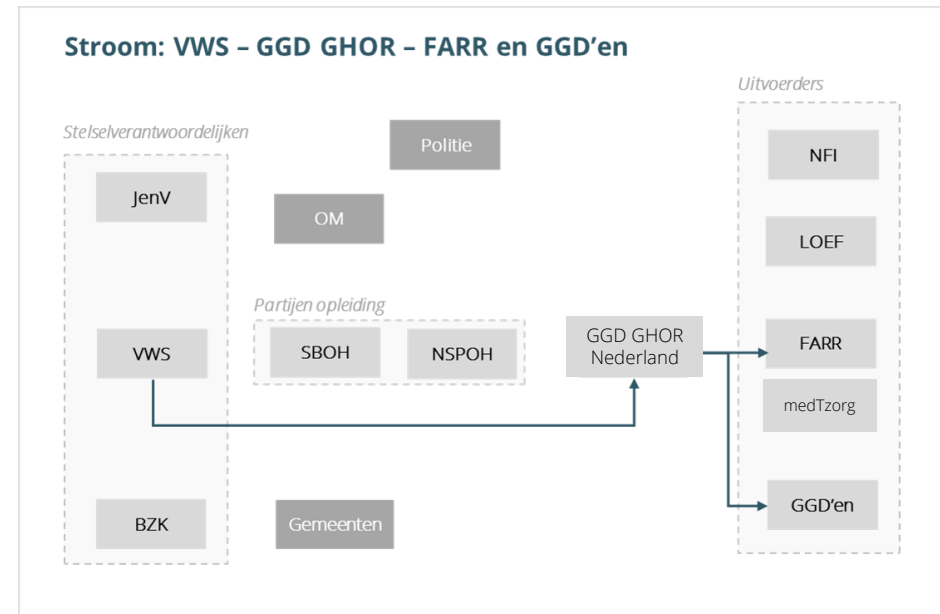
## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht geldstromen | FG in opdracht van Veilig Thuis (FMEKK)

## *Geldstroom van VWS naar GGD GHOR Nederland naar GGD'en en FARR*

Deze geldstroom betreft FMEKK in opdracht van Veilig Thuis.

- VWS bekostigt FMEKK in opdracht van Veilig Thuis, zoals kindermishandelingszaken, middels een subsidie naar de GGD GHOR Nederland.
- Een groot deel van deze middelen worden doorgezet naar de GGD'en en FARR. Het bedrag wordt verdeeld over de regio's op basis van het aantal verrichtingen. Ook is er een gelijk bedrag voor iedere regio beschikbaar voor coördinatie.



De subsidie van VWS biedt ruimte voor € 2 miljoen euro per jaar. Deze wordt verdeeld tussen GGD GHOR en het Landelijk Expertisecentrum Kindermishandeling (LECK). In 2024 is voor ca. €900.000 aan subsidie uitgekeerd aan GGD GHOR.



## A. Overzicht geldstromen in het stelsel

# Overzicht geldstromen | Artsen in opleiding

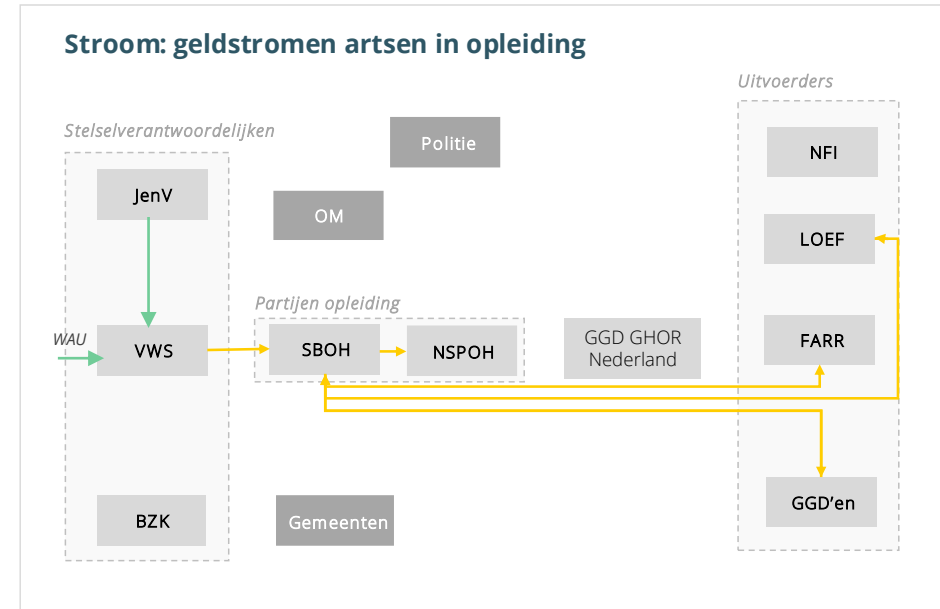
## Geldstromen voor artsen in opleiding

Deze geldstroom betreft de financiën rondom de artsen in opleiding.

- ▶ Sinds 2023 draagt JenV jaarlijks €2,1 miljoen bij aan VWS voor de bekostiging van de opleiding. Daarnaast nemen de middelen uit de Werk Aan Uitvoering (WAU)-regeling voor deze opleidingen geleidelijk toe: van €3,8 miljoen in 2024, oplopend naar €7,8 miljoen in 2027 en 2028.
- ▶ VWS betaalt SBOH voor de opleiding. SBOH ontving in 2024 een opleidingsbudget van circa €135.000 per verwachte FTE artsen in opleiding per jaar.\* In 2024 ging het om ongeveer 45 fte (inclusief instroom en doorstroom). Uit dit budget betaalt SBOH onder meer de werkgeverslasten van de artsen in opleiding, waaronder piketvergoedingen. De werkgeverslasten beslaan ongeveer 80% van het subsidiebedrag per arts in opleiding. Uiteindelijk hebben circa 32 fte daadwerkelijk de opleiding gevolgd, wat neerkomt op een totale besteding van ongeveer €4,4 miljoen. Dit bedrag is dus ruim gedekt door de bijdragen van JenV en WAU-middelen.
- ▶ Van de overige 20% van de VWS subsidie worden de opleidingskosten (ca. 18%) en de bureau- en organisatie kosten van SBOH (ca. 2%) betaald.
- ▶ De opleidingskosten bestaan uit de kosten voor

de theoretische opleiding en de praktijkopleiding. De NSPOH verzorgt de theoretische opleiding als opleidingsinstituut, en ontvangt daarvoor in 2025 ca. € 25.000 per arts in opleiding per jaar van SBOH. De uitvoerders begeleiden de artsen in opleiding tijdens hun praktijkopleiding en ontvangen daarvoor in 2025 een vergoeding van € 1.716 per maand per fte voor zes uur per week (waarvan € 152 voor de scholing van opleiders). In totaal ontvangen ze per full time artsen dus € 1.564 per maand.

- ▶ Daarnaast brengt SBOH ook geld in rekening bij de opleidingsinstellingen voor de valuteerbare arbeid van de artsen in opleiding. Er wordt van uitgegaan dat een arts in opleiding tijdens de opleiding gemiddeld 50% productief is. Dit deel van de loonkosten betaalt de opleidingsinstelling van de arts in opleiding, dus FARR, LOEF, NFI of een GGD. Dit gaat in 2025 om € 3.813 per full time artsen in opleiding per maand.
- ▶ In de praktijk worden de opleidingsuren die de uitvoerders ontvangen verrekend met de valuteerbare arbeid die zij betalen, waardoor er alleen een betaling plaatsvindt van de uitvoerder naar SBOH van € 2.249 per maand per fulltime artsen in opleiding, en niet andersom.



De aangevraagde geldstroom van VWS naar SBOH bedroeg in 2024 ca. €6,2 miljoen. Daarvan is ca. €4,4 miljoen besteed; de rest van het bedrag is geretourneerd aan VWS\*. Daarnaast ontving SBOH in 2024 nog ca. €825.000 per jaar vanuit de uitvoerders.

\*De subsidie voor de opleiding forensische geneeskunde wordt door VWS verstrekt aan SBOH op basis van de aangevraagde opleidingscapaciteit ( $p \times q$ ), waarbij de aanvraag is gebaseerd op prognoses van instroom en doorstroom in fte's. De vaststelling vindt plaats op basis van de feitelijke bezetting. In 2024 bleek bij de vaststelling dat de instroom aanzienlijk lager was dan aangevraagd, waardoor de gerealiseerde kosten lager uitvielen dan de oorspronkelijke subsidieaanvraag.



## B. Analyse huidige inkomsten en kosten

Dit hoofdstuk presenteert kort de analyse van de huidige inkomsten en kosten van de forensische geneeskunde.

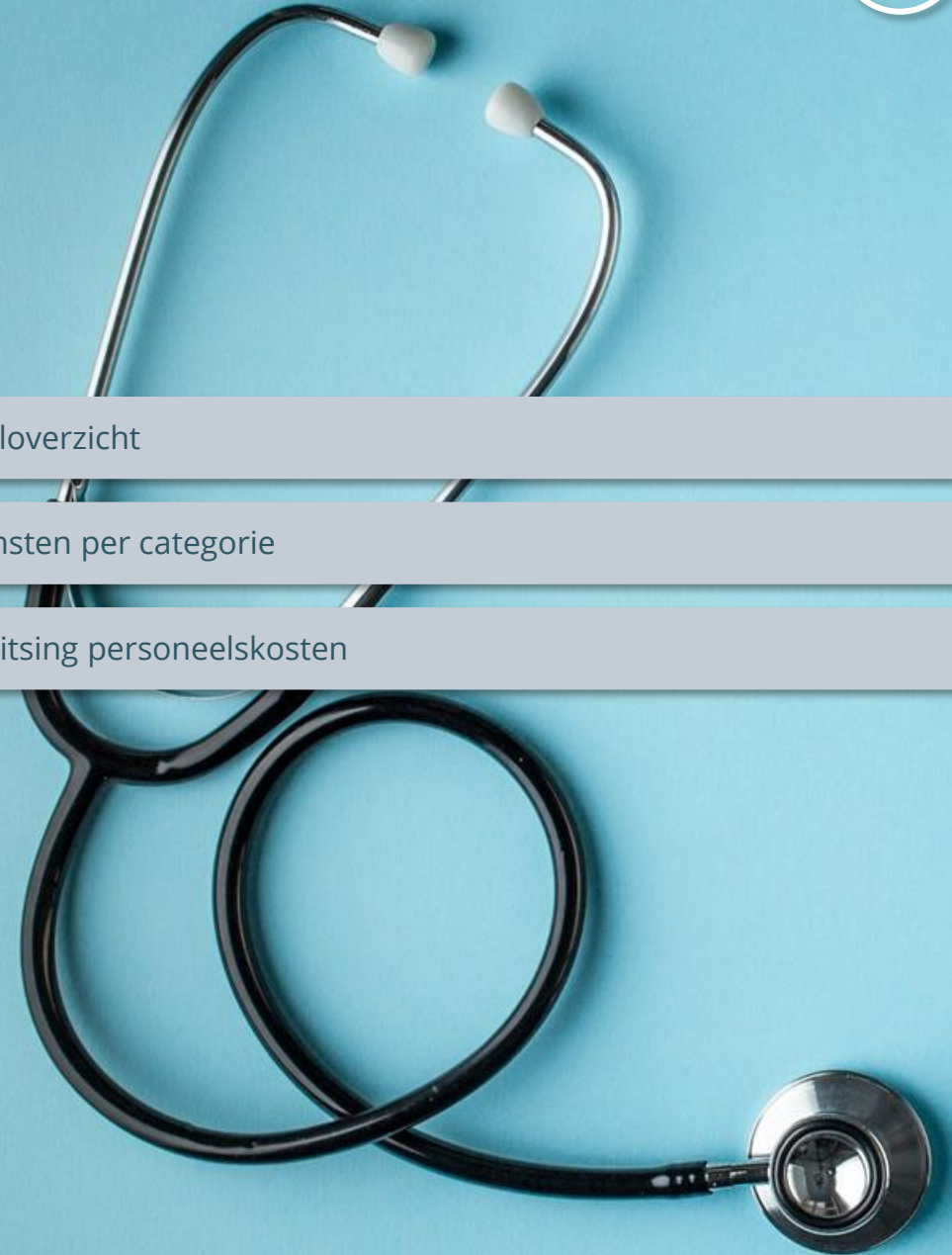
Deze analyse is gebaseerd op de uitvraag die is uitgezet onder FARR en GGD-en in het kader van dit onderzoek. Op de volgende pagina's wordt het landelijk totaal van de inkomsten, kosten en het resultaat voor de forensische geneeskunde getoond, uitgesplitst in categorieën. Waar mogelijk zijn de kosten en inkomsten voor de MAZ hier afgetrokken.

*Het landelijke beeld is nog niet compleet, want de kosten en inkomsten voor de uitvoering door MedTzorg in provincie Utrecht en van Arts en Zorg missen momenteel nog. De uitvraag staat uit en de resultaten worden meegenomen in het eindrapport*

i) Totaaloverzicht

ii) Inkomsten per categorie

iii) Uitsplitsing personeelskosten





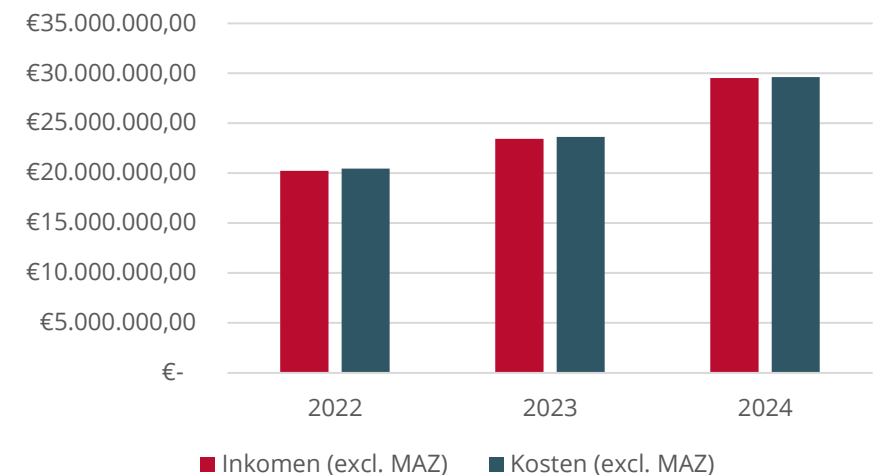
## Totaaloverzicht | er is een toename zichtbaar in de inkomsten en uitgaven over de afgelopen jaren

**We hebben de inkomsten en kosten van de forensische geneeskunde in kaart gebracht.** De grafiek rechts toont de totale inkomsten en kosten van de GGD'en en de FARR voor alle forensische geneeskunde (exclusief MAZ) in alle regio's samen.\* Deze cijfers zijn gebaseerd op zelfrapportage door de GGD'en en de FARR via een uitvraag.

**Zowel de inkomsten als de kosten van de forensische geneeskunde zijn de afgelopen jaren gestegen.** Tussen 2022 en 2024 is er een toename in zowel de kosten als de inkomsten. In de volgende pagina's gaan hier dieper op in.

**Gemiddeld genomen werd in deze periode een licht negatief resultaat geboekt.** Het resultaat varieerde over de jaren heen van -0,4% tot -1,0% van de inkomsten. De verschillen tussen regio's zijn echter groot: in één regio liep het tekort op tot -29%, terwijl een andere regio een positief resultaat van 21% behaalde. In de helft van de regio's was het resultaat positief, in de andere helft negatief. Opvallend is dat meer stedelijke regio's gemiddeld een positief resultaat behaalden, terwijl landelijke regio's vaker met tekorten te maken hadden. Een precieze verklaring is niet onderzocht, maar dit kan samenhangen met een relatief grote variabele bekostigingscomponent waardoor vaste kosten niet genoeg of juist te veel worden gedekt bij schommelingen in het aantal verrichtingen, en met mogelijke misrekeningen in reistijden in het kostprijsmodel (zie bijlage 3, p. 110).

Inkomsten en uitgaven over tijd (excl. MAZ)



| Jaar | Resultaat  | Resultaat (als % van inkomsten) |
|------|------------|---------------------------------|
| 2022 | € -208.000 | -1,0%                           |
| 2023 | € -195.000 | -0,8%                           |
| 2024 | € -116.000 | -0,4%                           |

**\*Let op:** de onderliggende aanname is dat uitvoerders quitte speelden bij de MAZ. Als de uitvoerders een positief resultaat behaalden op de MAZ, is het resultaat voor de overige verrichtingen lager en vice versa.

**\*Let op:** de inkomsten en uitgaven bevatten nu nog de incidentele middelen voor de versterking van de forensische geneeskunde.



## Inkomsten per categorie | de politie (excl. MAZ) zorgt voor 15% tot 50% van de inkomsten van de regio.

De grafiek op deze pagina laat per categorie de totale inkomsten voor forensische geneeskunde zien van de GGD'en en de FARR (excl. MAZ).

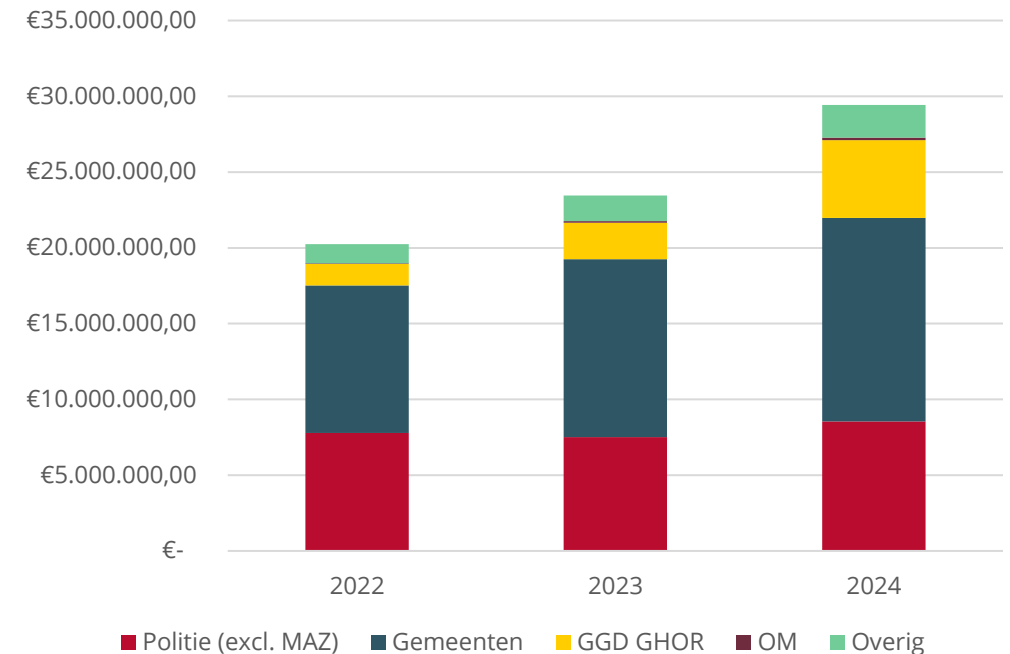
### De inkomsten voor forensische geneeskunde zijn fors gestegen tussen 2022 en 2024.

Dit is een ontwikkeling van ca. €20 miljoen naar ca. €29,5 miljoen. Dit is een stijging van ca. 47%. Deze stijging zit vooral in een stijging van de inkomsten vanuit de GGD GHOR Nederland. De bijdrage vanuit de GGD GHOR Nederland is gestegen, omdat de systeemkosten sinds 2024 worden vergoed via een subsidiestructuur. De inkomsten vanuit de GGD GHOR Nederland vóór 2024 betroffen incidentele bijdragen voor de versterking van de forensische geneeskunde en een bijdrage vanuit VWS voor FMEKK.

**De stijging in de overige inkomsten is deels te verklaren door een stijging in het aantal verrichtingen.** De inkomsten vanuit gemeenten namen sterk toe in deze periode, met een percentage van ca. 40%. Dit komt mede doordat het aantal verrichtingen in opdracht van gemeenten in deze periode met ongeveer 30% steeg. De inkomsten vanuit de politie groeiden tussen 2022 en 2024 ook, maar beperkter – met ca. 10% tegenover een stijging van 7% in aantal verrichtingen.

**Per regio zijn er grote verschillen in de samenstelling tussen deze categorieën inkomsten.** Zo zijn er regio's die rond de 70% van hun inkomsten vanuit gemeenten krijgen en regio's die slechts rond de 30% van hun inkomsten vanuit gemeenten krijgen. De politie (excl. MAZ) zorgt voor 15% tot 50% van de inkomsten van de regio.

Opbouw van de inkomsten over de jaren heen (excl. MAZ)





## Directe en indirecte kosten | de personeelskosten zijn verreweg de grootste kostenpost

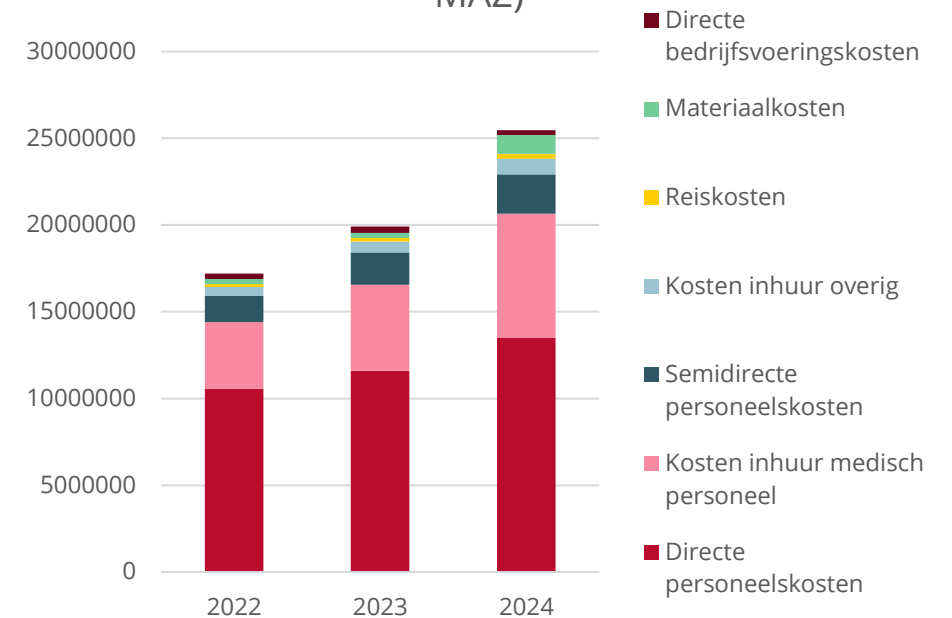
**In de analyse onderscheiden we directe en indirecte kosten.** De directe kosten omvatten alle personeels-, inhuur- en materiële kosten die rechtstreeks worden gemaakt voor de forensische geneeskunde. De indirecte kosten zijn bijdragen aan de kosten van de uitvoerende organisatie (zoals huisvesting en personeelsbeleid).

**Binnen de directe kosten vormen de personeelskosten veruit de grootste post.** De tabel hiernaast toont deze directe kosten voor de forensische geneeskunde (uitgevoerd door GGD'en en FARR\*). Directe personeelskosten voor forensisch artsen, basisartsen en verpleegkundigen maken gemiddeld 58% van de directe kosten uit. Daarnaast bestaat ongeveer 25% uit inhuur van medisch personeel, waarvan de kosten de afgelopen jaren sterk zijn gestegen.

Semidirecte personeelskosten (o.a. roosteraars, assistenten, teamleiders en administratie) bedragen gemiddeld 9% en de inhuur van niet-medisch personeel circa 3% van de directe kosten.

**Over de hele linie nemen de directe kosten toe.** De grootste absolute stijging zit in de inhuurkosten, die tussen 2022 en 2024 met circa €3 miljoen toenemen. Ook materiële groeien procentueel sterk.

Opbouw van directe kosten per jaar (excl. MAZ)





## Uitsplitsing personeelskosten | alle directe personeelskosten zijn gestegen in de afgelopen jaren

Op deze pagina tonen we de uitsplitsing van de kosten voor verschillende functies binnen de totale personeelskosten voor medisch personeel, exclusief MAZ.\* De grafiek toont de personeelskosten van alle functiegroepen als aandeel van de totale directe personeelskosten. De tabel toont de absolute personeelskosten. Alle directe personeelskosten zijn gestegen, met de grootste stijging bij aios, anios en verpleegkundigen.

Drie zaken vallen op:

### 1. Taakdifferentiatie

Er is een duidelijke verschuiving in de verdeling van directe personeelskosten tussen typen professionals. Het aandeel van de kosten voor forensisch artsen daalt, terwijl het aandeel voor basisartsen en vooral verpleegkundigen toeneemt. Dit duidt erop dat hun inzet voor bepaalde FG-activiteiten, zoals bloedproeven, tussen 2022 en 2024 is toegenomen.

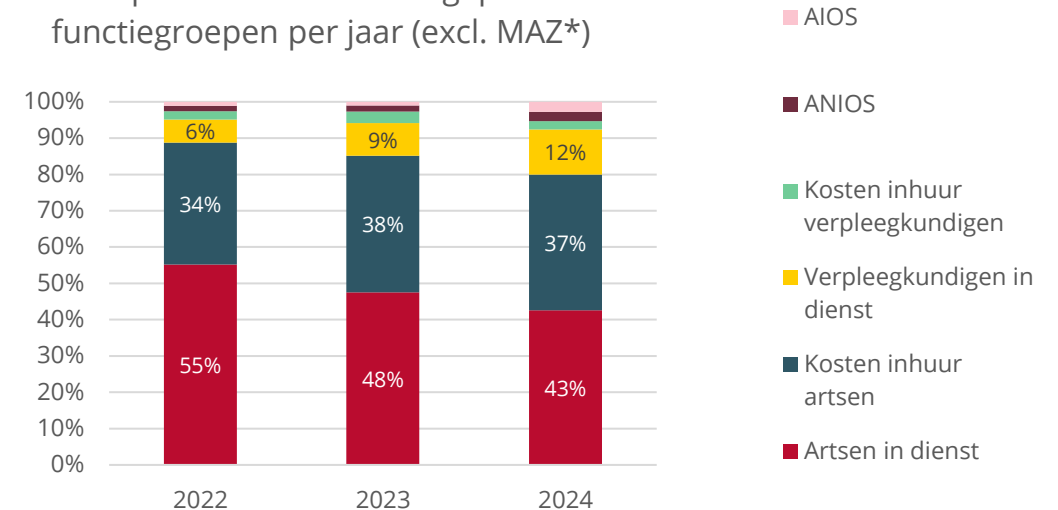
### 2. Toename in inhuur

Ook de inhuurkosten zijn gestegen. De kosten voor artsen in dienst en de inhuurkosten van artsen liggen inmiddels dicht bij elkaar.

### 3. Grote regionale verschillen

De regionale spreiding in kostenverdeling is groot. Het aandeel van forensisch artsen in de totale loonkosten varieert van 29% tot 99%, maar ligt meestal tussen 70% en 80%. Het aandeel van verpleegkundigen loopt uiteen van 1% tot 30%.

Directe personeelskosten uitgeplitst over functiegroepen per jaar (excl. MAZ\*)



Directe personeelskosten naar functiegroep (excl. MAZ\*)

|                                | 2022       | 2023       | 2024       |
|--------------------------------|------------|------------|------------|
| Artsen in dienst               | €5.908.000 | €5.792.000 | €7.710.000 |
| Kosten inhuur artsen           | €3.595.000 | €4.585.000 | €6.749.000 |
| Verpleegkundigen in dienst     | €675.000   | €1.101.000 | €2.258.000 |
| Kosten inhuur verpleegkundigen | €249.000   | €383.000   | €409.000   |
| Anios                          | €161.000   | €206.000   | €470.000   |
| Aios                           | €113.000   | €121.000   | €495.000   |



## C. Knelpunten in de huidige bekostigingsstructuur

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste knelpunten in de huidige bekostigingsstructuur. Deze knelpunten zijn opgehaald via documentanalyse en gesprekken met partijen in het veld.

We beschrijven allereerst de knelpunten die **overkoepelend** zijn in de bekostiging van het stelsel. Vervolgens gaan we specifiek in op knelpunten rondom de **gemeentelijke lijkschouw, FG-activiteiten gefinancierd door de politie** en in de **bekostiging van artsen in opleiding**.

i) Overkoepelende knelpunten in de financieringsstructuur

ii) Knelpunten rondom financiering van gemeentelijke lijkschouw

iii) Knelpunten rondom financiering FG-activiteiten in opdracht van politie

iv) Knelpunten rondom bekostiging artsen in opleiding





## Overkoepelende knelpunten | de financiering is beperkt transparant en navolgbaar, dit bemoeilijkt sturing op het stelsel

**De financieringsrelaties en sturingsrelaties in het FG-stelsel zijn complex en lastig navolgbaar.** Uitvoerders hebben te maken met verschillende geldstromen, wat leidt tot een complex stelsel met veel noodzaak voor onderlinge afstemming. Een voorbeeld van de benodigde onderlinge afstemming zijn de subsidieaanvragen die de GGD GHOR Nederland bij JenV en VWS moet indienen.

Voor betrokken partijen is niet altijd helder hoe de geldstromen zich verhouden tot de werkzaamheden, of op basis waarvan middelen worden toegekend. Deze beperkte transparantie bemoeilijkt zowel de sturing als de verantwoording binnen het stelsel.

**Er zijn regionale verschillen in de wijze van financiering, zonder dat altijd navolgbaar is waarom.** Dit leidt tot beperkte transparantie, met name rond de gemeentelijke lijkschouw. De hoogte en wijze van financiering verschilt per uitvoerder. Daarnaast is deze bijdrage vaak onderdeel van een bredere geldstroom vanuit gemeenten naar de GGD'en, waarbij het specifieke deel voor de lijkschouw niet geormerkt is. Hierdoor is er landelijk geen volledig beeld van de bijbehorende inkomsten.

Voor de FG-activiteiten die gefinancierd worden door de politie zijn de tarieven per 1 juli 2025 geüniformeerd, wat de regionale verschillen in financiering op het gebied van FG-verrichtingen in opdracht van de politie heeft opgelost. Bij de financiering van de FG-activiteiten gefinancierd door de politie worden andere knelpunten ervaren, zie p. 32-34.

**Daarnaast is het aandeel van FG-activiteiten in sommige typen financiering niet te onderscheiden.** Financiers en uitvoerders hebben niet altijd volledig inzicht in welk deel van hun budget aan forensische geneeskunde wordt besteed. FG-activiteiten maken in sommige gevallen deel uit van bredere financieringsstromen, zoals gemeentelijke bijdragen aan GGD'en of de bekostiging vanuit JenV aan het NFI. Daardoor is het totaalbeeld van de beschikbare middelen voor FG niet eenvoudig te achterhalen.



## Overkoepelende knelpunten | grote regionale verschillen en gemiddeld een netto negatief resultaat vóór tariefherziening 2025

**Voor betrokken partijen is het lastig om de passendheid van de bekostiging te beoordelen.** De beperkte inzichtelijkheid van de bekostiging belemmert de partijen bij het beoordelen of de bekostiging *voldoende passend* – en dus kostendekkend – is.

**Uit de uitvraag blijkt dat er grote regionale verschillen zijn; gemiddeld gezien was FG de afgelopen jaren net niet kostendekkend.** Uit de uitvraag blijkt dat er in de jaren 2022-2024 gemiddeld genomen een negatief resultaat is behaald van 0,4% tot 1,0% van de omzet van FG-activiteiten (excl. MAZ). De helft van de regio's leidde verlies op het gebied van FG en de helft van de regio's onder de streep iets overhield. In dit onderzoek hebben we nog niet kunnen onderzoeken of de nieuwe tarieven voor FG-activiteiten gefinancierd door de politie kostendekkend zijn, omdat deze pas sinds 1 juli 2025 zijn ingevoerd. De politie en private aanbieders geven aan dat deze nieuwe tarieven meer dan toereikend zijn, en juist aan de hoge kant.



## Overkoepelende knelpunten | de verhouding tussen systeemkosten en verrichtingen is complex

Zoals eerder beschreven, bestaat de bekostiging van FMO en lijkschouw aan GGD'en en de FARR uit twee onderdelen: een landelijke subsidie voor systeemkosten, een bijdrage van de politie per verrichting voor FG-verrichtingen in opdracht van de politie, en een bijdrage van de gemeente voor de gemeentelijke lijkschouw. Voor door de politie gefinancierde FG-activiteiten geldt een vaste prijs per verrichting (directe kostprijs + een deel van de indirecte kosten per verrichting), terwijl dit voor de gemeentelijke lijkschouw per uitvoerder verschilt. Deze gesplitste financiering kent een belangrijk knelpunt:

- **Er is nu geen dynamische relatie tussen verrichtingen en de ongedekte beschikbaarheid.** Onderdeel van landelijke subsidie voor systeemkosten is de 24-uurs beschikbaarheid die niet kan worden gedekt door de directe vergoeding voor verrichtingen (ongedekte beschikbaarheid). In het kostprijsmodel is geen relatie ingebouwd tussen het aantal verrichtingen en de ongedekte beschikbaarheid. In realiteit is er weldegelijk een relatie tussen het aantal verrichtingen en de ongedekte beschikbaarheid: wanneer er meer verrichtingen zijn, is er minder ongedekte beschikbaarheid en vice versa.\* In het huidige kostprijsmodel is de verhouding tussen verrichtingen en beschikbaarheid gebaseerd op cijfers uit 2020. Het niet inbouwen van een dynamische relatie tussen het aantal verrichtingen en ongedekte beschikbaarheid is vooral een knelpunt wanneer er (grote) schommelingen in het aantal verrichtingen zijn.



## Overkoepelende knelpunten | indexatie en het subsidieproces vormen knelpunten in de uitvoering van de bekostiging

Naast knelpunten in de inrichting van de bekostiging zijn er ook knelpunten in de uitvoering ervan. De twee voornaamste knelpunten hierin zijn:

- **Beperkt geïndexeerd en herijkt:** de vergoeding voor systeemkosten is gebaseerd op het onderzoek van Lysias uit 2020. De GGD GHOR Nederland kan jaarlijks de systeemkosten aanvragen via een subsidieaanvraag voor de hoogte van de kosten zoals vastgesteld in het Lysiasrapport uit 2020. Hier is sindsdien geen indexering op toegepast om rekening te houden met prijsontwikkelingen tussen de berekening van de systeemkosten in 2020 en de financiering van deze systeemkosten in 2024. De vergoedingen per verrichting die worden gefinancierd door de politie zijn met de nieuwe tarieven per 1 juli 2025 wel geïndexeerd. Naast afwezigheid van indexatie zijn de gegevens zoals reistijd, verrichtingsduur, de hoeveelheid verrichtingen en de benodigde fte's ook niet herijkt.
- **Jaarlijks subsidieproces:** ieder jaar moet de GGD GHOR Nederland meerdere subsidieaanvragen indienen. Dit geldt voor de aanvraag van systeemkosten bij het ministerie van JenV, maar ook voor de FMEKK subsidie bij VWS. Het jaarlijkse subsidieproces vraagt op dit moment relatief veel inzet van GGD GHOR Nederland, doordat meerdere aanvragen telkens opnieuw moeten worden ingediend. Dit wordt als minder efficiënt ervaren, mede omdat een deel van de kosten vaststaat en jaarlijks niet fluctueert.



## Knelpunten financiering gemeentelijke lijkschouw | opdrachtgeverschap en financieringsrelaties zijn onduidelijk

### **De rol van de gemeente als opdrachtgever en financier van de lijkschouw is op punten onduidelijk, wat soms leidt tot financiering vanuit de politie**

- Betrokken partijen geven aan dat onduidelijk is welke rol de lijkschouw speelt in de inkomstenstromen van uitvoerders zoals GGD'en en de FARR. Omdat de gemeentelijke bekostiging vaak onderdeel is van bredere gemeentelijke bijdragen, is niet inzichtelijk in hoeverre inkomsten uit de lijkschouw daadwerkelijk bijdragen aan de financiering van de bredere FG-activiteiten. Daarmee ontbreekt een transparant beeld van de financiële positie van de lijkschouw binnen het totale stelsel. Deze onduidelijkheid maakt het lastig voor alle partijen om te beoordelen of de huidige bekostiging in balans is met de kosten en verantwoordelijkheden die bij de lijkschouw horen.
- Uit gesprekken met verschillende partijen blijkt dat er specifiek onduidelijkheid bestaat over de vraag wie formeel opdrachtgever is bij een aanvullend overlijdensonderzoek en het afnemen van lichaamsmateriaal bij lijkschouw. Daarbij is de vraag ook welke partij de bijbehorende kosten zou moeten dragen. Hoewel gemeenten wettelijk verantwoordelijk zijn voor de gemeentelijke lijkschouw, verschilt in de praktijk per regio hoe deze verantwoordelijkheid is belegd en hoe de bekostiging wordt vormgegeven. Dit knelt vooral bij onderdelen die buiten de 'reguliere' lijkschouw vallen, zoals toxicologisch onderzoek, vervoer van lichamen en werkzaamheden binnen een

verlengde lijkschouw, zoals het afnemen van lichaamsmateriaal. Deze kosten worden nu veelal door de politie gedragen, terwijl de politie formeel geen opdrachtgever is. De huidige situatie wordt door politie en OM als onwenselijk ervaren, omdat de bekostiging niet volgt uit een duidelijke opdracht- en verantwoordelijkheidsstructuur. Het lopende onderzoek vanuit de NSOB naar het toekomstig opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw en de wetswijziging in de Wet op de lijkbezorging moeten hier meer duidelijkheid over geven.



## Knelpunten financiering activiteiten in opdracht politie | het huidige kostprijsmodel is onvoldoende transparant en passend

Voor de tarieven per verrichting van de FG-activiteiten gefinancierd door de politie wordt een aantal knelpunten ervaren:

- **Verouderde basis voor tarieven:** de landelijke tarieven zijn pas in juli 2025 ingevoerd, maar het kostprijsmodel erachter stamt uit 2020. Het totaalbedrag is weliswaar geïndexeerd, maar bepaalde uitgangspunten voor de tarieven zijn ook veranderd. Ook dat heeft invloed op de passendheid van de tarieven.
  - **Transparantie:** politie en JenV geven aan dat het voor hen niet volledig transparant is wat de uitgangspunten zijn voor de huidige tarieven en waarom bepaalde aannames zijn gedaan. Ook heeft de politie twijfels over de gehanteerde uitgangspunten.
  - **Variabele systematiek sluit onvoldoende aan op kostenstructuur:** de huidige bekostiging werkt grotendeels variabel. Verschillende partijen betwijfelen of deze systematiek past bij de feitelijke kostenstructuur van FG-activiteiten, die in belangrijke mate bestaat uit vaste capaciteit en paraatheid om de beschikbaarheid te borgen.
  - **Ongelijke verdeling van vaste kosten door landelijke omslag:** In het kostprijsmodel van Lysias worden bepaalde vaste kosten, zoals afdelingsoverhead, landelijk omgeslagen over het totale aantal verrichtingen.
- Omdat het aantal verrichtingen per regio sterk varieert, profiteren regio's met veel verrichtingen relatief meer, terwijl regio's met weinig verrichtingen worden benadeeld. Bovendien is het landelijke volume de afgelopen jaren gestegen, waardoor de vergoeding voor vaste kosten is toegenomen, zonder dat duidelijk is of deze vaste kosten zelf zijn meegegroeid.
- **Variatie in reistijd tussen regio's:** er wordt gebruik gemaakt van landelijke prijzen per verrichting, waarin alleen onderscheid wordt gemaakt voor verrichtingen met reistijd tussen stedelijke en niet-stedelijke regio's. Er zijn echter grote verschillen tussen regio's in de gemiddelde reistijd. Hierdoor zijn er regio's die structureel voordeel hebben van dit gemiddelde tarief en regio's met structureel nadeel. Dit kan een perverse prikkel creëren, waarbij aanbieders strategisch kunnen kiezen in of zij wel of niet gaan rijden.
  - **Voor een deel van de verrichtingen is er veel variatie in de duur:** in het kostprijsmodel wordt gebruik gemaakt voor normtijden per type verrichting. Sommige verrichtingen lenen zich daar beter voor dan andere: zo duren "eenvoudige" verrichtingen zoals bloedproeven vaak ongeveer even lang. Maar complexere verrichtingen, zoals FMEKK, variëren sterk in tijdsduur. Voor dat soort verrichtingen is een bekostiging op basis van normtijden minder geschikt, vooral als ze niet vaak voorkomen.



## Knelpunten financiering activiteiten in opdracht politie | er zijn knelpunten bij de praktische uitwerking van de bekostiging

- **Doorvertaling naar salaris artsen:** de tarieven voor verrichtingen zijn bedoeld om de gehele uitvoerende organisatie te bekostigen. Ze zijn gebaseerd op aannames over gemiddelden die op organisatieniveau meestal kloppen, omdat grote aantallen verrichtingen schommelingen uitmiddelen. In de praktijk krijgen we signalen dat sommige uitvoerders deze tarieven en normtijden rechtstreeks doorvertalen naar de betaling van artsen. Een arts ontvangt dan voor een verrichting de normtijd maal het interne uurtarief. Op individueel niveau sluiten de normtijden niet altijd aan bij de feitelijke tijdsbesteding van een arts. Bij complexe verrichtingen kan de benodigde tijd substantieel hoger liggen dan de normtijd, terwijl eenvoudigere verrichtingen soms juist minder tijd kosten. Deze verschillen horen bij het werken met gestandaardiseerde bedragen, maar kunnen ertoe leiden dat de vergoeding niet altijd in verhouding staat tot de daadwerkelijke tijd en inzet. Hierdoor kan de financiële prikkel ontstaan om verrichtingen telefonisch af te handelen in plaats van naar locaties toe te gaan. Hetzelfde geldt voor reistijd: een arts die structureel ver moet reizen, wordt benadeeld als de vergoeding uitsluitend gebaseerd is op gemiddelde reistijden. Het is dus belangrijk dat de normtijden die worden gebruikt op organisatieniveau niet één op één doorvertaald worden naar de uitbetaling van de arts.
- **Inhuur van artsen:** een aanzienlijk deel van de artsen werkt op dit moment in zzp-verband. Uitvoerders geven aan dat dit onder andere samenhangt met de bekostigingsstructuur. Doordat organisaties per verrichting worden betaald in plaats van voor beschikbaarheid, dragen zij zelf het risico van het inroosteren van voldoende capaciteit. Het inzetten van zzp'ers maakt dit risico kleiner. Ook veel artsen vinden de zzp-constructie aantrekkelijk. Echter is dit niet altijd wenselijk: het leidt doorgaans tot hogere kosten. Daarnaast hebben zzp'ers minder prikkels om te investeren in de ontwikkeling van de organisatie waarvoor zij werken.
- **Declaraties over en weer:** enkele partijen gaven aan dat als een incident in regio A gebeurt maar het een inwoner van regio B betreft, regio B vaak de verrichting uitvoert. Op dit moment geldt dat de regio waarin een incident gebeurt de declaratie indient. In dit geval moet regio A de verrichting declareren bij de politie. Dit vraagt dus om een verrekening tussen regio's A en B. De partijen geven aan dit als onhandig te ervaren en liever te zien dat regio B dan de declaratie gewoon kan indienen. Dit geldt ook als er in een situatie van een tekort gebruik wordt gemaakt van een arts uit een andere regio.



## Knelpunten financiering artsen in opleiding | er is onduidelijkheid over kostendekkendheid van de opleiding

In dit onderzoek zijn we gevraagd om specifiek in te zoomen op de knelpunten rondom artsen in opleiding. Verschillende partijen in het veld gaven aan dat er knelpunten zijn in hoe de opleiding van artsen en de salarissen en vergoedingen voor artsen in opleiding worden bekostigd.

- **Aanname productiviteit:** in de bekostigingsafspraken met SBOH over de salariskosten van aios zit de aanname dat deze voor 50% productief zijn. Volgens verschillende uitvoerders in dit veld wordt die productiviteit niet (altijd) waargemaakt en varieert dit sterk per aios en per takenpakket. Zo kunnen aios meer werk zelfstandig uitvoeren als ze langer bezig zijn met de opleiding, maar juist weer minder aan het eind van hun opleiding als ze meer specialistische stages gaan lopen, bijvoorbeeld bij LOEF. Ook geven uitvoerders aan dat er bepaalde verrichtingen zijn die aios al snel zelfstandig kunnen uitvoeren (zoals bloedafnames en MAZ) en anderen (zoals letselrapportages voor het OM) niet. Omdat die verrichtingen niet gelijk verdeeld zijn tussen de uitvoerders en tussen de regio's kost een aios op de ene plek meer dan die oplevert en op andere plekken andersom. Naar verwachting zal de ontvlechting van de MAZ zorgen voor minder valuteerbare arbeid van de aios. aios zijn relatief meer inzetbaar bij de MAZ dan bij FMO en lijkschouw.
- **Meer begeleidingsuren tegen een hoger tarief:** de praktijkopleiders van een aios ontvangen een vergoeding voor de begeleidingsuren voor de aios. Ze krijgen een vergoeding van 6 uur per week per aios. Volgens sommige

opleidingsinstellingen is dat niet voldoende en zijn er in de praktijk meer begeleidingsuren dan vergoed. Ook geven uitvoerders aan dat het uurtarief voor de begeleiding substantieel lager ligt dan het uurloon van de artsen.

- **Bekostiging van de opleiding is volledig variabel:** zoals eerder beschreven ontvangt SBOH enkel een budget per fte aios van VWS. Als gevolg daarvan ontvangt ook de NSPOH een variabel budget (per aios) van SBOH. Echter, een groot deel van de kosten van NSPOH zijn vast (bijvoorbeeld: huur locaties, betaling instructeur). Deze kosten maakt NSPOH ongeacht of er tien of twintig aios zijn. NSPOH geeft aan dat ze net uitkomen met het budget als er zeventien studenten zijn, maar verlies maken als er minder studenten zijn, wat het geval was de afgelopen jaren. Dit gat vangen ze op door te besparen op het onderwijs. Zo geven ze aios geen camera's meer. Daarnaast geven docenten incidenteel gratis het onderwijs.

Het is belangrijk te benadrukken dat ook de opleidingen merken dat de forensische geneeskunde een veld in beweging is. Ontwikkelingen zoals de ontvlechting van de MAZ hebben directe gevolgen voor de wijze waarop opleidingen zijn ingericht en hoe aios in de praktijk worden ingezet. De precieze uitwerking van deze veranderingen is op dit moment nog niet volledig duidelijk. Dit maakt het lastig om nu al harde conclusies te trekken over bijvoorbeeld de daadwerkelijke productiviteit van aios of de benodigde begeleidingsuren.



## Samenvatting knelpunten bekostiging | samenvatting (1/2)

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste knelpunten in de bekostiging van het *gehele stelsel FG*. Hieronder vatten we deze nogmaals samen:

- **Het stelsel kent gefragmenteerde en weinig transparante financiering.** Het stelsel kent veel verschillende geldstromen en verschillende wijzen van financiering vanuit Rijk, gemeenten en opdrachtgevers naar uitvoerders. Regionale verschillen zijn groot en vaak niet goed herleidbaar. Financiers hebben niet altijd zicht op welk deel van een budget aan FG besteed wordt, omdat FG-taken binnen sommige financieringsstromen niet eenvoudig te onderscheiden zijn. Vooral de financiering rond lijkschouw is weinig transparant, mede door het ontbreken van een heldere opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen gemeenten en GGD'en. Het zoveel mogelijk stroomlijnen van de financiering (door de financiering waar mogelijk via de politie te laten lopen) draagt naar verwachting bij aan meer overzicht en betere sturing.
- **De uitvoering van FG was eerder niet structureel kostendekkend – nieuwe tarieven hebben mogelijk geleid tot verbetering.** AEF heeft in de uitvraag uitvoerders gevraagd naar inkomsten en uitgaven over alle FG-activiteiten. Over 2022–2024 laten de uitvraagresultaten gemiddeld een klein negatief resultaat zien over alle activiteiten. Hierin bestaan echter wel grote regionale verschillen: ongeveer de helft van de regio's draaide verlies, de andere helft had een overschot. De kostendekkendheid van de nieuwe politietarieven (ingegaan per 1 juli 2025) heeft AEF nog niet kunnen

onderzoeken. Het is dus nog niet duidelijk of dit knelpunt daarmee is opgelost. AEF heeft wel signalen ontvangen dat deze tarieven meer dan kostendekkend zijn.

- **Uitvoerders ervaren belemmering in doorontwikkeling door jaarlijks subsidieproces voor structurele kosten.** Uitvoerders ervaren het jaarlijkse subsidieproces rondom de structurele systeemkosten, zoals een vergoeding voor de ongedekte beschikbaarheid, als arbeidsintensief en weinig efficiënt. Hoewel de hoop is dat dit proces in de toekomst anders verloopt als de transitie van het stelsel verder gevorderd is, geven uitvoerders aan dat dit proces op dit moment niet bijdraagt aan meerjarige investeringen en duurzame ontwikkeling van het stelsel. Zeker omdat het gaat om kosten die voor een groot deel wel structureel nodig (en gewenst) zijn voor professionalisering van het stelsel, zoals de 24/7 beschikbaarheid en Formatius voor dataregistratie.

*Zie vervolg op volgende pagina.*



## Samenvatting knelpunten bekostiging | samenvatting (2/2)

- **De huidige bekostiging sluit beperkt aan op kosten van 24/7 beschikbaarheid.** Er zijn diverse knelpunten in het huidige kostprijsmodel die niet voldoende aansluiten bij de werkelijkheid. Het belangrijkste knelpunt is dat het huidige kostprijsmodel onvoldoende de werkelijke kostenstructuur van een beschikbaarheidsdienst reflecteert: de beschikbaarheidskosten zijn in de praktijk grotendeels vast ('brandweercapaciteit'), terwijl de huidige bekostiging nu variabel meebeweegt met het aantal verrichtingen. Hierdoor kan de financiering bij schommelingen in productie structureel uit de pas lopen met de werkelijke beschikbaarheidskosten. De gesignaleerde knelpunten worden meegenomen in het advies over een nieuw bekostigingsmodel (vraag 2 en 3).
- **Er spelen diverse vraagstukken rondom kostendekkendheid van de opleiding.** Dit onderzoek heeft in kaart gebracht hoe de huidige financieringsstromen rond de opleiding lopen. Het inzicht is dat belangrijkste vraagstukken in de bekostiging samenhangen met de ontwikkeling van het vak zelf, met name de ontvlechting van de MAZ en de gevolgen daarvan voor de opleiding. Een voorbeeld is de afspraken over valuteerbare arbeid: op dit moment gaan bekostigings-afspraken ervanuit dat aios voor 50% productief zijn. Uitvoerders en opleiders geven aan niet

zeker te weten of deze aanname overeenkomt met de praktijk, en met name dat het onzeker is of dit in de toekomst een houdbaar is als de MAZ wegvalt. Daarnaast komt voor de theoretische opleiding als knelpunt naar boven dat de opleiding en daarmee de NSPOH volledig variabel worden gefinancierd, terwijl de kosten van de NSPOH bijna volledig vast zijn (en in ieder geval niet volledig samenhangen met het aantal studenten).

### In het vervolg van ons onderzoek, focussen we ons advies op FG-activiteiten in opdracht van de politie

De scope van het onderzoek voor deel 1 (inzicht in geldstromen en knelpunten) betrof de bekostiging van het gehele stelsel van forensische geneeskunde. In ons advies (over kosten en bekostigingsstructuur) richten we ons specifiek op de FG-verrichtingen in opdracht van de politie. De beschreven knelpunten vormen daarvoor aangrijpingspunten.

We hebben ook een analyse gemaakt van het huidige kostprijsmodel, de werking hiervan en aandachtspunten en knelpunten hierin. Ook deze biedt aangrijpingspunten voor het vervolgadvis. Zie hiervoor bijlage 1.



## Deel II | Uitwerking en advies berekening objectieve kosten

- A. Bouwstenen en overkoepelend advies  
berekening objectieve kosten
- B. Uitwerking advies personele inzet
- C. Uitwerking advies objectieve kosten



## A. Bouwstenen bekostiging en advies vervolg op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten en bouwstenen die ten grondslag liggen aan het advies voor de berekening van de benodigde kosten.

**Let op: dit gaat enkel over de door politie gefinancierde FG-activiteiten.**

Zoals eerder aangegeven moeten nog verschillende keuzes worden gemaakt over de inrichting van het toekomstige stelsel. Zolang deze keuzes niet zijn gemaakt, kan er nog geen volledige bekostigingsstructuur worden ontwikkeld. Daarom schetsen we welke inhoudelijke keuzes nog moeten worden gemaakt voordat een definitief advies kan worden uitgebracht over de meest passende bekostigingssystematiek.

In de hoofdstukken erna worden de verschillende bouwstenen voor de berekening van de kosten verder uitgewerkt en toegelicht.

i) Uitgangspunten berekening

ii) Stappenplan berekening

iii) Advies op hoofdlijnen



# Uitgangspunten berekening | aannames voor de berekening van de objectieve kosten

Het ontwikkelen van een passende bekostigingsstructuur voor de forensische geneeskunde gebeurt in twee stappen:

1. Het bepalen van de '**objectieve kosten**' van de FG-verrichtingen in opdracht van de politie (zie de volgende pagina voor een toelichting).
2. Het kiezen van de **preferente bekostigingsstructuur** op basis van de objectieve kostenstructuur

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste stap. In deel 3 van dit rapport wordt er ingegaan op de keuze voor een bekostigingsstructuur.

## Uitgangspunten voor de berekening van de objectieve kosten

De berekening van de objectieve kosten is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Deze zijn vastgesteld door de stuurgroep VFG en geven richting aan de aannames in de analyse en bepalen de bandbreedte van de uitkomsten. De uitgangspunten zijn als volgt:

- **Regionale indeling.** De berekening gaat uit van uitvoering in tien regio's, overeenkomend met de tien politie-eenheden. Dit betekent niet dat de feitelijke uitvoering noodzakelijkerwijs vanuit tien regio's plaatsvindt.

Uitvoering vanuit minder regio's kan leiden tot schaalvoordelen en lagere kosten, maar deze effecten zijn niet meegenomen in de huidige berekening.

- **Afbakening van de verrichtingen.** De berekening heeft uitsluitend betrekking op FG-verrichtingen die door de politie worden gefinancierd. De gemeentelijke lijkschouw valt buiten de scope van de berekening en is dus niet opgenomen in de aantallen verrichtingen.
- **Kostendekkend.** De FG-activiteiten gefinancierd door de politie moeten eigenstandig kostendekkend zijn.
- **Beschikbaarheid en inzet.** Uitgangspunt is dekkende beschikbaarheid 24 uur per dag op elke dag (24/7).
- **Normtijden per verrichting.** Er wordt uitgegaan van de huidige normtijden per verrichting zoals door de GGD'en en FARR. AEF verricht geen aanvullend onderzoek naar de juistheid of actualiteit van deze normtijden binnen deze kostprijsberekening.



## A. Bouwstenen bekostiging en advies vervolg op hoofdlijnen

# Stappenplan berekening | om te komen tot een passende berekening van de kosten volgen we drie stappen

Om te komen tot een advies voor een bekostigingsstructuur is het nodig om in kaart te brengen wat de **voornaamste kostencomponenten** zijn. Daarom berekenen we eerst wat de 'objectieve kosten' zijn van het uitvoeren van FG-verrichtingen in opdracht van de politie.

### Wat verstaan we onder 'objectieve kosten'?

Met *objectieve kosten* bedoelen we de genormeerde, theoretisch bepaalde kosten die nodig zijn om forensisch-geneeskundige taken volgens uniforme uitgangspunten en kwaliteitseisen uit te voeren. We gebruiken de term 'objectief' om te benadrukken dat het hier niet gaat om de huidige praktijkkosten, maar om de minimaal benodigde kosten, los van regionale beleids- of organisatiekeuzes.

### Opbouw van de objectieve kosten

De objectieve kosten per regio bestaan uit drie onderdelen (zie de vragen hiernaast):

#### 1. Personele inzet

We berekenen hoeveel artsen (en verpleegkundigen) minimaal nodig zijn om 24/7 beschikbaarheid te waarborgen.

#### 2. Kosten van personele inzet

Vervolgens bepalen we de kosten van deze inzet, waarbij we rekening houden met de spreiding over de dag en de verschillen in tarieven per tijdsblok.

#### 3. Overige uitvoeringskosten

Tot slot berekenen we de overige kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de door de politie gefinancierde FG-verrichtingen in die regio.

Door deze drie onderdelen samen te brengen ontstaat per regio het totaal aan objectieve kosten. Deze vormen de basis voor stap 2: het kiezen van een passende en toekomstbestendige bekostigingsstructuur.

Hoeveel fte is er nodig om verrichtingen uit te voeren en beschikbaarheid te borgen per regio?

1

Wat kost deze personele inzet per regio?

2

Wat zijn overige kosten per regio?

3



# Advies op hoofdlijnen | er is een aantal belangrijke keuzes nodig voordat de kosten vast te stellen zijn

In de uitvoering van ons onderzoek concludeerden we dat een aantal inhoudelijke keuzes moet worden gemaakt, vóórdat de objectieve kosten te berekenen zijn. Zonder deze keuzes kunnen de objectieve kosten nog niet realistisch worden vastgesteld en kunnen we nog geen volledig advies uitbrengen over een bijbehorende bekostigingsstructuur.

De kern van ons advies is dus om **eerst deze keuzes te maken, vóór het ontwikkelen van een bekostigingsstructuur.**

Op deze pagina lichten we **eerst op hoofdlijnen** toe welke keuzes nog openstaan, welke informatie aanvullend nodig is, en welke vervolgstappen logisch volgen voordat we de volgende fase van het advies kunnen afronden. In het vervolg van dit hoofdstuk (deel B en C) werken we dit verder uit.

## 1. Keuzes die nodig zijn voor de berekening van fte-behoefte (p. 49-53)

Om te bepalen hoeveel personeel minimaal nodig is en welke inzet daaraan gekoppeld is, moeten de volgende punten worden besloten:

- of er één gezamenlijk of twee gescheiden beschikbaarheidsroosters komen voor FG-activiteiten in opdracht van de politie en voor de gemeentelijke lijkschouw;
- over de taakverdeling tussen artsen en verpleegkundigen, inclusief welke taken gedelegeerd kunnen worden;
- of er wel of geen onderscheid wordt gemaakt tussen spoed- en planbare verrichtingen;
- over de keuze voor parate diensten, piketdiensten of een combinatie daarvan.

Deze keuzes bepalen de omvang, samenstelling en belasting van de inzet.

## 2. Keuzes die nodig zijn voor de berekening van personele kosten (vanaf p. 57)

Als duidelijk is welke beschikbaarheid moet worden geleverd, moeten we ook bepalen:

- hoe piketdiensten worden vergoed en tegen welk percentage;
- of bekostiging plaatsvindt per uur, per dienstblok of via een andere systematiek.

Pas met deze keuzes kunnen de personele kosten objectief worden vastgesteld.

### Samenhang en vervolgstappen

Veel van deze keuzes hangen onderling samen en moeten daarom in logische samenhang worden gemaakt. Wij adviseren om eerst de belangrijkste inhoudelijke keuzes te maken, bijvoorbeeld over de organisatie van de beschikbaarheid en de taakverdeling. Wanneer deze keuzes vaststaan, volgen de overige beslispunten vanzelf in een consistent pakket. Daarna kunnen de fte-behoefte, de totale objectieve kosten en de impact per regio betrouwbaar worden berekend. Pas op basis daarvan kan een onderbouwde keuze worden gemaakt voor de meest passende bekostigingsstructuur.

## B. Uitwerking advies over personele inzet

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de uitkomsten van analyse van de huidige werklust en kosten per regio. AEF heeft hierbij berekend hoeveel de werklust en benodigde beschikbaarheid is voor FG-verrichtingen in opdracht van de politie is, op basis van vooraf bepaalde aannames.

We lichten dit toe en sluiten af met een advies over welke keuzes er gemaakt moeten en welke aanvullende data verzameld en geanalyseerd dient te worden om te komen tot een definitieve berekening van de personele inzet.

Hoeveel fte is er nodig om verrichtingen uit te voeren en beschikbaarheid te borgen per regio?

1

i) Aannames berekening

ii) Voorlopig resultaat analyse

iii) Advies



## Onze aannames | hierop baseren we de berekening voor de benodigde personele inzet

Om te komen tot een onderbouwde berekening van de benodigde personele inzet hanteren we een set expliciete aannames. Deze aannames sluiten aan bij de uitgangspunten die door de stuurgroep zijn vastgesteld en vormen daarmee het kader voor de verdere analyse. Ze beschrijven onder meer hoe we omgaan met beschikbaarheid, roostering en normtijden, evenals de uitgangspunten voor het type verrichtingen en de organisatie ervan.

De volgende aannames liggen aan de berekening ten grondslag:

- De beschikbaarheid dient als uitgangspunt voor personele inzet (zie de volgende pagina);
- Voor de FG-activiteiten gefinancierd door de politie moet er een dekkend beschikbaarheidsrooster komen (excl. gemeentelijke lijkschouw);
- Alle verrichtingen kennen dezelfde beschikbaarheidseis: aanwezigheid binnen maximaal 60 minuten door een willekeurige arts (zie de toelichting hiernaast);
- Alle verrichtingen worden uitgevoerd door forensisch artsen;
- Alle verrichtingen vinden plaats binnen de 10 regio's (politie-eenheden);

- De beschikbaarheid wordt per uur berekend;
- Elk uur wordt paraat ingeroosterd;
- We hanteren de normtijden zoals vastgesteld voor de huidige tarieven (per ingang van 1 juli 2025).

Deze aannames zijn keuzes die in het vervolg ook op andere manieren te maken zijn. Hier gaan we verder op in ons advies.

### Toelichting op beschikbaarheidseis van 60 minuten

De politie hanteert verschillende beschikbaarheidseisen voor forensisch medisch onderzoek. Soms moet een arts binnen 60 minuten ter plaatse zijn (bijv. bij overlijdensonderzoek). In andere gevallen kan meer tijd genomen worden.

In overleg met politie en uitvoerders gaan we uit van een beschikbaarheidseis van 60 minuten in 90% van de gevallen. Daarmee borgen we dat artsen in spoedsituaties vrijwel altijd binnen een uur aanwezig kunnen zijn. Een gedifferentieerde norm zou beter aansluiten bij de variatie in casuïstiek, maar maakt het lastiger om bij spoed de strenge eis te garanderen.



## Toelichting op aanname | de beschikbaarheid dient als uitgangspunt voor personele inzet

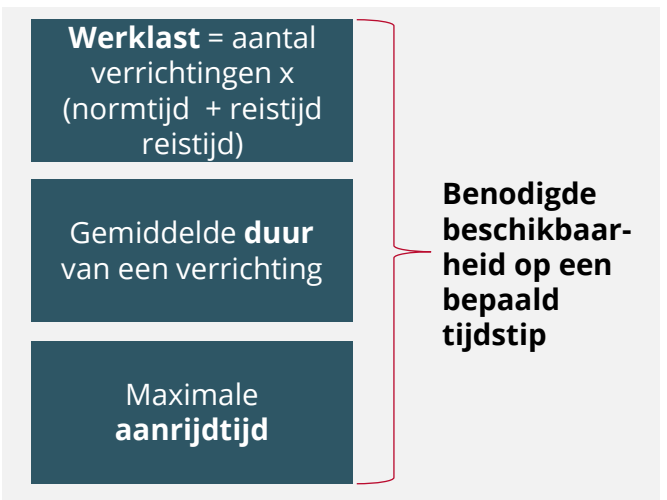
Waar het Lysiasmodel de individuele verrichtingen als uitgangspunt neemt (zie bijlage 1), starten wij bij de vraag hoeveel professionals gelijktijdig beschikbaar moeten zijn om aan de kwaliteitseisen van de politie te voldoen. Dat is logisch omdat deze eisen primair gaan over altijd beschikbare capaciteit, niet over het aantal verrichtingen. Bij nul verrichtingen, moeten de forensisch artsen nog steeds beschikbaar zijn, en hiervoor worden betaald.

Om te berekenen hoeveel fte er op een bepaald moment beschikbaar moet zijn, hebben we drie gegevens nodig:

- **De werklast:** hoeveel tijd zijn artsen/verpleegkundigen per uur kwijt aan het uitvoeren van verrichtingen? Dit berekenen we door het aantal verrichtingen te vermenigvuldigen met de normtijd en, wanneer van toepassing, de reistijd van een verrichting.
- **Duur:** hoe lang duurt een verrichting gemiddeld? Dit is de normtijd per verrichting plus de reistijd (indien van toepassing).
- **Maximale aanrijdtijd:** hoe snel moet een arts/verpleegkundige ter plaatse zijn? Hierbij gaan we uit van 60 minuten.

Deze drie gegevens bepalen samen hoeveel artsen er gelijktijdig beschikbaar moeten zijn op een bepaald tijdstip.

### Voor álle verrichtingen op een tijdstip:





## Voorlopig resultaat analyse | de gemiddelde werklast per regio per uur ligt vrij laag en verschilt per moment

We starten met een **werklastberekening**: op basis van het aantal FG-verrichtingen in opdracht van de politie per regio per uur en de tijd die een verrichting kost (normtijd + reistijd) werken we uit wat de gemiddelde werklast is per uur per regio. In de figuur hiernaast is een **voorbeeld** opgenomen van de uitkomsten van deze analyse voor de gemiddelde regio\*, om een beeld te schetsen van hoe dit eruit kan zien. De totale werklast is in dit voorbeeld 77,5 uur per week.

### Interpretatie van de uitkomsten

In het voorbeeld hiernaast is te zien dat de werklast doordeweeks tussen 03:00 en 08:00 vaak het laagst is. In die uren dient zich in een gemiddelde regio in een gemiddelde week zo'n 0,1 (6 minuten) tot 0,3 (18 minuten) uur aan werk aan. Gemiddeld duurt een verrichting ongeveer 74 minuten. Dat betekent dat er in deze uren vaker geen verrichtingen starten dan wel.

Doordeweeks is het tussen 09:00 en 22:00 vaak het drukst. In het weekend is het 's nachts het drukst.

Werklast in een gemiddelde week in een gemiddelde regio  
(totaal = **77,8** uur per week)

| Uur   | Maandag | Dinsdag | Woensdag | Donderdag | Vrijdag | Zaterdag | Zondag |
|-------|---------|---------|----------|-----------|---------|----------|--------|
| 00:00 | 0,42    | 0,37    | 0,38     | 0,38      | 0,51    | 0,56     | 0,68   |
| 01:00 | 0,51    | 0,43    | 0,48     | 0,53      | 0,60    | 0,71     | 0,76   |
| 02:00 | 0,46    | 0,37    | 0,38     | 0,33      | 0,50    | 0,57     | 0,57   |
| 03:00 | 0,26    | 0,30    | 0,24     | 0,22      | 0,36    | 0,41     | 0,43   |
| 04:00 | 0,26    | 0,20    | 0,22     | 0,24      | 0,20    | 0,41     | 0,48   |
| 05:00 | 0,24    | 0,23    | 0,18     | 0,18      | 0,22    | 0,38     | 0,35   |
| 06:00 | 0,16    | 0,07    | 0,11     | 0,19      | 0,16    | 0,27     | 0,35   |
| 07:00 | 0,14    | 0,11    | 0,14     | 0,10      | 0,12    | 0,19     | 0,21   |
| 08:00 | 0,26    | 0,28    | 0,27     | 0,30      | 0,31    | 0,20     | 0,24   |
| 09:00 | 0,53    | 0,64    | 0,55     | 0,49      | 0,38    | 0,26     | 0,36   |
| 10:00 | 0,63    | 0,80    | 0,81     | 0,73      | 0,61    | 0,28     | 0,36   |
| 11:00 | 0,70    | 0,75    | 0,73     | 0,59      | 0,68    | 0,36     | 0,42   |
| 12:00 | 0,66    | 0,61    | 0,65     | 0,58      | 0,75    | 0,36     | 0,36   |
| 13:00 | 0,51    | 0,58    | 0,47     | 0,50      | 0,57    | 0,31     | 0,41   |
| 14:00 | 0,59    | 0,63    | 0,52     | 0,65      | 0,72    | 0,35     | 0,37   |
| 15:00 | 0,59    | 0,61    | 0,60     | 0,56      | 0,75    | 0,42     | 0,30   |
| 16:00 | 0,49    | 0,70    | 0,72     | 0,71      | 0,78    | 0,64     | 0,47   |
| 17:00 | 0,58    | 0,60    | 0,65     | 0,70      | 0,59    | 0,51     | 0,48   |
| 18:00 | 0,37    | 0,43    | 0,39     | 0,37      | 0,60    | 0,48     | 0,47   |
| 19:00 | 0,43    | 0,48    | 0,42     | 0,60      | 0,52    | 0,48     | 0,42   |
| 20:00 | 0,45    | 0,58    | 0,65     | 0,64      | 0,62    | 0,65     | 0,54   |
| 21:00 | 0,62    | 0,61    | 0,65     | 0,59      | 0,87    | 0,69     | 0,51   |
| 22:00 | 0,42    | 0,46    | 0,44     | 0,66      | 0,65    | 0,61     | 0,48   |
| 23:00 | 0,34    | 0,33    | 0,32     | 0,41      | 0,60    | 0,64     | 0,37   |



## Voorlopig resultaat analyse | de benodigde beschikbaarheid per uur ligt een stuk hoger dan de werklast

Na het vaststellen van de werklast per uur bepalen we hoeveel artsen er tegelijk nodig zijn per uur voor het borgen van beschikbaarheid en een maximale wachttijd (60 minuten). Dit doen we aan de hand van de Erlang-C formule.\*

Het resultaat geeft een onderbouwd minimum aantal artsen per uur dat nodig is om de beschikbaarheid te garanderen en de aanrijdtijd maximaal 60 minuten te houden. Hiernaast is een voorbeeld van een gemiddelde week in dezelfde gemiddelde regio opgenomen. De totale benodigde beschikbaarheid is in dit voorbeeld 236 uur per week. Dit betekent dat er veel meer beschikbaarheidsuren (236) zijn dan werklasturen (77,5). De beschikbaarheid is dus een grote component in de totale personeelsinzet, en dus in de kosten.

### Interpretatie van de uitkomsten

Op maandagochtend om 09:00 uur moeten er in totaal twee artsen beschikbaar zijn om ervoor te zorgen dat artsen binnen 60 minuten aanwezig kunnen zijn voor de binnenkomende verrichtingen.

\* De Erlang C-formule is een wiskundige formule die wordt gebruikt om te berekenen hoeveel mensen (in dit geval forensisch artsen) tegelijk beschikbaar moeten zijn om wachttijden te beperken. Het model houdt rekening met het aantal oproepen, de gemiddelde duur van een inzet en de gewenste maximale wachttijd.

Door deze gegevens in te voeren berekent het model de kans dat een arts direct beschikbaar is of dat iemand moet wachten. Zo wordt bepaald hoeveel artsen er nodig zijn om de gemiddelde wachttijd onder de 60 minuten te houden. Een aanpassing van de normtijden en vooral van de beschikbaarheidseis heeft invloed op de uitkomsten van de formule.

### Benodigde beschikbaarheid in een gemiddelde week in een gemiddelde regio (totaal = 238 uur per week)

| Uur   | Maandag | Dinsdag | Woensdag | Donderdag | Vrijdag | Zaterdag | Zondag |
|-------|---------|---------|----------|-----------|---------|----------|--------|
| 00:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 2       | 2        | 2      |
| 01:00 | 2       | 1       | 1        | 2         | 2       | 2        | 2      |
| 02:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 2       | 2        | 2      |
| 03:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 1       | 2        | 1      |
| 04:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 1       | 1        | 1      |
| 05:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 1       | 1        | 1      |
| 06:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 1       | 1        | 1      |
| 07:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 1       | 1        | 1      |
| 08:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 1       | 1        | 1      |
| 09:00 | 2       | 2       | 1        | 2         | 1       | 1        | 1      |
| 10:00 | 2       | 2       | 2        | 2         | 2       | 1        | 1      |
| 11:00 | 2       | 2       | 2        | 2         | 2       | 1        | 1      |
| 12:00 | 2       | 2       | 2        | 2         | 2       | 1        | 1      |
| 13:00 | 1       | 2       | 1        | 1         | 2       | 1        | 1      |
| 14:00 | 2       | 2       | 1        | 2         | 2       | 1        | 1      |
| 15:00 | 2       | 2       | 2        | 1         | 1       | 1        | 1      |
| 16:00 | 1       | 2       | 2        | 2         | 2       | 2        | 1      |
| 17:00 | 1       | 2       | 2        | 2         | 2       | 1        | 2      |
| 18:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 2       | 1        | 2      |
| 19:00 | 1       | 2       | 2        | 2         | 2       | 2        | 1      |
| 20:00 | 1       | 1       | 2        | 2         | 1       | 2        | 1      |
| 21:00 | 2       | 2       | 2        | 2         | 2       | 2        | 2      |
| 22:00 | 1       | 1       | 1        | 2         | 2       | 2        | 2      |
| 23:00 | 1       | 1       | 1        | 1         | 2       | 2        | 1      |

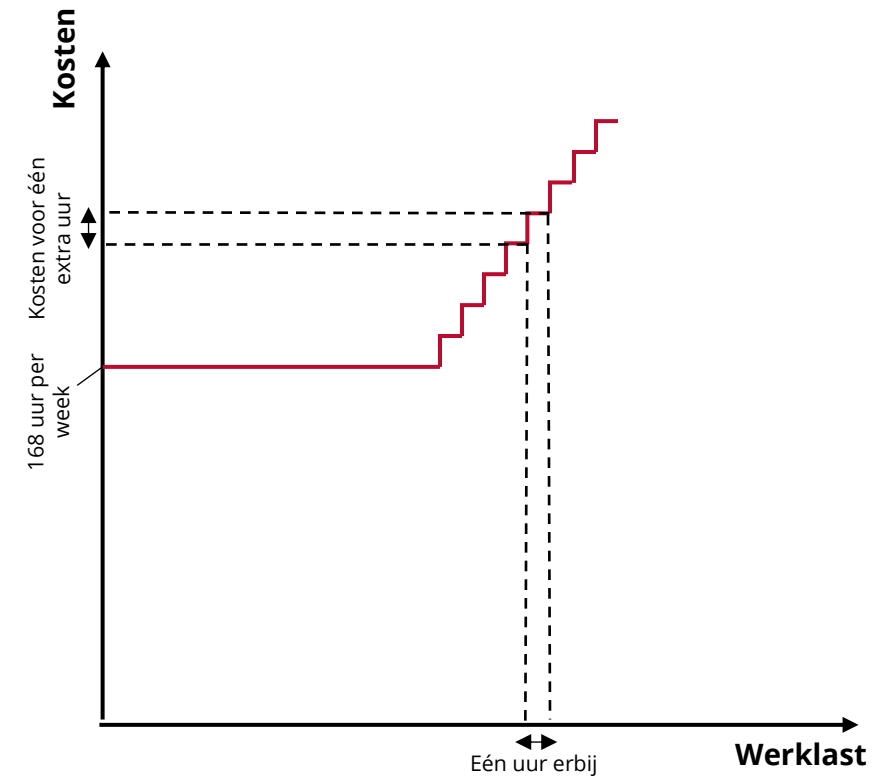


## Voorlopig resultaat analyse | de beschikbaarheid kent een minimum en stijgt trapsgewijs

De werklast bepaalt hoeveel artsen minimaal beschikbaar moeten zijn, zodat er altijd binnen 60 minuten een arts aanwezig kan zijn bij een nieuwe verrichting. Omdat er 24/7 beschikbaarheid vereist is, geldt er altijd een minimale bezetting van één arts. Bij parate inzet per uur komt dit neer op  $24 \times 7 = \mathbf{168 \text{ uur per week}}$ .

De kosten volgen uit het aantal artsen dat per uur beschikbaar moet zijn. Deze nemen stapsgewijs toe: zolang de inroostering van één arts alle uren van de week kan afdekken binnen de norm, blijven de kosten gelijk. Zodra er één extra uur nodig is waarin een arts niet binnen 60 minuten beschikbaar zou zijn, is er een tweede arts nodig en stijgen de kosten dus naar **169 uur** beschikbaarheid (of meer).

De kosten van een extra uur hangt af van het moment in de week: een uur 's nachts of in het weekend is duurder dan een uur doordeweeks.





## Voorlopig resultaat | we gebruiken de inzetbare uren om het benodigd aantal fte per regio te berekenen

Hoeveel fte aan artsen er nodig zijn om het rooster te vullen, berekenen we door te corrigeren voor het aantal inzetbare uren per fte. De tabel hiernaast toont de berekening van het totaal aantal inzetbare uren per fte. Deze berekening komt uit op 1327 uur per fte.

We delen de totale benodigde beschikbaarheid per regio door het aantal inzetbare uren per fte om het totaal aantal fte's per regio te berekenen. Voor een **minimaal** beschikbaarheidsrooster van 168 uur per week – gegeven de aannames op p. 42 – gaat dit om minimaal **6,58 fte per regio**.

| Onderliggende berekening inzetbare uren per fte                | Uren per jaar | Bron     |
|----------------------------------------------------------------|---------------|----------|
| Aantal werkdagen in 2025 per fte (op basis 36-urige werkweek)  | 261           | HOT 2025 |
| Aantal feestdagen dat op een werkdag valt                      | 7             | HOT 2025 |
| Bruto productieve dagen                                        | 254           |          |
| <b>Bruto productieve uren</b> (254 * 7,2)                      | <b>1829</b>   |          |
| Vakantie-uren                                                  | 216           | CAO SGO  |
| Ziekte-uren                                                    | 90            | Uitvraag |
| Niet productieve uren (denk aan opleiding en vaste overleggen) | 197           | Uitvraag |
| <b>Totaal inzetbare uren per fte</b>                           | <b>1327</b>   |          |



## Voorlopig resultaat analyse | dit resulteert in 93,9 fte, waarbij artsen gemiddeld 32% van de tijd verrichtingen uitvoeren

De tabel hiernaast geeft de uitkomsten weer van de analyses voor elke regio.\* In de tabel is te zien dat er in werklast grote onderlinge verschillen zijn: de werklast in Oost-Nederland is meer dan twee keer zo hoog als in Noord-Nederland. De verschillen in de benodigde beschikbaarheid zijn kleiner (anderhalf keer zo groot).

De tabel toont ook de gemiddelde bezettingsgraad. Dit is het deel van de beschikbare tijd waarin er ook echt verrichtingen worden uitgevoerd. In totaal is de gemiddelde bezettingsgraad 32% (34% exclusief Den Haag en Midden-Nederland\*). Over het algemeen geldt: hoe hoger het aantal verrichtingen is, hoe hoger de bezettingsgraad.

De laatste kolom toont het benodigd aantal fte voor de berekening op basis van de aannames op p. 42 - 93,9 fte in totaal. Dit gaat uit van 24-7 parate beschikbaarheid voor FG-activiteiten in opdracht van de politie, zonder rekening te houden met inzet voor gemeentelijke lijkschouw. Ons beeld is echter dat dit niet passend is bij de werkelijke praktijk. Hier gaan we verder op in op de volgende pagina's.

| Regio                  | Werklast<br>(uren per week) | Benodigde<br>beschikbaarheid<br>(uren per week) | Gemiddelde<br>bezettingsgraad | Benodigd<br>aantal fte |
|------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| Oost-Nederland         | 136,3                       | 321                                             | 42%                           | 12,6                   |
| Rotterdam              | 121,3                       | 312                                             | 39%                           | 12,2                   |
| Oost-Brabant           | 90,6                        | 253                                             | 30%                           | 9,9                    |
| Zeeland - West-Brabant | 76,1                        | 256                                             | 36%                           | 10,0                   |
| Limburg                | 72,2                        | 235                                             | 31%                           | 9,2                    |
| Amsterdam              | 76,4                        | 220                                             | 35%                           | 8,6                    |
| Noord-Holland          | 68,5                        | 216                                             | 32%                           | 8,5                    |
| Noord-Nederland        | 57,3                        | 214                                             | 27%                           | 8,4                    |
| Den Haag*              | 38,8                        | 186                                             | 21%                           | 7,3                    |
| Midden-Nederland*      | 43,0                        | 182                                             | 24%                           | 7,1                    |
| <b>Totaal</b>          | <b>780,5</b>                | <b>2395</b>                                     | <b>32%</b>                    | <b>93,9</b>            |



## **Advies** | herijk de aannames om tot een realistische fte-behoefte en doelmatige bekostiging te komen

**Wij achten deze uitkomsten van deze berekening substantieel te hoog in verhouding tot de praktijk.** De berekeningen op basis van de huidige set aannames leiden tot een theoretische behoefte van 92,8 fte voor enkel FG-activiteiten in opdracht van de politie. Dit staat niet in verhouding tot de praktijk: landelijk werken op dit moment naar schatting 80-90 fte forensisch artsen binnen de GGD'en om *alle* FG-activiteiten plus de MAZ uit te voeren.

De hoge uitkomst is daarmee geen weerspiegeling van de feitelijke werklast, maar een direct gevolg van de zeer strikte aannames in het model. Met name het hanteren van een volledig apart beschikbaarheidsrooster voor FG-activiteiten in opdracht van de politie dwingt tot een structureel grote gelijktijdige aanwezigheid van artsen, terwijl zij volgens de berekeningen slechts in ongeveer 32-34% van hun beschikbare tijd daadwerkelijk verrichtingen uitvoeren. Dat leidt tot een forse opschaling van de fte-behoefte.

**Dit vraagt nadrukkelijk om het maken van andere keuzes, zowel inhoudelijk als technisch.** Pas daarna kan een realistische en doelmatige berekening van de personele inzet worden gemaakt. De kern is dat beschikbaarheid niet geïsoleerd moet worden georganiseerd als deze in de praktijk gecombineerd kan worden met andere taken, en dat normtijden, taakverdeling en roosterprincipes beter moeten aansluiten op de feitelijke werksituatie. Op de volgende pagina's gaan we daarom in op de inhoudelijke keuzes die eerst nodig zijn om de gevraagde beschikbaarheid op een passende en doelmatige manier te berekenen. Pas daarna kunnen de bijbehorende technische keuzes over de bekostiging worden gemaakt, en kan een objectieve en proportionele kostencalculatie plaatsvinden.



## Advies | dit zijn de te maken keuzes om de benodigde beschikbaarheid realistischer te berekenen (op hoofdlijnen)

Om de benodigde personele inzet op basis van de gevraagde beschikbaarheid te kunnen berekenen, moet allereerst de **scope van de inzet** worden bepaald. Daarbij is de eerste en belangrijkste keuze of de beschikbaarheid uitsluitend betrekking heeft op FG-activiteiten in opdracht van de politie, of dat deze wordt gecombineerd met de gemeentelijke lijkschouw. Deze keuze bepaalt namelijk de omvang en aard van de totale werklast en vormt daarmee het uitgangspunt voor alle vervolgstappen.

Wanneer deze scope helder is, kunnen de **inhoudelijke keuzes** worden gemaakt die bepalen hoe de benodigde personele inzet moet worden berekend. Het gaat daarbij om:

- de taakverdeling tussen forensisch artsen en verpleegkundigen;
- eventuele uitzonderingen van verrichtingen op de beschikbaarheidseis of verruiming van de beschikbaarheidseis;
- de manier waarop specialistisch werk wordt georganiseerd;
- en de normtijden die worden gehanteerd.

Pas wanneer deze inhoudelijke keuzes zijn gemaakt, kan worden berekend hoeveel personele beschikbaarheid daadwerkelijk nodig is.

**Op de volgende pagina's gaan we verder in op deze inhoudelijke keuzes.** Daarna volgen de **technische keuzes** over de wijze van bekostiging. Deze betreffen onder andere:

- bekostiging van uitsluitend parate inzet of ook van piketdiensten;
- bekostiging per uur of per roosterblok;
- berekeningswijze van inzetbaarheid indien piketdiensten worden bekostigd.

Deze technische keuzes hangen samen met de eerder genoemde scope en inhoudelijke keuzes. Zo kan een beperkte resterende nachtelijke werklast, bijvoorbeeld wanneer verpleegkundigen bloedproeven uitvoeren en artsen alleen voor spoedverrichtingen in opdracht van de politie beschikbaar hoeven te zijn, ertoe leiden dat volledige paraatheid in sommige regio's niet doelmatig is en een vorm van piket meer voor de hand ligt.

Wanneer zowel de inhoudelijke als de technische keuzes zijn gemaakt, kunnen de kosten van de personele inzet volledig en objectief worden berekend. In deze keuzes is het belangrijk om rekening te houden met verschillende afweging, zowel op gebied van kwaliteit, aantrekkelijkheid van het vak, als op doelmatigheid.



## Advies | bereken de beschikbaarheid gezamenlijk voor politie-FG en gemeentelijke lijkschouw

### Een gezamenlijke beschikbaarheidsberekening voor FG-activiteiten in opdracht van de politie en gemeentelijke lijkschouw is doelmatiger en sluit goed aan bij de praktijk

AEF is gevraagd een zelfstandig kostendekkende bekostigingssystematiek op te stellen voor FG-activiteiten die worden gefinancierd door de politie. Dit komt doordat de politie enkel opdrachtgever is voor deze taken, terwijl de gemeentelijke lijkschouw onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. In de praktijk voeren de uitvoerders (o.a. GGD'en en FARR) beide typen activiteiten uit met dezelfde artsen, dezelfde dienststructuur en vergelijkbare logistiek.

De beschikbaarheid vormt nu in de praktijk één gezamenlijke capaciteitspool voor zowel politie-FG als gemeentelijke lijkschouw. Wanneer beide financieringsstromen echter strikt gescheiden kostendekkend moeten zijn, moet iedere lijn afzonderlijk voorzien in de volledige kosten van vrijwel dezelfde beschikbaarheidsstructuur. Hierdoor verdwijnen schaalvoordelen die ontstaan bij een gezamenlijke organisatie van beschikbaarheid.\* Het stelsel als geheel kan daardoor duurder uitvallen dan wanneer beide typen verrichtingen samen een kostendekkende basis vormen.

**Advies:** AEF adviseert de stuurgroep om ook de verrichtingen voor de gemeentelijke lijkschouw mee te wegen in de berekening van de werklast.

### Technische toelichting

Voor het bepalen van de benodigde beschikbaarheid wordt vaak de Erlang-C formule gebruikt. Deze laat zien dat niet het aantal verrichtingen, maar vooral de **variatie en pieken in de instroom** bepalend zijn voor de benodigde fte. Wanneer alleen politieverrichtingen worden beschouwd, is de instroom klein en piekgevoelig, waardoor veel paraatheid nodig is om aan de maximale aanrijdtijd te voldoen.

Door ook de gemeentelijke lijkschouw in dezelfde beschikbaarheidspool mee te nemen, ontstaat een **grotere en stabielere instroom**. De variatie vlt dan af, waardoor pieken minder zwaar drukken op de capaciteit. Hierdoor kan de gezamenlijke paraatheid **efficiënter worden benut**, en is minder totale inzet nodig dan bij twee gescheiden structuren.



## Advies | maak eerst een aantal inhoudelijke keuzes die richting geven voor het vervolg

AEF adviseert de stuurgroep ook om enkele andere inhoudelijke keuzes te maken die richting geven aan het vervolg. Deze keuzes bepalen welke beschikbaarheid moet worden georganiseerd en vormen daarmee de basis voor de berekening van de benodigde capaciteit en kosten.

- **Taakverdeling tussen forensisch artsen en verpleegkundigen:** deze keuze bepaalt welke beroepsgroep waarvoor beschikbaar moet zijn. Wanneer verpleegkundigen bepaalde taken kunnen overnemen, hoeft een arts minder vaak paraat te staan. Dit verlaagt de benodigde artsencapaciteit, maar vraagt mogelijk om een parallel beschikbaarheidsrooster voor verpleegkundigen. Het is de vraag of dit per saldo doelmatiger is. Het veld beweegt wel richting taakdifferentiatie, omdat verpleegkundigen voor bepaalde handelingen goed inzetbaar zijn, de beschikbaarheid van artsen onder druk staat en taakdifferentiatie kan bijdragen aan continuïteit, werkdrukverlichting en toekomstbestendigheid. **Advies AEF:** Inventariseer in gesprek met opdrachtgevers en uitvoering welke inhoudelijke keuzes hierin gemaakt kunnen worden, welke verrichtingen door een arts uitgevoerd moeten worden en waar de keuze voor een verpleegkundige gemaakt kan worden. Bereken parallel wat de effecten zijn op de kosten, in samenhang met de andere te maken keuzes.
- **Uitzonderingen op de beschikbaarheidseis:** als niet elke verrichting binnen dezelfde maximale aanrijdtijd hoeft te worden uitgevoerd, ontstaat een gedeeltelijke beschikbaarheidseis. Verrichtingen die buiten de acute eis vallen, kunnen overdag worden ingepland, wat de benodigde permanente

paraatheid verlaagt. **Advies AEF:** breng in samenspraak met opdrachtgevers en uitvoering in kaart welke verrichtingen planbaar zijn en waar spoed nodig is. Bereken wat de effecten zijn op de kosten, in samenhang met de andere te maken keuzes. Wanneer een dergelijk onderscheid onwenselijk is, adviseert AEF de beschikbaarheidseis te verruimen.

- **De manier waarop specialistisch werk wordt bekostigd:** als specialistische verrichtingen door een kleinere groep professionals moeten worden uitgevoerd (bijvoorbeeld vanwege exposurenormen), leidt dit tot aanvullende roostereisen en mogelijk een parallel rooster. Dit beïnvloedt de omvang en flexibiliteit van de benodigde capaciteit. **Advies AEF:** ontwikkel een aparte bekostigingsstructuur voor dit type werk, passend bij de wijze waarop dit georganiseerd wordt (bijv. landelijk of in 4-5 regio's).
- **Gehanteerde normtijden:** de normtijd bepaalt de gemiddelde afhandeltijd en daarmee direct de werklast per verrichting. Langere normtijden betekenen meer werklast en dus meer benodigde inzet; kortere normtijden verlagen de bezetting. De huidige normtijden zijn vermoedelijk niet actueel: korte verrichtingen lijken overschat en lange verrichtingen onderschat. Dit heeft impact op de uiteindelijke bezettingsgraad en benodigde beschikbaarheid. **Advies AEF:** zorg voor een herijking van de normtijden. Deze kunnen meegenomen worden in een nieuw model.



## Advies | volgend op de inhoudelijke keuzes moet ook een aantal technische keuzes worden gemaakt

**Na de inhoudelijke keuzes moeten ook enkele technische keuzes worden gemaakt over de wijze van bekostigen.** Drie punten zijn daarbij richtinggevend:

### 1. Bekostiging van uitsluitend parate inzet of ook piket

De keuze tussen parate inzet en piket is sterk afhankelijk van de te organiseren beschikbaarheid. Wanneer de benodigde inzet laag is, bijvoorbeeld 's nachts in regio's met weinig politieverrichtingen, kan piket sneller doelmatig zijn. Wordt de beschikbaarheid breder berekend, bijvoorbeeld door ook gemeentelijke lijkschouw mee te nemen, dan ontstaat een grotere en stabielere werklust en kan parate inzet eerder passend zijn. Deze keuze kan ook per regio verschillen, afhankelijk van de werklust.

### 2. Bekostiging per uur of per roosterblok

Deze keuze hangt samen met de vorige. Wanneer paraatheid wordt bekostigd, ligt een bekostiging per uur meer voor de hand dan wanneer ook piket wordt bekostigd. Niet alle paraat ingeplande uren zullen daadwerkelijk nodig zijn; uitvoerders kunnen binnen dit budget zelf keuzes maken in de verdeling tussen parate en piketdiensten bij de roostering. Door per uur paraatheid te bekostigen, ontstaat voldoende ruimte om deze mix zelf doelmatig vorm te geven. De minder doelmatige inzet die daarmee gepaard kan gaan, wordt in deze systematiek impliciet al gedekt.

Bij piket ligt dit anders. Omdat werkzaamheden zich minder gelijkmatig aandienen, moet de bekostiging rekening houden met roosterinefficiënties:

een piketdienst kan niet voor een enkel uur worden ingepland. Daarom is een bekostiging per dienstblok of een vergelijkbare systematiek logischer. Piket is op zichzelf doelmatiger, waardoor er minder marge is om inefficiënties binnen het rooster op te vangen; die moeten dus expliciet in de bekostiging worden meegenomen.

Een praktische vuistregel zou kunnen zijn om de afweging te maken tussen paraat en piket, bijvoorbeeld door te kiezen voor piket wanneer de gemiddelde werklust minder dan circa 15 minuten per uur bedraagt.

### 3. Berekeningswijze van inzetbaarheid indien piketdiensten worden bekostigd

Bij het bekostigen van piketinzet moet nog worden onderzocht welke inzetbaarheid per FTE realistisch kan worden aangehouden. Daarbij gaat het onder meer om de maximaal haalbare dienstlengtes, hersteltijd na lange diensten en de mate waarin piketuren daadwerkelijk bijdragen aan de beschikbare capaciteit vergeleken met paraatheidsuren. Deze factoren bepalen hoeveel uren een professional daadwerkelijk inzetbaar is binnen een rooster en welke correcties nodig zijn om tot een betrouwbare FTE-inschatting te komen.

**Advies AEF:** bereken de gevolgen van deze opties ná het berekenen van de totale werklust (incl. lijkschouw) en het maken van inhoudelijke keuzes. Weeg de opties met opdrachtgevers en uitvoering, en maak vervolgens een keuze over de meest passende optie a.d.h.v. beschreven wegingscriteria.



## Illustratie | gemaakte keuzes hebben een groot effect op benodigde inzet en vergoeding

De tabel hiernaast toont wat er gebeurt wanneer we enkele belangrijke aannames in het model aanpassen. In dit voorbeeld is de werklust verdeeld tussen artsen en verpleegkundigen (zie voorstel verdeling in bijlage 3), die elk een eigen beschikbaarheidsrooster krijgen. Daarnaast hanteren we een onderscheid tussen paraatheid en piket: zodra de werklust per persoon boven de 0,25 uur per uur uitkomt, wordt parate inzet bekostigd; blijft de werklust daaronder, dan volstaat piketinzet en wordt 0,25 uur vergoed in plaats van een vol uur.

Deze twee keuzes – taakverdeling en parate of piketinzet – hebben direct effect op de totale benodigde capaciteit en de te vergoede uren. Wanneer deze aannames worden toegepast, daalt het aantal vergoede uren substantieel: van 2.395 uur in het oorspronkelijke voorbeeld (p. 48) naar 1.042,75 uur voor artsen en 672,75 uur voor verpleegkundigen, in totaal 1.175,5 uur.

De illustratie maakt zichtbaar dat relatief kleine wijzigingen in de organisatie van taken en diensten grote gevolgen kunnen hebben voor de benodigde inzet.

| Regio                  | Werklust arts<br>(uren per week) | Werklust vpk<br>(uren per week) | Vergoede uren arts<br>(uren per week) | Vergoede uren vpk<br>(uren per week) |
|------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Amsterdam              | 53,1                             | 20,4                            | 115,5                                 | 46,5                                 |
| Den Haag*              | 19,7                             | 17,1                            | 51                                    | 50,25                                |
| Limburg                | 37,3                             | 30,3                            | 94,25                                 | 76,75                                |
| Midden-Nederland*      | 27,3                             | 12,1                            | 69,75                                 | 41,75                                |
| Noord-Holland          | 35,7                             | 30,6                            | 82,5                                  | 69,75                                |
| Noord-Nederland        | 29,8                             | 27,2                            | 68,25                                 | 70,5                                 |
| Oost-Brabant           | 43,7                             | 46,2                            | 114,25                                | 114,25                               |
| Oost-Nederland         | 69,4                             | 65,4                            | 188,25                                | 164,5                                |
| Rotterdam              | 75,5                             | 27,2                            | 179                                   | 62,25                                |
| Zeeland - West-Brabant | 40,2                             | 35,4                            | 92,75                                 | 87,25                                |
| <b>Totaal</b>          | <b>431,7</b>                     | <b>311,9</b>                    | <b>1042,75</b>                        | <b>672,75</b>                        |

\*Let op: de berekeningen van Den Haag en Midden-Nederland zijn gebaseerd op onvolledige gegevens.

Voor Den Haag is een aantal verrichtingen (de bloedproeven) uitgevoerd door Arts en Zorg. Voor Midden-Nederland is een aantal verrichtingen (FMO incl. bloedproeven) uitgevoerd door medTzorg. Deze gegevens hebben we nog niet ontvangen.

## C. Uitwerking advies over objectieve kosten

In dit hoofdstuk geven wij een advies over hoe de totale kosten kunnen worden berekend, zodra de benodigde personele inzet per regio definitief is bepaald. We beschrijven welke kostencomponenten onderdeel zijn van de uitvoering van forensische geneeskunde en hoe deze zich verhouden tot de berekende personele inzet. Daarbij lichten we toe welke inzichten dit onderzoek heeft opgeleverd en hoe deze gebruikt kunnen worden om tot een objectieve en reproduceerbare kostenraming te komen.

Het hoofdstuk biedt daarmee een onderbouwing voor een consistente manier van kostenberekening, die kan worden toegepast bij verschillende uitvoeringsmodellen en toekomstige keuzes.



Wat kost deze personele inzet per regio?

2

Wat zijn overige kosten per regio?

3

i) Personele kosten

ii) Semi-personele kosten

iii) Directe bedrijfsvoeringskosten

iv) Indirecte kosten

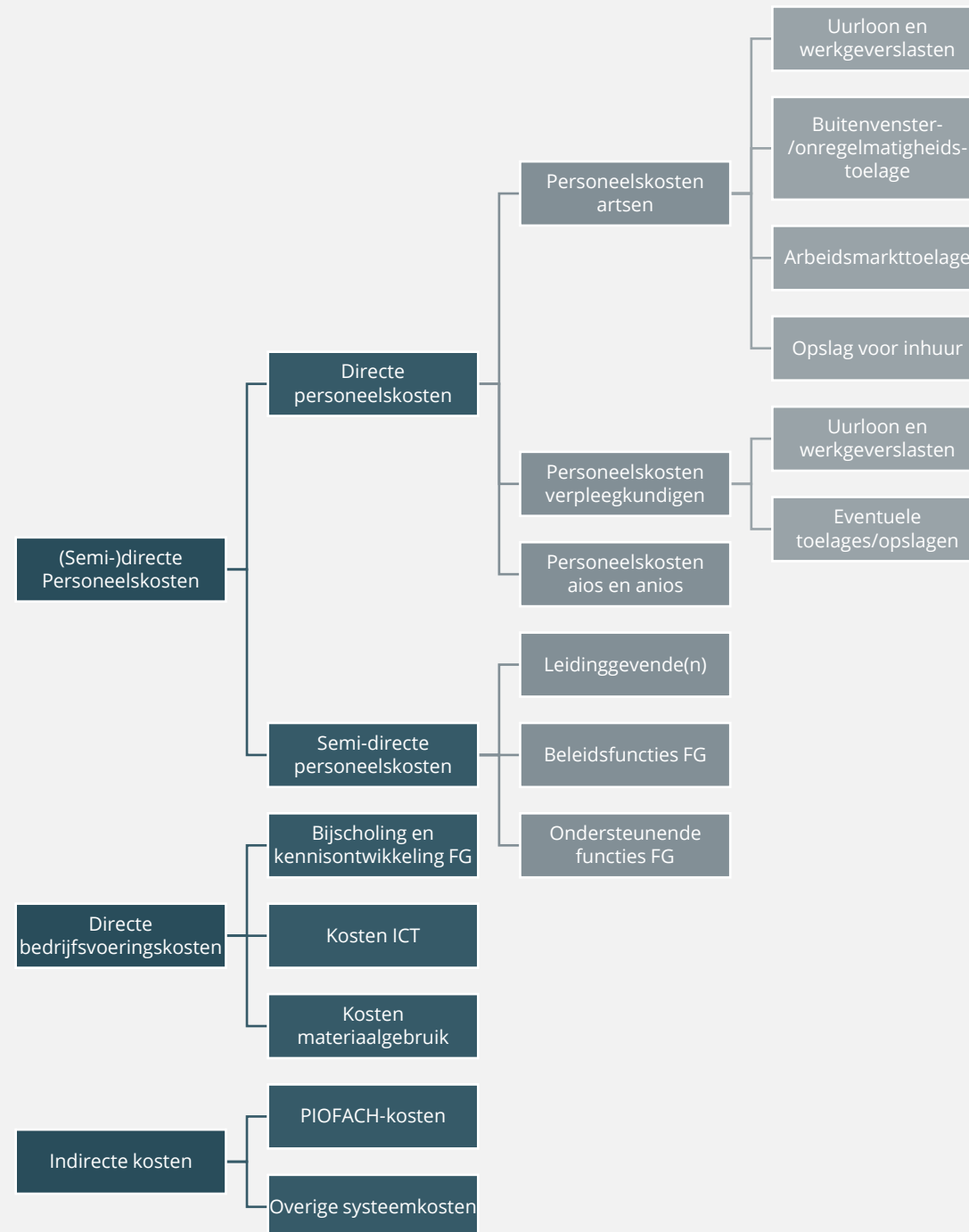
v) Systeemkosten

## Inleiding en globaal advies | Berekeningen kostenstructuur FG

Wanneer bekend is hoeveel personele inzet (in fte) per regio nodig is om de gewenste taken uit te voeren, kan worden berekend welke kosten hiermee gepaard gaan. Op basis van deze kosten is het vervolgens mogelijk om te bepalen welke bekostigingsstructuur daar het beste bij past.

Om die kosten goed te kunnen onderbouwen is het nodig om eerst de relevante kostencomponenten en kostendrijvers in kaart te brengen. We hebben in dit onderzoek gekeken naar welke factoren de kosten beïnvloeden en hoe deze modelmatig kunnen worden benaderd. Tijdens dit onderzoek is hierover veel informatie verzameld, onder andere via de uitvraag onder huidige uitvoerders\*. Daarnaast gebruiken we, waar relevant, gegevens uit de CAO-SGO andere overheidsbronnen om een toekomstbestendige en uitvoerder-onafhankelijke berekening te kunnen maken. Daarmee ontstaat een kostenstructuur die niet afhankelijk is van de huidige vorm, maar ook toepasbaar is in toekomstige situaties.

Hiernaast staan de belangrijkste kostencomponenten weergegeven voor de uitvoering door een aanbieder. In dit hoofdstuk geven we per kostendrijver ons advies voor de verdere uitwerking. Sommige adviezen hangen samen met keuzes die nog gemaakt moeten worden, met name rondom de precieze bepaling van de personele inzet.





## Advies | Directe personeelskosten

Het is aan te bevelen om de hoogte van de **directe personeelskosten** van forensisch artsen\* als volgt te berekenen:

- Wij adviseren om de **loonkosten** (inclusief werkgeverslasten) te baseren op de Handleiding Overheidstarieven schaal 13, omdat dit de meest transparante en eenduidige basis vormt voor een objectieve kostenberekening. Volgens GGD GHOR Nederland komt dit overeen met schaal 13, trede 10, inclusief alle werkgeverslasten; dit hebben wij echter niet volledig kunnen verifiëren. In de praktijk begroten veel GGD'en op schaal 11, wat zou betekenen dat de feitelijke kosten mogelijk enkele duizenden euro's hoger uitvallen (circa € 3.000 extra per fte per jaar).
- Wij raden aan om rekening te houden met een **arbeidsmarkttoelage**, omdat uitvoerders deze toeslag toekennen vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Hoewel de CAO SGO een maximum van 15% toestaat, blijkt uit de uitvraag dat in de meeste regio's tussen de 5 en 10% wordt toegepast. Een gemiddeld percentage van 7,5% op het brutoloon is daarom een realistische aanname.
- Wij adviseren om net zoals in het Lysias-model een opslag mee te nemen voor **inhuur**. Uit de uitvraag blijkt dat gemiddeld 34% van de bezetting wordt ingevuld met ingehuurde artsen. Voor deze groep liggen de loonkosten hoger dan voor regulier personeel. Op basis van de aangeleverde gegevens is het echter lastig om dit verschil exact te bepalen, omdat de inhuurtarieven niet konden worden uitgesplitst naar afzonderlijke componenten zoals toelagen

of feitelijke inzet. Op basis van de analyse van de beschikbare informatie adviseren wij om een opslag van circa 10% te hanteren als benadering. Mogelijk liggen de huidige meerkosten bij sommige GGD'en iets hoger, maar deze opslag voorkomt dat een hoog, op de huidige situatie gebaseerd percentage structureel wordt verankerd in een model dat toekomstbestendig en uitvoerder-onafhankelijk moet zijn. De 10% vormt daarmee een reële correctie voor de huidige praktijk, zonder dat inhuur impliciet wordt genormaliseerd als standaard uitgangspunt voor de kostenberekening.

- Wij adviseren als laatst om voor de **onregelmatigheids-/buitendagvenstertoelagen** uit te gaan van een gewogen gemiddelde. Dit wordt op de volgende pagina nader toegelicht.

**Wanneer bovenstaande uitgangspunten worden meegenomen in definitieve berekening, leidt dit tot de gemiddelde loonkosten per fte zoals weergegeven in onderstaande tabel.**

|                                                                                                |                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b>Loonkosten schaal 13</b>                                                                    | <b>€ 133.000</b> |
| <i>Arbeidsmarkttoelage (7,5% van bruto jaarloon)</i>                                           | € 6.935          |
| <b>Totaal loonkosten per fte excl. inhur en onregelmatigheidstoelagen</b>                      | <b>€ 139.935</b> |
| <i>Gemiddelde inhuurtoeslag</i>                                                                | € 4.758          |
| <i>Gemiddelde onregelmatigheidstoelage (zie volgende pagina, 36,9% van het bruto jaarloon)</i> | € 34.118         |
| <b>Volledige gemiddelde loonkosten per fte</b>                                                 | <b>€ 178.810</b> |

\* In dit onderzoek is aangenomen dat alle verrichtingen door forensisch artsen worden uitgevoerd in parate diensten. Daarom zijn geen afzonderlijke loonkosten voor verpleegkundigen meegenomen en zijn de loonkosten voor piket ook niet meegenomen. Indien in de toekomst wordt gekozen om de verpleegkundigen wel in de objectieve kosten op te nemen, kunnen de loonkosten op dezelfde wijze worden bepaald.



## Advies | Directe personeelskosten

Wij adviseren om – zolang wordt uitgegaan van 24/7-beschikbaarheid in parate diensten van artsen – in de berekening van de objectieve kosten voor de **onregelmatigheids- en buitendagvenstertoelagen** aan te sluiten bij het gewogen gemiddelde van de inzet over de verschillende tijdstippen. Voor verrichtingen buiten het dagvenster en in het weekend gelden namelijk hogere vergoedingen volgens de CAO SGO 2025–2027 (zie tabel hieronder). Het binnendagvenster loopt van maandag tot en met vrijdag tussen 07.00 en 22.00 uur, het buitendagvenster zijn de periodes daarbuiten.

Omdat het model uitgaat van continue paraatheid, berekenen wij de opslag niet op basis van het aantal verrichtingen, maar op basis van de benodigde personele capaciteit per tijdsblok. Voor elk tijdsblok (dag, avond, nacht, weekend) is bepaald hoeveel fte nodig is om beschikbaar te zijn. Op basis van deze verdeling wordt vervolgens vastgesteld welk deel van de totale inzet binnen het dagvenster / werkdag valt en welk deel daarbuiten. Deze verhouding bepaalt de gewogen opslag in loonkosten voor onregelmatige diensten.

Uit de analyse blijkt dat iets meer dan de helft van de verrichtingen plaatsvindt buiten het dagvenster of in het weekend. Dit patroon is weergegeven in de tabel hieronder.

Op basis van de huidige berekening komt de gewogen gemiddelde toeslag uit op 36,9% aan extra vergoeding voor inzet in het buitendagvenster en in het weekend ten opzichte van het brutoloon. Deze opslag geeft daarmee een realistisch beeld van de gemiddelde onregelmatigheidstoelage binnen de huidige inzet van forensisch artsen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat deze berekening is gebaseerd op de aanname dat uitsluitend met parate diensten wordt gewerkt. Wanneer in de toekomst zou worden gekozen voor het werken met piketdiensten, moet de berekeningswijze voor de onregelmatigheidstoelage worden herzien, omdat de vergoeding voor piketdiensten volgens een andere systematiek wordt bepaald.

| Binnen dagvenster/buiten dagvenster | Dag in de week             | Loonkostentoelage per fte | Aandeel verrichtingen |
|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Binnen dagvenster                   | Maandag tot en met vrijdag | 0%                        | 47,5%                 |
| Buiten dagvenster                   | Maandag tot en met vrijdag | 50%                       | 24,0%                 |
| Binnen dagvenster                   | Zaterdag                   | 75%                       | 8,7%                  |
| Buiten dagvenster                   | Zaterdag                   | 75%                       | 5,7%                  |
| Binnen dagvenster                   | Zondag                     | 100%                      | 8,5%                  |
| Buiten dagvenster                   | Zondag                     | 100%                      | 5,6%                  |



## Advies | Semi-directe personeelskosten

**De semi-directe personeelskosten** omvatten functies zoals teamleiders of managers, beleidsmedewerkers FG en ondersteunende functies zoals roosteraars. Deze functies leveren indirect een bijdrage aan de uitvoering, maar maken wel onderdeel uit van de totale personele inzet die een aanbieder nodig heeft voor de uitvoering van FG-activiteiten.

- Uit de uitvraag blijkt dat GGD'en\* verschillende keuzes maken in de inrichting en omvang van deze functies. Het aantal fte's en de manier waarop taken worden verdeeld, verschilt per regio en organisatie. Wij adviseren daarom om niet per functie afzonderlijke bedragen op te nemen, maar te werken met een opslag op de directe personeelskosten. Hiermee wordt voorkomen dat verschillen in organisatorische inrichting leiden tot scheve bekostiging.
- Op basis van de uitvraag onder de GGD'en (over de jaren 2022-2024) komen we uit op een gemiddelde opslag van 13% ten opzichte van de directe personeelskosten. Dit percentage kan als realistische en uniforme aanname worden gebruikt de berekening van de objectieve kosten.



## Advies | Semi-directe personeelskosten

### Kosten voor aios en anios

Hoewel aios in de praktijk een structureel onderdeel vormen van het personeelsbestand binnen veel uitvoerende organisaties, adviseren wij om hun inzet niet één-op-één in te passen in de berekening van de objectieve kosten per regio. Daarvoor zijn vier redenen:

- **Aios en anios leveren wel inzet, maar niet op hetzelfde niveau als geregistreerde forensisch artsen.** De aios en anios hebben voor een deel van de taken supervisie nodig en in sommige gevallen directe begeleiding om nieuwe competenties te verwerven, wat hun inzetbaarheid tijdelijk beperkt. De productiviteit ("valuteerbare arbeid") van een aios wordt momenteel op 50% geschat, maar zowel uitvoerders als beroepsgroep geven aan dat dit percentage te hoog is, onder andere door de ontvlechting van de MAZ en toegenomen opleidingsbelasting. De anios is naar verwachting voor een groter gedeelte inzetbaar, maar kan niet al het werk doen wat een forensisch arts doet.
- **Aios/anios dragen niet bij aan 24/7-paraatheid.** aios en anios kunnen niet volledig zelfstandig als eerste of eindverantwoordelijke arts in de paraatheid functioneren. Hun bijdrage aan 24/7-beschikbaarheid blijft daarmee altijd afhankelijk van de inzet en beschikbaarheid van geregistreerde forensisch artsen, ook wanneer zij in de dagdiensten planbare verrichtingen uitvoeren. Dit moet expliciet worden meegewogen bij de normatieve verwerking van aios/anios in de capaciteits- en kostenberekening.
- **Het aantal aios en anios verschilt zeer sterk tussen regio's.** In 2024 was er landelijk in totaal ongeveer 17 fte aios in dienst. Dit verdeelt zich echter niet gelijk over de regio's, ook omdat sommige regio's samengevoegd zijn in gezamenlijke opleidingsregio's. Ook bij de anios zijn grote verschillen zichtbaar (landelijk wordt er 12,5 fte aan anios ingezet). Deze verschillen weerspiegelen organisatorische keuzes en verschillen in opleidingscapaciteit, en het is onwenselijk dat dit de objectieve kosten gaat sturen.
- **Aios/anios veroorzaken kosten én leveren inzet.** Aios en anios brengen kosten met zich mee doordat zij begeleiding, supervisie en opleiding nodig hebben van geregistreerde forensisch artsen. De tijd die hiervoor nodig is, vormt onderdeel van de totale personele inzet en is niet direct productief. Tegelijkertijd leveren aios en anios ook inzet: zij kunnen een deel van de verrichtingen uitvoeren en dragen daarmee bij aan de beschikbare capaciteit. Daarom past het niet om hun aanwezigheid uitsluitend als opslag bovenop de directe loonkosten te verwerken; dat zou hun productieve bijdrage negeren en tot een vertekend beeld van de objectieve kosten leiden.



## Advies | Semi-directe personeelskosten

### Advies kosten voor aios en anios

Wij adviseren om de inzet van aios en anios niet te baseren op de huidige regionale aantallen, maar een landelijke normatieve benadering te hanteren op basis van de gewenste en beschikbare opleidingscapaciteit binnen SBOH (op dit moment 25 fte landelijk).

De benadering voor de berekening van de normatieve kosten voor aios en anios kan bestaan uit:

- **Het bepalen van een normatief aandeel aios en anios**, passend bij een toekomstbestendige opleidingsstructuur en een evenwichtige verdeling tussen regio's.
- **Het meenemen van de kosten van dit normatieve aandeel**, inclusief SBOH-bijdrage voor aios (met als vervolgvraag of € 2.249 per aios per maand nog aansluit bij de actuele gemiddelde (opleidings)kosten en de brede opleidingsfunctie die nu bij GGD'en is belegd) en de kosten voor begeleiding en inzetbaarheid van anios.
- **Het verwerken van de productiviteit en inzetbaarheid van aios en anios in de totale capaciteitsberekening**, waarbij expliciet moet worden

vastgesteld in hoeverre aios/anios als 'eerste arts' kunnen functioneren. In de huidige praktijk zijn aios/anios niet zelfstandig inzetbaar in avond-, nacht- en weekenddiensten (ANW), tenzij hierover expliciete landelijke afspraken worden gemaakt. Daarbij geldt dat ook in dagdiensten supervisie van een geregistreerde forensisch arts nodig is: dit kan bijvoorbeeld via een structurele achterwachtfunctie, of door in roostersituaties met twee artsen te werken met een mixbezetting van één forensisch arts en één aios/anios. Ook kan worden overwogen dat derdejaars aios bepaalde taken zelfstandig uitvoeren, terwijl taken die directe supervisie vereisen worden verschoven naar momenten waarop een forensisch arts beschikbaar is. Dergelijke afspraken over supervisie, achterwacht en mixbezetting beïnvloeden direct de fte-behoefte en kosten en moeten daarom vooraf worden gemaakt om aios/anios objectief en consistent te kunnen verdisconteren.

Op deze manier wordt recht gedaan aan het feit dat aios en anios onderdeel zijn van het personeelsbestand, zonder dat regionale afwijkingen of organisatorische keuzes onevenredig doorwerken in de berekening van objectieve kosten.



## Advies | Directe bedrijfsvoeringskosten

Wij adviseren om de directe en **semi-directe personeelskosten** als totaalbasis te nemen voor de verdere kostenopbouw. Deze kosten vormen samen de kern van de personele inzet die nodig is om de FG-activiteiten die worden gefinancierd door de politie te kunnen uitvoeren. Op dit totaal raden wij aan om een opslag toe te passen voor directe bedrijfsvoeringskosten. Dit zijn kosten die direct samenhangen met de uitvoering van het werk, maar geen loonkosten zijn.

Het is daarbij relevant om te benadrukken dat de focus van dit onderzoek ligt op het dekken van de kosten van de door de politie gefinancierde activiteiten. Uit de uitvraag onder de uitvoerders blijkt echter dat verschillende kostenposten - zoals ICT-systemen, medische materialen en opleidingskosten - in de praktijk breder worden ingezet voor het totale pakket aan forensische werkzaamheden, waaronder gemeentelijke lijkschouw en MAZ. De kosten die we hierna zullen toelichten kunnen daarom niet één-op-één aan de FG-activiteiten die worden gefinancierd door de politie worden toegeschreven. In een toekomstige kostensystematiek is het logisch om deze kosten proportioneel toe te rekenen, bijvoorbeeld op basis van het aandeel verrichtingen per taaktype.

### Directe bedrijfsvoeringskosten

Deze categorie omvat onder meer de kosten voor bijscholing van FG-artsen, zoals trainingen, herregistratie-eisen en professionele ontwikkeling die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van het vak te borgen. Ook de kosten voor kennisontwikkeling en doorontwikkeling van het vakgebied behoren tot deze categorie. Daarnaast vallen ook ICT-kosten onder deze component die de afzonderlijke uitvoerders maken, waaronder licenties en gebruikskosten van systemen zoals Formatus.

Op basis van de uitvraag onder de GGD'en (over de jaren 2022-2024) adviseren wij voor deze groep kosten een opslag van gemiddeld 2,6% ten opzichte van de totale personeelskosten.



## Advies | Directe bedrijfsvoeringskosten

### Kosten materiaal

Naast de bedrijfsvoeringskosten adviseren wij een aparte opslag voor materiaalkosten. Dit zijn uitgaven voor fysieke middelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van FG-activiteiten. Het gaat hierbij onder andere om medische gebruiks- en verbruiksgoederen, zoals beschermingsmiddelen, instrumenten, testmateriaal en overige medische benodigdheden. Ook verblijfskosten van personeel vallen hieronder. Daarnaast omvat deze categorie kosten voor opleidingen, medische informatie en overige onderzoeksspecifieke uitgaven, waaronder aanschaf van documentatiemateriaal, meetinstrumenten of specialistische hulpmiddelen\*.

Op basis van de opgehaalde informatie over 2024 bij de GGD'en en de FARR adviseren wij hiervoor een opslag van circa 2,2% van de totale personeelskosten. Dit percentage dekt een representatief landelijk gemiddelde van de materiële kosten.

Goed om hierbij op te merken is dat we duidelijke verschillen tussen de uitvoerders: de opgegeven materiaalkosten variëren tussen circa 0,5% en 5%. Deze spreiding hangt samen met het feit dat de financiële verbijzondering binnen GGD'en op verschillende manieren is ingericht. Bij sommige GGD'en worden bepaalde kostenposten (zoals verblijfskosten, opleidingskosten of

meldkamerondersteuning) niet onder materiaal geboekt omdat deze al voldoende in de overhead zijn opgenomen; dit leidt tot relatief lage percentages. Andere organisaties nemen deze posten wél aanvullend op onder materiaalkosten, wat tot hogere percentages kan leiden en mogelijk tot een beperkte dubbeltelling.

\* Zoals op de vorige pagina is toegelicht, worden ook materiaalkosten in de praktijk vaak breder ingezet voor het totale pakket aan forensische werkzaamheden (o.a. gemeentelijke lijkschouw en MAZ) en zijn zij daarom in de huidige situatie lastig één-op-één toe te schrijven aan de FG-activiteiten die door de politie gefinancierd worden.



## Advies | Directe bedrijfsvoeringskosten

### Reiskosten

Uit de uitvraag onder GGD'en en de FARR blijkt dat de gehanteerde kilometervergoeding varieert tussen € 0,23 en € 0,37 per kilometer. Het gemiddelde komt hiermee uit op ongeveer € 0,30 per kilometer.

De maximale onbelaste vergoeding volgens de Belastingdienst bedraagt momenteel € 0,23 per kilometer, dit is ook het bedrag wat de FARR hanteert. GGD'en geven echter aan dat zij, gezien de omvang en intensiteit van de reisbewegingen bij forensisch artsen, vaak een hogere vergoeding hanteren. We zien dat SBOH ook rekent met € 0,30 kilometervergoeding (waarvan € 0,23 netto en € 0,07 bruto).

Wij adviseren daarom om uit te gaan van een gemiddelde vergoeding van € 0,30 per kilometer. Dit sluit aan bij de praktijk van de uitvoerders (en SBOH) en weerspiegelt realistischer de werkelijke reiskosten voor deze functie.

### Verwachting kosten op basis van huidige informatie

Uit de registratie van de GGD'en en de FARR blijkt dat er gemiddeld voor 17,2% van de verrichtingen in 2025 reistijd is gerapporteerd. We zien hierbij grote verschillen tussen regio's (tussen de 7,4% en 38,7%). De tabel hiernaast geeft het geprognoseerde aantal verrichtingen met reisbewegingen weer voor 2025.\*

De reisafstanden verschillen per regio. Daarom gaan we uit van de gemiddelde afstanden voor regio's, berekend als de gemiddelde afstanden tussen alle postcodes (PC4) in een politie-eenheid, gewogen naar het aantal inwoners per postcode (PC4).

De tabel hieronder geeft ons advies weer voor de vergoeden kilometers per regio.

| Regio (politie-eenheid) | Gemiddeld aantal verrichtingen met reistijd per jaar | Gemiddeld aantal km per verrichting | Totale km-vergoeding per jaar |
|-------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Amsterdam               | 650                                                  | 23                                  | € 4.419,-                     |
| Den Haag                | 525                                                  | 45                                  | € 7.046,-                     |
| Limburg                 | 700                                                  | 94                                  | € 19.637,-                    |
| Midden-Nederland        | 250                                                  | 75                                  | € 5.633,-                     |
| Noord-Holland           | 575                                                  | 73                                  | € 12.550,-                    |
| Noord-Nederland         | 275                                                  | 121                                 | € 10.019,-                    |
| Oost-Brabant            | 1075                                                 | 66                                  | € 21.431,-                    |
| Oost-Nederland          | 800                                                  | 137                                 | € 32.779,-                    |
| Rotterdam               | 2050                                                 | 48                                  | € 29.548,-                    |
| Zeeland - West-Brabant  | 750                                                  | 134                                 | € 30.041,-                    |



## Advies | Indirecte kosten

### Overheadkosten (PIOFACH)

Uit de uitvraag onder GGD'en blijkt dat het gemiddelde overheadpercentage rond de 29% van de loonkosten ligt. Tussen regio's bestaan hierbij aanzienlijke verschillen, wat duidt op variatie in organisatorische inrichting en ondersteunende functies. Voor de objectieve kostenberekening adviseren wij echter om aan te sluiten bij het percentage dat volgt uit de Handleiding Overheidstarieven (HOT): 20% voor functies in schaal 13.

### Toelichting HOT

De Handleiding Overheidstarieven (HOT) gaat uit van een gemiddeld overheadbedrag van € 26.000 per fte. Dit bestaat uit zaken zoals huisvesting, kantoorautomatisering, facilitair, informatievoorziening, maar ook reiskosten (€ 1.200) en opleiding (€ 1.500)\*. Binnen organisaties met een gemiddeld loonebouw (veel functies in schaal 9 of 10) komt dit neer op een overheadpercentage van circa 30%. Voor forensisch artsen geldt echter een hogere inschaling (schaal 13). Bij een hoger brutosalaris weegt hetzelfde overheadbedrag relatief minder zwaar, waardoor het effectieve HOT-percentage voor FG-artsen uitkomt op circa 20%. Dat maakt dit percentage beter passend voor een objectieve kostenbenadering.

### Voorkomen van dubbeltelling

In de HOT-opslag voor overhead zijn ook posten zoals opleiding en reiskosten opgenomen. Deze onderdelen nemen we in deze kostenopbouw al afzonderlijk mee, omdat uit de uitvraag blijkt dat de daadwerkelijke kosten hiervoor in veel regio's hoger liggen dan in de HOT-bedragen is opgenomen. Door het HOT-percentage van 20% te hanteren, wordt voorkomen dat bij een hoger percentage (zoals 29%) een substantiële dubbeltelling zou ontstaan.

We stellen dus voor om te accepteren dat in de 20% van HOT nog een kleine dubbeltelling aanwezig is - dit is vergelijkbaar met het huidige Lysias-model en betreft beperkte bedragen. Het is daarom echter niet wenselijk om naast deze kleine overlap óók het hogere percentage van 29% te hanteren.

- Wij adviseren dus om voor de objectieve kostenberekening een **uniform overheadpercentage van 20%** te gebruiken. Dit sluit aan bij de HOT-systematiek, voorkomt dubbele kostenopslag, en biedt een toekomstbestendige, uitvoerder-onafhankelijke en consistent toepasbare benadering van PIOFACH-kosten.



## Advies | Indirecte kosten

### Landelijke systeemkosten

Naast de kosten die per regio worden gemaakt voor de uitvoering van verrichtingen, zijn er ook landelijke systeemkosten die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling, ondersteuning en kwaliteitsborging van het vakgebied. Deze kosten kunnen niet worden toegerekend aan één specifieke regio, maar ondersteunen de forensische geneeskunde als geheel.

Op de volgende pagina's worden deze landelijke kostenposten toegelicht, inclusief hun huidige financiering en de voorgestelde toekomstige bekostiging.

### Innovatie

In het onderzoek is naar voren gekomen dat ketenpartners het belangrijk vinden dat er ruimte blijft voor innovatie binnen de forensische geneeskunde. Deze behoefte sluit aan bij de doelstellingen van de kennisinfrastructuur, die op de volgende pagina als onderdeel van de systeemkosten wordt toegelicht.

Binnen de kennisinfrastructuur wordt het ontwikkelen, delen en toepassen van kennis, het stimuleren van onderzoek en het faciliteren van innovatie in samenhang georganiseerd. Innovatie wordt daarom beschouwd als onderdeel van deze bestaande kennisinfrastructuur en wordt op die manier meegenomen in de systeemkosten.

Wij adviseren vooralsnog geen aanvullende kostenpost voor innovatie te berekenen. Op basis van de huidige uitgangspunten in het onderzoek gaan we uit van 24/7-paraatheid van artsen, waarbij er niet continu verrichtingen zijn; binnen deze beschikbare capaciteit is naar verwachting voldoende ruimte om bijvoorbeeld tijdelijke werkgroepen, de ontwikkeling van nieuwe richtlijnen of verbeterinitiatieven te faciliteren.

Wanneer er andere keuzes gemaakt worden in de berekening van de kosten (bv. werken met piket) of wanneer in de toekomst een omvangrijk innovatietraject wordt opgezet, is het nodig om eerst de benodigde tijd, inzet en aanpak te bepalen voordat hiervoor aanvullende kosten kunnen worden doorgerekend.



## Advies | Indirecte kosten

### Kosten formatus\*

Formatus is het landelijk gebruikte elektronisch registratiesysteem voor de eerstelijns forensische geneeskunde. Het systeem wordt ontwikkeld en beheerd door GGD Amsterdam (gemeente Amsterdam) en is in gebruik bij vrijwel alle GGD'en. Een deel van het gebruik (circa 7,5%) is toe te rekenen aan andere organisaties zoals het Centrum Seksueel Geweld (CSG). Daarom kan volgens de GGD GHOR voor een kostentoedeling aan de forensische geneeskunde worden uitgegaan van een aandeel van 92,5%.

### Huidige financiering en kostenontwikkeling

De huidige financiering van Formatus bestaat uit subsidies: € 450.000 per jaar voor beheer en voor de vijfjarige periode een extra € 200.000 voor doorontwikkeling. Dit zijn gemaximeerde subsidies. De feitelijke kosten liggen volgens de GGD structureel hoger dan deze subsidiebedragen, waardoor jaarlijks keuzes moeten worden gemaakt welke werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd en welke ontwikkelingen worden uitgesteld. Noodzakelijke wijzigingen (changes) die niet kunnen wachten, worden soms bekostigd door GGD/Gemeente Amsterdam.

De historische raming (Lysias, 2021) van € 650.000 per jaar blijkt inmiddels achterhaald. In deze begroting zijn bedragen niet geïndexeerd en wordt onvoldoende rekening gehouden met de diversiteit aan functies die nodig zijn

om ook in de toekomst een veilig en robuust systeem te beheren (zoals functioneel beheer, privacy/CISO-expertise, data-analyse, juridisch advies en product ownership). Voor 2025 wordt al een stijging naar circa € 750.000 verwacht, terwijl nog onduidelijk is hoe financiering vanaf 2026 wordt geborgd.

### Advies formatus

- Wij adviseren om de kosten van Formatus landelijk in kaart te brengen als onderdeel van de indirecte systeemkosten. Het betreft immers een voorziening die door vrijwel alle regio's gebruikt wordt en waarvan de kosten niet logisch aan individuele regio's kunnen worden toegerekend. Daarbij is het niet logisch om het systeem enkel voor de door de politie-gefinancierde FG-taken te gebruiken; in een toekomstige kostensystematiek ligt het voor de hand deze kosten proportioneel toe te rekenen.
- De precieze hoogte van het structurele bedrag is in dit onderzoek niet vastgesteld. Een raming van de GGD Amsterdam komt uit op circa € 1,3 miljoen per jaar. Het precieze bedrag zal in de vervolgfase moeten worden bepaald, op basis van een actuele kostenraming van beheer, doorontwikkeling en de benodigde ondersteunende functies. Hierbij is afstemming nodig tussen betrokken partijen om tot een realistische en toekomstbestendige financiering te komen.



## Advies | Overige systeemkosten\*

| Kostenpost                                                             | Huidige vergoeding    | Huidige kosten                                   | Advies toekomstige vergoeding          | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kennis-<br>infrastructuur<br>, inclusief<br>richtlijn-<br>ontwikkeling | € 250.000<br>per jaar | € 107.173 in<br>2024                             | € 250.000 +<br>indexatie vanaf<br>2020 | In 2024 is minder uitgegeven dan toegekend. Het niet-benutte deel is teruggestort aan de subsidieverstrekker (JenV). Voor 2025 wordt verwacht dat het volledige bedrag wel wordt ingezet, onder andere voor de ontwikkeling en actualisatie van richtlijnen. Hierbij is het wel noodzakelijk om te vermelden dat deze subsidie FG-breed is en tot op heden niet is uitgesplitst in MAZ, gemeentelijke lijkschouw en de FG-activiteiten gefinancierd door de politie.                                            |
| Leerstoel FG<br>Amsterdam                                              | € 200.000<br>per jaar | De kosten<br>hiervoor<br>fluctueren per<br>jaar. | € 200.000 +<br>indexatie vanaf<br>2020 | De subsidie voor de leerstoel is doorgaans bedoeld als bijdrage aan de instandhouding, niet als volledige kostendeckking. Universiteiten of betrokken instellingen dragen zelf ook financieel bij. In sommige jaren zijn er hoge uitgaven vanwege specifieke projecten, onderzoeksactiviteiten of personele wisselingen, echter het wordt gezien als strategisch noodzakelijk voor de kennisontwikkeling binnen de forensische geneeskunde (wederom breed, niet enkel voor de FG gefinancierd door de politie). |



## Deel III | Uitwerking en advies bekostigingsstructuur

- A. Inleiding en afwegingscriteria
- B. Uitwerking vijf varianten en advies



# Inleiding en afwegingscriteria

Na het bepalen van de “objectieve kosten” is het mogelijk om te bepalen **hoe deze kosten het best kunnen worden bekostigd**. Dat is een logische vervolgstap, omdat de objectieve kosten slechts laten zien wat er nodig is om 24/7 binnen de norm te kunnen werken, niet hoe dat in de praktijk wordt gefinancierd of ingericht.

In dit hoofdstuk lichten we dit nader toe en delen we de afwegingscriteria die ten grondslag liggen aan de keuze tussen de verschillende bekostigingsstructuren.

i) Inleiding

ii) Afwegingscriteria bekostigingsstructuur





# Inleiding | van kostenanalyse naar bekostigingsstructuur

In het vorige deel van dit onderzoeksrapport is beschreven uit welke componenten de objectieve kosten voor de uitvoering van forensische geneeskunde zouden moeten bestaan, en welke vervolgstappen nodig zijn om deze kosten definitief te bepalen.

De volgende stap is te bepalen hoe deze kosten het best kunnen worden bekostigd. Er zijn verschillende manieren om deze objectieve kosten te bekostigen. Zo kan de bekostiging worden vormgegeven met vaste bedragen, via een jaarlijks doorrekenmodel, of met een combinatie van vaste en variabele componenten. Iedere keuze legt andere accenten: op eenvoud of nauwkeurigheid, op voorspelbaarheid of flexibiliteit. Hierbij kijken we zowel naar bestaande vormen van bekostiging bij vergelijkbare diensten als naar varianten die passen bij de specifieke kenmerken van de FG-taak en de samenwerking tussen politie en GGD'en.

Omdat de objectieve kosten op dit moment nog niet volledig kunnen worden berekend, richten we ons in dit hoofdstuk op de vraag hoe een toekomstige bekostigingsstructuur kan worden vormgegeven zodra deze kosten wél definitief zijn vastgesteld.

We onderscheiden vijf mogelijke varianten voor bekostigingsstructuren, die elk een andere balans zoeken tussen eenvoud, voorspelbaarheid, aansluiting bij de werkelijke kosten en toekomstbestendigheid:

- **Variant 1 - Volledig variabel model**
- **Variant 2 - Hybride-model**
- **Variant 3 - Staffelmodel**
- **Variant 4 - Meerjarig vastgestelde vaste bedragen per regio**
- **Variant 5 - Jaarlijks vastgestelde vaste bedragen per regio**

Deze varianten worden in dit hoofdstuk in detail uitgewerkt. Vervolgens geven we een advies voor het vervolg, zodat helder wordt welke richting het meest voor de hand ligt zodra de objectieve kosten volledig zijn vastgesteld.



# Afwegingscriteria bekostigingsstructuur | wat weegt er mee in de keuze voor een passende structuur?

Om te bepalen welke bekostigingsstructuur het meest wenselijk is, spelen verschillende afwegingen een rol. Deze kunnen ook met elkaar op spanning staan – er moet dus een keuze gemaakt worden over hoe de verschillende uitgangspunten ten opzichte van elkaar wegen.

We onderscheiden de volgende afwegingscriteria:

- **Passendheid:** de structuur van de bekostiging moet zo goed mogelijk aansluiten op de factoren die de kosten in een regio beïnvloeden en de daadwerkelijke kosten die een regio heeft. Onderdeel hiervan is dat er ook rekening wordt gehouden met regionale verschillen, waar uitvoerders geen invloed op hebben. Op die manier kunnen regio's zo goed mogelijk kostendekkend opereren zonder al te veel of al te weinig geld te ontvangen voor hun taken.
- **Eenvoudig en begrijpelijk:** een eenvoudige bekostigingsstructuur is makkelijker te begrijpen voor betrokkenen. Dat zorgt ervoor dat er makkelijker over afgestemd kan worden tussen de partijen in het veld.
- **Transparant en herleidbaar:** een structuur waarin voor iedereen duidelijk is hoe het is opgebouwd en waar de aannames vandaan komen wordt sneller gedragen door het veld.
- **Uitvoerbaar beheer:** een bekostigingsstructuur moet goed uitvoerbaar zijn in de zin dat de benodigde data beschikbaar is, er een duidelijke beheerder van het bekostigingsmodel is en de uitvoeringskosten te overzien zijn.
- **Stabiël en voorspelbaar:** de bekostiging moet niet te veel schommelen en voorspelbaar zijn, zodat uitvoerders meerjarig kunnen plannen en begroten.
- **Uniformiteit:** de bekostigingsstructuur moet verschillende uitvoerders op eenzelfde manier bekostigen voor verrichtingen: voor hetzelfde werk moeten verschillende aanbieders hetzelfde geld krijgen.
- **Adaptiviteit:** de bekostigingsstructuur moet makkelijk aan te passen zijn aan nieuwe ontwikkelingen in het veld.
- **Onderlinge verrekening:** de bekostigingsstructuur moet het mogelijk maken om onderlinge inzet tussen uitvoerders te verrekenen.

In hoofdstuk B werken we de verschillende varianten uit en wegen we per uitgangspunt in hoeverre de bekostigingsstructuur daaraan bijdraagt.



## B) Uitwerking vijf mogelijke varianten en advies

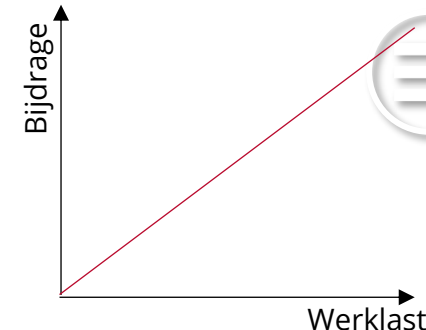
In dit hoofdstuk werken we de vijf mogelijke bekostigingsvarianten uit die in het vorige hoofdstuk zijn geïntroduceerd. Voor elke variant beschrijven we de werking van de systematiek, de sterke en zwakke punten en de wijze waarop deze scoort op de afwegingscriteria. Hiermee bieden we handvatten om - zodra de objectieve kosten volledig zijn uitgewerkt - een onderbouwde keuze te kunnen maken voor een passende bekostigingsstructuur.

Na de uitwerking van de vijf varianten delen we het advies voor het vervolg.

i) Toelichting varianten

ii) Advies

## Toelichting variant 1 | Volledig variabel



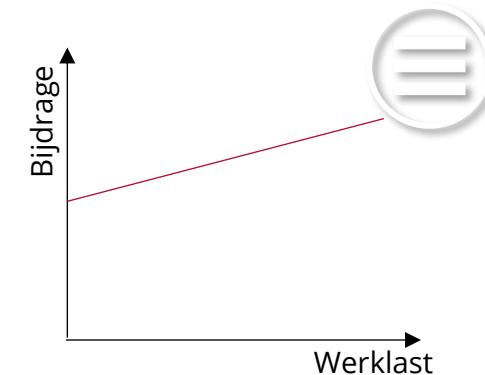
### Wat houdt deze variant in?

**Beschrijving** | In deze variant krijgt de uitvoerder betaling per uitgevoerde handeling of verrichting. Er wordt landelijk een vast tarief per type verrichting vastgesteld; de politie betaalt dit bedrag telkens wanneer de verrichting wordt uitgevoerd. Dit systeem was ook de basis van de bekostiging van FG-activiteiten tot 2024.

**Gevolgen** | Deze vorm van bekostiging sluit direct aan op het aantal verrichtingen dat plaatsvindt: meer inzet leidt tot meer inkomsten. Het systeem is daardoor eenvoudig te begrijpen en transparant in opbouw, maar legt het financiële risico grotendeels bij de uitvoerder. Omdat forensisch arts 24/7 beschikbaar moeten zijn, terwijl het aantal verrichtingen per dag kan fluctueren, ontstaat spanning tussen beschikbaarheid en vergoeding.

| Afwegingscriterium               | Score | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Passendheid                      | ●○○○  | Sluit zeer beperkt aan op de aard van forensische geneeskunde, waarin continue beschikbaarheid belangrijker is dan het aantal verrichtingen. Het model vergoedt alleen daadwerkelijk uitgevoerde handelingen en dekt daardoor niet de structurele beschikbaarheidskosten. Dit kan ook een prikkel opleveren om (te) veel verrichtingen in beperkte tijd uit te voeren, i.p.v. oog te hebben voor kwaliteit. Daarnaast houdt deze variant nauwelijks rekening met regionale verschillen, zoals reistijd, waardoor regio's met grotere afstanden structureel hogere kosten maken die niet worden gecompenseerd. Een optie zou nog zijn om i.p.v. landelijke tarieven te werken met regionale tarieven – hiermee gaan echter veel andere voordelen verloren. |
| Eenvoud en begrijpelijkheid      | ●●●○  | Eenvoudig en goed uitlegbaar: 'meer doen = meer inkomsten'. Zowel uitvoerders als financiers begrijpen direct de logica. Onderliggende berekening en verhouding tot 24/7 beschikbaarheid is echter complex.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Transparantie en herleidbaarheid | ●●●○  | Transparant omdat duidelijk is waarvoor wordt betaald, maar de relatie tussen vergoeding en de te garanderen beschikbaarheid blijft onderbelicht.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Uitvoerbaarheid beheer           | ●●●○  | Goed uitvoerbaar: facturatie per verrichting is administratief overzichtelijk en vergelijkbaar met bestaande systemen. Wel vraagt het beheer om continue registratie van verrichtingen en veel werk voor zowel de uitvoerders als de politie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Stabiliteit en voorspelbaarheid  | ●○○○  | Inkomsten fluctueren met het aantal verrichtingen, wat begrotingsonzekerheid oplevert. Bij lagere productie ontstaat direct een tekort, terwijl hogere productie juist tot onverwachte meerkosten leidt. Dit betekent dat óf de uitvoerder het financiële risico moet dragen, óf de opdrachtgever – wat in beide gevallen zorgt voor grote onzekerheid en beperkte meerjarenplanbaarheid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Uniformiteit                     | ●●●●  | Voor gelijke verrichtingen geldt overal hetzelfde tarief, wat zorgt voor gelijke bekostiging bij gelijke prestaties.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Adaptiviteit                     | ●●●○  | Nieuwe verrichtingen kunnen eenvoudig worden toegevoegd met een nieuw tarief. Het systeem is flexibel aanpasbaar. Het biedt echter weinig ruimte om veranderingen in beschikbaarheidseisen, werkdruk of spreiding van taken goed op te vangen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Onderlinge verrekening           | ●●●●  | Eenvoudig te verrekenen: wanneer een andere uitvoerder een verrichting uitvoert, kan het tarief één-op-één worden toegepast.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## Toelichting variant 2 | Hybride

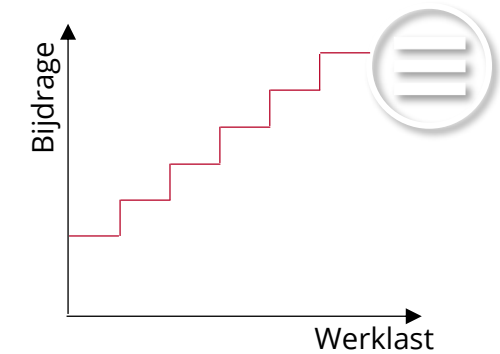


### Wat houdt deze variant in?

**Beschrijving** | In deze variant ontvangt de uitvoerder een vast bedrag voor basisbeschikbaarheid (het dekken van vaste kosten zoals personeel, coördinatie en organisatie) en daarnaast een variabel bedrag per verrichting. Elke regio krijgt een vaste som per jaar voor de minimale inzet die nodig is om 24/7 beschikbaar te zijn. Voor extra verrichtingen bovenop deze basis ontvangt de regio een aanvullende vergoeding. De hoogte van zowel het vaste als het variabele deel kan per regio verschillen, bijvoorbeeld vanwege reistijd, bevolkingsspreiding of regionale schaal. Dit model lijkt sterk op de huidige bekostigingssystematiek.

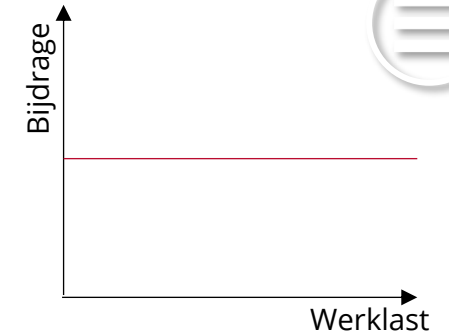
**Gevolgen** | De verdeling tussen vaste en variabele kosten maakt het systeem inhoudelijk iets passender dan de volledig variabele variant. In de praktijk lopen de vaste kosten van beschikbaarheid en de variabele kosten per verrichting echter door elkaar. Het vraagt om duidelijke afspraken over welke kosten tot de basis horen en welke tot de verrichtingen.

| Afwegingscriterium               | Score | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Passendheid                      | ●●○○  | De combinatie van een vast en variabel deel sluit beter aan op de aard van het werk dan een volledig variabel model, maar de verdeling tussen vaste en variabele componenten is moeilijk scherp te trekken en minder passend wanneer er geen sprake is van piket. Het is lastig om het vaste bedrag zo vast te stellen dat het niet te veel of te weinig verrichtingen dekt, en het variabele tarief zo te bepalen dat het de meerkosten weerspiegelt. Het vinden van een passende bekostiging wordt hierdoor complex en gevoelig voor scheefgroei tussen regio's. |
| Eenvoud en begrijpelijkheid      | ●●●○  | Het principe is op hoofdlijnen begrijpelijk, maar de toepassing is complexer. De afbakening tussen basis- en verrichtingsdeel leidt in de praktijk mogelijk tot discussie en maakt het model minder overzichtelijk en begrijpelijk.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Transparantie en herleidbaarheid | ●●○○  | Door de verwevenheid van vaste en variabele elementen is het lastig om te zien welke aannames aan de bedragen ten grondslag liggen. Het systeem kan daardoor minder transparant en moeilijker uitlegbaar worden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Uitvoerbaarheid beheer           | ●●○○  | De combinatie van twee componenten vergroot de administratieve belasting voor zowel de politie als voor de uitvoerders.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Stabiliteit en voorspelbaarheid  | ●●●○  | De vaste component biedt zekerheid en stabiliteit: uitvoerders krijgen betaald voor hun voortdurende beschikbaarheid, ook bij lage productie. Schommelingen in het variabele deel blijven echter mogelijk. De totale inkomsten zijn daardoor niet volledig stabiel.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Uniformiteit                     | ●●●○  | De systematiek is uniform in opzet, maar regionale verschillen in vaste bedragen kunnen leiden tot uiteenlopende vergoedingen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Adaptiviteit                     | ●●●○  | Het model kan omgaan met veranderingen in werklast en aantallen verrichtingen. De variabele component biedt flexibiliteit en prikkels, en nieuwe verrichtingen kunnen eenvoudig worden toegevoegd. Aanpassing van de verhouding tussen vast/variabel blijft wel complex.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Onderlinge verrekening makkelijk | ●●●○  | Verrekening tussen regio's is lastig, omdat onduidelijk is welk deel van de kosten aan de beschikbaarheid of aan productie kan worden toegerekend.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |



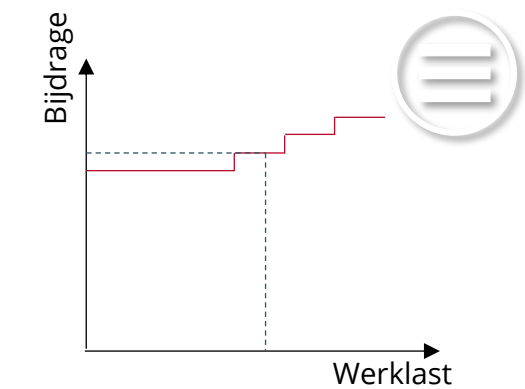
# Toelichting variant 3 | Staffels

| Wat houdt deze variant in?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Beschrijving</b>   Uitvoerders ontvangen één vast bedrag per jaar, afhankelijk van de omvang van hun totale werklast. Er wordt gewerkt met bandbreedtes ("staffels") die elk corresponderen met een bepaald aantal verrichtingen per jaar. Binnen een staffel blijft het bedrag gelijk, ook als het aantal verrichtingen iets stijgt of daalt. Wanneer het aantal verrichtingen de grenzen van de bandbreedte van een staffel overschrijdt, verschuift de regio naar een andere staffel met een nieuw vast bedrag. De staffels worden landelijk uniform vastgesteld, op basis van algemene normen, ook voor factoren waar regio's zelf weinig invloed op hebben, zoals reistijd of organisatiekosten.</p> <p><b>Gevolgen</b>   Het staffelmodel maakt financiering voorspelbaar en eenvoudig te plannen, omdat elke regio vooraf weet welk bedrag wordt toegekend op basis van het aantal verrichtingen. De landelijke uniformiteit houdt echter weinig rekening met regionale verschillen, waardoor de bekostiging kan afwijken van de werkelijke kosten, vooral rond de grenzen van staffels. Regio's die net onder of boven een staffelgrens vallen kunnen daardoor relatief benadeeld of bevoordeeld worden, wat ongewenste prikkels met zich mee brengt.</p> |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Afwegingscriterium                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Score | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Passendheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ●○○○○ | Het model houdt beperkt rekening met regionale verschillen in type verrichtingen, kosten en reistijden. De landelijke uniformiteit kan leiden tot onder- of overfinanciering van specifieke regio's. Bovendien houdt de systematiek weinig rekening met de noodzaak van 24/7-beschikbaarheid en de verschillen tussen verrichtingen, doordat de focus ligt enkel op het aantal verrichtingen.         |
| Eenvoud en begrijpelijkheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ●●●●○ | Zeer eenvoudig: elke regio weet vooraf welk bedrag hoort bij haar staffel. De opzet is helder en makkelijk te communiceren. Onderliggende berekening en verhouding tot 24/7 beschikbaarheid is echter complex.                                                                                                                                                                                        |
| Transparantie en herleidbaarheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ●●●●○ | Op hoofdlijnen helder door de vaste staffelbedragen, maar omdat het vaste bedrag slechts indirect is gekoppeld aan productie, is het minder transparant hoe de vergoeding zich verhoudt tot de werkelijke kosten of geleverde inzet.                                                                                                                                                                  |
| Uitvoerbaarheid beheer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ●●●●○ | Administratief overzichtelijk: weinig registratielast en goed te plannen. Tegelijkertijd wel noodzaak om heldere afspraken te maken.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Stabiliteit en voorspelbaarheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ●●●●○ | De financiering is stabiel en voorspelbaar, omdat schommelingen in productie binnen een staffel geen directe financiële gevolgen hebben. Rond staffelgrenzen kunnen echter plotselinge sprongen in vergoeding ontstaan.                                                                                                                                                                               |
| Uniformiteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ●●●●○ | Alle regio's worden volgens dezelfde staffelgrenzen en normen bekostigd, wat zorgt voor een eenduidige landelijke systematiek. Tegelijkertijd geldt binnen het model één uniforme benadering voor alle verrichtingen, terwijl deze in de praktijk sterk kunnen verschillen in zwaarte en tijdsbeslag. De bekostiging vindt dus plaats op totaalniveau, zonder onderscheid tussen typen verrichtingen. |
| Adaptiviteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ●●●●○ | Het model is in de praktijk goed bestand tegen fluctuaties in het aantal of type verrichtingen, zolang deze binnen de bandbreedte van een staffel blijven. Alleen bij structurele verschuivingen of nieuwe taken is herziening van staffelgrenzen vereist.                                                                                                                                            |
| Onderlinge verrekening makkelijk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ●●○○○ | Onderlinge verrekening is mogelijk, maar beperkt: de vaste bedragen zijn niet direct te koppelen aan individuele verrichtingen, wat verrekening tussen regio's minder eenduidig maakt.                                                                                                                                                                                                                |



# Toelichting variant 4 | Meerjarig vaste bedragen per regio

| Wat houdt deze variant in?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Beschrijving</b>   In deze variant worden de objectief berekende kosten per regio vastgesteld en voor meerdere jaren vastgezet. Elke regio ontvangt jaarlijks hetzelfde vaste bedrag, dat alleen wordt geïndexeerd en periodiek wordt herzien (bv. iedere 3-5 jaar). Het bedrag wordt bepaald op basis van een kostenanalyse die de totale inzet en 24/7-beschikbaarheid dekt. Jaarlijks vindt alleen een beperkte indexatie plaats, bijvoorbeeld voor loon- en prijsontwikkeling. Eens per paar jaar wordt het bedrag herijkt met een nieuwe kostenanalyse, gebaseerd op recente gegevens. Er is dus geen verrekening per jaar: het aantal verrichtingen binnen die periode beïnvloedt de bekostiging niet direct.</p> <p><b>Gevolgen</b>   Het model biedt voorspelbaarheid en stabiliteit, omdat regio's voor meerdere jaren weten welk budget beschikbaar is. De beperkte flexibiliteit maakt het echter lastig om tussentijds te reageren op veranderingen in werklast of complexiteit.</p> |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Afwegingscriterium                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Score | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Passendheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ●●●●○ | Sluit goed aan op de berekende objectieve kosten en de 24/7 beschikbaarheid als basis. Houdt daarnaast rekening met regionale verschillen in kostenstructuur. Zolang omstandigheden stabiel blijven, is de aansluiting sterk. De systematiek houdt echter beperkt rekening met veranderende werklast, toenemende complexiteit of veranderingen in het stelsel. |
| Eenvoud en begrijpelijkheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ●●●●○ | Eén vast bedrag per regio voor meerdere jaren, goed te communiceren en planbaar. De onderliggende berekening is echter complex.                                                                                                                                                                                                                                |
| Transparantie en herleidbaarheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ●●○○○ | Hoewel het vaste bedrag inzichtelijk is, wordt de relatie tussen het bedrag en de actuele aantallen verrichtingen of kosten na verloop van tijd minder duidelijk.                                                                                                                                                                                              |
| Uitvoerbaarheid beheer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ●●●●○ | Beheersmatig overzichtelijk: weinig administratieve lasten of verrekeningen. Alleen periodieke herijking vraagt inzet en het goed doorleven van de benodigde kostenanalyse.                                                                                                                                                                                    |
| Stabiliteit en voorspelbaarheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ●●●●● | Biedt maximale voorspelbaarheid en financiële stabiliteit voor meerdere jaren.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Uniformiteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ●●○○○ | De vaste bedragen zijn gebaseerd op objectieve kosten, maar kunnen per regio verschillen.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Adaptiviteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ●○○○○ | Beperkt flexibel: aanpassingen kunnen alleen via een nieuwe herijking worden doorgevoerd, waardoor veranderingen in werklast of taken pas vertraagd worden meegenomen. Het risico ontstaat dat regio's met meer groei of complexiteit ondergefinancierd raken, terwijl regio's met dalende vraag te ruim gefinancierd blijven.                                 |
| Onderlinge verrekening makkelijk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ●○○○○ | Minder mogelijkheden voor onderlinge verrekening, omdat de vaste bedragen niet automatisch gekoppeld zijn aan afzonderlijke verrichtingen. De kosten zijn immers voornamelijk gebaseerd op de benodigde 24/7 beschikbaarheid.                                                                                                                                  |



# Toelichting variant 5 | Jaarlijks vastgestelde vaste bedragen per regio

| Wat houdt deze variant in?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Beschrijving</b>   In deze variant volgt de bekostiging direct uit het model voor de berekening van de objectieve kosten. Regio's ontvangen jaarlijks een vast bedrag dat wordt berekend op basis van hun verwachte of gerealiseerde aantal en type verrichtingen. Hetzelfde model vormt de basis voor de objectieve kosten als voor bekostiging: uitvoerders leveren jaarlijks hun verwachte aantallen aan, waarna het model het totale jaarbudget berekent. Aan het einde van het jaar kan een verrekening plaatsvinden als het werkelijke aantal sterk afwijkt van de verwachting (bijvoorbeeld ±10%). Het model lijkt daarmee op de vaste variant, maar met een jaarlijkse herijking in plaats van meerjarige vaststelling.</p> <p><b>Gevolgen</b>   De variant sluit goed aan op de werkelijke kosten en maakt jaarlijkse bijsturing mogelijk. Daarmee is het systeem toekomstbestendiger dan een volledig vast model, maar het vraagt ook een betrouwbare administratie en meer uitvoeringscapaciteit voor jaarlijkse berekeningen en verrekeningen.</p> |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Afwegingscriterium                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Score | Toelichting                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Passendheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ●●●●● | Sluit zeer goed aan op de feitelijke kosten, omdat de bekostiging rechtstreeks voortkomt uit het model voor de berekening van de objectieve kosten. Houdt rekening met regionale verschillen en kan jaarlijks worden aangepast aan veranderende omstandigheden.                               |
| Eenvoud en begrijpelijkheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ●●●○○ | De systematiek is op hoofdlijnen begrijpelijk, maar de jaarlijkse berekeningen en verrekeningen maken het complexer voor uitvoerders en financiers die niet bekend zijn met het onderliggende kostenmodel.                                                                                    |
| Transparantie en herleidbaarheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ●●●○○ | De relatie met de onderliggende kosten is helder en transparant, maar het model rekent op basis van totale werklast en 24/7-beschikbaarheid. Daardoor is het effect van één verrichting meer of minder niet direct herleidbaar.                                                               |
| Uitvoerbaarheid beheer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ●●●○○ | Goed uitvoerbaar mits betrouwbare data beschikbaar is. Dit zal initieel extra inspanning vragen, voornamelijk aan de kant van de politie. Vereist goede administratie, jaarlijks onderhoud en coördinatie, maar blijft beheersbaar bij een goede data-infrastructuur.                         |
| Stabiliteit en voorspelbaarheid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ●●●●○ | Jaarlijkse herijking zorgt voor actuele aansluiting bij de kosten en een toekomstbestendig model. Het kan ook leiden tot lichte schommelingen in budgetten tussen jaren, aangezien het kan meebewegen met de aantallen verrichtingen per regio.                                               |
| Uniformiteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ●●○○○ | De rekenwijze is uniform, maar de uitkomsten verschillen per regio afhankelijk van de objectieve parameters.                                                                                                                                                                                  |
| Adaptiviteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ●●●●○ | Het model is flexibel en kan jaarlijks worden aangepast aan veranderende omstandigheden of fluctuaties in werklast. Een nieuw type verrichting kan worden toegevoegd, maar vereist wel opname in het model met een normtijd en kostenelementen, wat beleidsmatig en technisch bewerkelijk is. |
| Onderlinge verrekening makkelijk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ●●○○○ | Onderlinge verrekening is beperkt mogelijk; de focus ligt op regiogebonden bekostiging en focus op 24/7 beschikbaarheid i.p.v. kosten per verrichting. Jaarlijkse bijstelling maakt verrekening wel iets eenvoudiger dan bij een volledig vast model.                                         |



## Advies | verken op basis van de definitieve keuzes de twee meest passende bekostigingssystematieken

De 24/7-beschikbaarheid die nodig is voor forensische geneeskunde vraagt om een bekostiging die structurele capaciteit centraal stelt. Vanuit dat uitgangspunt adviseren wij om de keuze te beperken tot **variant 2 (hybride)** en **variant 5 (jaarlijks vastgestelde vaste bedragen per regio)**.

- **Variant 5** sluit het meest direct en consistent aan bij de aard van een beschikbaarheidsdienst, omdat de bekostiging één-op-één volgt uit de objectieve kosten die nodig zijn om 24/7 binnen de norm te kunnen opereren. Het model bekostigt de totale benodigde capaciteit zoals die volgt uit de objectieve inzet, waardoor regionale verschillen goed worden meegenomen. Het systeem is stabiel en voorspelbaar en kan periodiek worden herijkt om nieuwe ontwikkelingen op te vangen. Het is daarmee een transparante en uitlegbare systematiek die goed past bij een dienst waarin de grootste kostenpost structurele beschikbaarheid is. Deze variant vraagt wel om uitgebreide administratie- en verantwoordingsstructuren. Er is ruimte om de herijking niet jaarlijks, maar bijvoorbeeld twee- of driejaarlijks uit te voeren, waardoor deze variant kan functioneren als een tussenoptie tussen variant 4 en 5.

- **Variant 2** combineert een vast bedrag (voor basisbeschikbaarheid) met een variabele component (tarief voor verrichtingen of uurtarief). De kracht van deze variant ligt in de mogelijkheid om regionale verschillen in werkdruk of productie mee te financieren en om onderlinge verrekening mogelijk te maken. Tegelijkertijd past een hybride systematiek minder goed wanneer strikt wordt vastgehouden aan 24/7-parate diensten van forensisch artsen, omdat de kosten in dat geval vooral vast zijn en slechts beperkt meebewegen met productie. Variant 2 kan wél logischer worden als in het toekomstige stelsel naast politietaken ook gemeentelijke lijkschouw integraal wordt meegenomen en/of (deels) met piketdiensten wordt gewerkt. In zo'n inrichting bewegen de kosten sterker mee met daadwerkelijke inzet en kan een variabele component beter aansluiten op de werkelijkheid.



## Advies | de overige varianten passen minder bij de aard en berekening van de kosten voor forensisch artsen

### Waarom zijn de andere drie varianten minder passend?

- **Variant 1 (volledig variabel)** sluit niet aan bij de kostenstructuur van een beschikbaarheidsdienst. In deze systematiek worden vaste beschikbaarheidskosten verdeeld over het aantal verrichtingen, waardoor regio's structureel te veel of te weinig bekostigd worden wanneer het aantal verrichtingen stijgt of daalt. Daarnaast is beschikbaarheid grotendeels een vaste norm, terwijl het aantal verrichtingen sterk kan schommelen. Een volledig variabel model houdt daarom onvoldoende rekening met het feit dat de kosten nauwelijks meebewegen met het aantal verrichtingen.
- **Variant 3 (staffels)** lijkt eenvoudig, maar sluit in de praktijk slecht aan bij de kostenstructuur. Staffels kunnen nooit recht doen aan verschillen in zwaarte en duur van verrichtingen. Daarnaast ontstaan er schokeffecten rond de grenzen van staffels, waarbij kleine verschillen in productie kunnen leiden tot grote verschillen in bekostiging. Dit maakt het systeem weinig precies, beperkt uitlegbaar en lastig te rechtvaardigen richting uitvoerders.
- **Variant 4 (meerjarig vaste bedragen per regio)** lijkt sterk op variant 5 en biedt wel stabiliteit, maar is te rigide. Wanneer bedragen te lang worden vastgezet, kunnen veranderingen in werklust, regionale omstandigheden of

taakverdeling niet goed worden opgevangen. Hierdoor kan de bekostiging snel uit de pas lopen met de werkelijke kosten. Ketenpartners gaven bovendien aan terughoudend te zijn met een systematiek die langdurig nauwelijks kan worden bijgesteld.



## Advies | de definitieve bekostigingssystematiek moet volgen op een aantal andere inhoudelijke keuzes

### Hoe verder?

De uiteindelijke keuze tussen variant 2 en variant 5 kan pas worden gemaakt wanneer de objectieve kosten verder zijn uitgewerkt.

Het is aan te bevelen om eerst de inhoudelijke keuzes te maken zoals omschreven in het vorige hoofdstuk over de objectieve kosten. Een voorbeeld van een keuze die impact heeft op de passendheid van een bekostigingssystematiek is de wijze van beschikbaarheid (paraat of piket). Bij volledig parate diensten ligt een volledig capaciteitsgestuurde bekostiging meer voor de hand; bij piketdiensten is het onderscheid tussen beschikbaarheid en inzet groter en kan een hybride opzet logischer zijn. Dit is een illustratief maar belangrijk voorbeeld; ook andere ontwerpkeuzes (zoals de normtijden en de verdeling van taken) zijn bepalend.

Naast deze organisatorische keuze moet ook per variant een aantal inhoudelijke punten verder worden verkend:

- **Variant 5 (jaarlijks vastgestelde vaste bedragen per regio).** Bij deze systematiek is het belangrijk om te bepalen hoe de objectieve kosten precies worden berekend, inclusief de weging van reistijden, normtijden, beschikbaarheid, opleidingsuren en indirecte kosten. Ook moet worden

vastgesteld hoe vaak het model wordt doorgerekend of herijkt – bijvoorbeeld jaarlijks of eens per twee jaar – en hoe wordt omgegaan met verschillen tussen verwachte en gerealiseerde werklast. Deze ontwerpkeuzes bepalen in belangrijke mate de voorspelbaarheid, stabiliteit en uitlegbaarheid van het model.

- **Variant 2 (hybride bekostiging).** Voor deze systematiek is het essentieel om te definiëren waar de vaste bekostiging precies uit bestaat en wat als variabel deel wordt vergoed. Daarbij moet worden overwogen of het variabele deel wordt vormgegeven als een tarief per verrichting of als een uniform uurtarief, en hoe deze tarieven worden vastgesteld. Het variabele deel moet de meerkosten van extra inzet realistisch dekken, terwijl het vaste deel voldoende is om de structurele beschikbaarheid te waarborgen.

De uiteindelijke keuze voor een systematiek hangt dus af van de manier waarop de objectieve kosten worden berekend en hoe de uitvoering in de praktijk wordt georganiseerd. Zodra deze keuzes zijn gemaakt, kan onderbouwd worden vastgesteld of variant 2 of variant 5 het beste aansluit bij de gewenste inrichting van de forensische geneeskunde.



## **Advies** | de definitieve bekostigingssystematiek moet volgen op een aantal andere inhoudelijke keuzes

### Hoe verder?

Bij de keuze voor een bekostigingssystematiek is het belangrijk om niet alleen te bepalen *hoe* er wordt bekostigd, maar ook *welke kosten* onder de systematiek vallen. Wij vragen specifiek aandacht voor twee typen kosten die niet vanzelfsprekend bij regionale bekostiging horen.

### 1. Landelijke systeemkosten

Landelijke systeemkosten – zoals voor kennisinfrastructuur en het landelijk ICT-gebruik (zoals Formatus – kunnen inhoudelijk lastig op een zinvolle manier aan individuele regio's worden toegerekend.

Wij adviseren daarom:

- om deze kosten landelijk te organiseren en te financieren,
- deze niet uit te smeren over regio's, zowel niet via vaste bedragen als via variabele tarieven,
- en hierover separate afspraken te maken, zodat transparant blijft welke middelen landelijk worden ingezet en welke regionaal.

Dit sluit ook aan bij het feit dat een deel van deze kosten nu wordt gedekt uit tijdelijke subsidies. Die wisselende financiering maakt het extra belangrijk om deze kosten apart en zichtbaar te houden. Deze kosten kunnen desgewenst wel centraal via de politie worden gefinancierd, zodat waar mogelijk één geïntegreerde financieringsstroom blijft bestaan, terwijl de landelijke kostenpost als zodanig zichtbaar en separaat beheerd blijft.



## Advies | de definitieve bekostigingssystematiek moet volgen op een aantal andere inhoudelijke keuzes

### 2. Specialistische FG-taken

In de huidige praktijk zijn er enkele specialistische verrichtingen waarvoor landelijke of bovenregionale organisatie nodig of wenselijk is. Het belangrijkste voorbeeld betreft zedenonderzoeken bij minderjarigen. Deze verrichtingen zijn bewust landelijk georganiseerd: een beperkte groep gespecialiseerde artsen is beschikbaar en wordt ingezet op de locatie waar het slachtoffer zich bevindt. Hierdoor is het niet noodzakelijk om in iedere regio afzonderlijk specialistische beschikbaarheid te organiseren.

Daarnaast lopen er voor andere specialistische verrichtingen nog innovatie- en ontwikkeltrajecten. Zo wordt niet-fatale strangulatie momenteel uitgevoerd binnen een pilot in drie politie-eenheden. Het is nog niet duidelijk of en hoe deze verrichting structureel onderdeel wordt van het takenpakket en welke organisatievorm daarbij past.

Ons advies voor de vervolgstappen:

- Maak in de verdere uitwerking expliciet voor welke verrichtingen een landelijke of bovenregionale specialisatie nodig is.
- Bepaal de beschikbaarheidseisen voor deze verrichtingen. Bepaal daarbij of

het nodig is om een parallel beschikbaarheidsrooster op te zetten, los van de verrichtingen die plaatsvinden in de tien regio's.

- Ontwerp hiervoor indien gewenst een apart beschikbaarheidsrooster (paraat of piket), los van de reguliere regionale roosters.
- Bepaal vervolgens hoe deze specialistische capaciteit wordt bekostigd.
  - Volledig variabel (alleen per verrichting betalen) is bij een apart beschikbaarheidsrooster geen optie, omdat de kern juist de structurele beschikbaarheid van een kleine groep specialisten is.
  - Afhankelijk van de keuze voor paraat of piket kan een gedeeltelijk variabele component logisch zijn (bijvoorbeeld voor daadwerkelijk uitgevoerde verrichtingen), maar er moet altijd een vast deel zijn dat de structurele beschikbaarheid dekt.
  - De meest passende inrichting en bekostiging hangt daarbij ook samen met de keuzes over de gemeentelijke lijkschouw (bijvoorbeeld of en hoe deze taak in hetzelfde rooster of in een gescheiden organisatievorm wordt belegd).



# Bijlagen

# Bijlage 1. Analyse huidig kostprijsmodel

Dit hoofdstuk analyseert het huidige kostprijsmodel. Het gaat hier om het kostprijsmodel van de tarieven per verrichting van de door de politie gefinancierde FG-activiteiten.

Zoals beschreven gelden sinds 1 juli 2025 landelijke tarieven voor FG-activiteiten gefinancierd door de politie. Deze tarieven volgen uit een kostprijsmodel ontwikkeld door de GGD GHOR Nederland, gevalideerd en aangepast door Lysias.

Op de volgende pagina's geven we eerst een toelichting op de verschillende elementen van het model, en leggen we de werking van het kostprijsmodel uit. Daarna adresseren we de huidige knelpunten, onduidelijkheden en verouderde uitgangspunten die we signaleren op basis van analyse van het model. Deze vormen aangrijpingspunten voor de ontwikkeling van een nieuw model.

A close-up photograph of a hand placing a wooden block on top of a tall, wobbly tower of Jenga blocks. The blocks are light-colored wood with visible grain. The background is a soft, out-of-focus blue and white.

A) Toelichting huidig kostprijsmodel

B) Aandachtspunten huidig kostprijsmodel



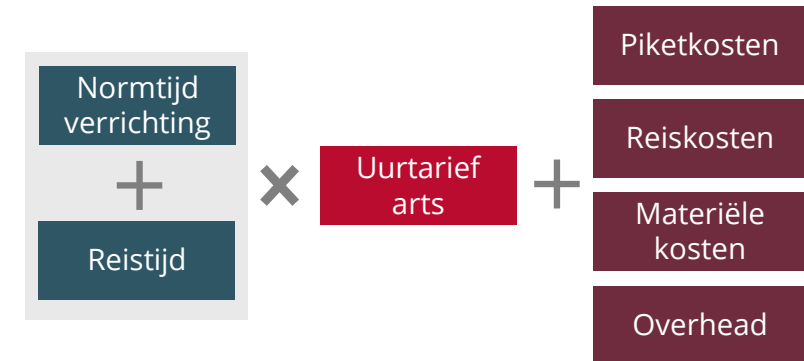
## Toelichting huidig kostprijsmodel

Met het kostprijsmodel worden de tarieven voor de volgende verrichtingen bepaald

| Afname lichaamsmateriaal                         | Letselonderzoek                                                       |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Bloed, urine, en oogbolvochtafname bij lijkshouw | Letselonderzoek en -verslag zonder benoeming                          |
| Bloedafname in kader van WvW                     | FMEKK: Forensisch Medische Expertise Kindermishandeling en Kwetsbaren |
| Bloed/urineafname geweldplegers                  | FMEKK advies                                                          |
| DNA-afname                                       | Opvragen medische informatie                                          |
| Bemonstering infectieziekten                     | Telefonisch overleg / contact FME                                     |
| Aanvullend overlijdensonderzoek met politie      | Vertaling medische informatie                                         |
| Zedenonderzoek (boven 15 jaar)                   |                                                                       |

Het huidige kostprijsmodel bestaat uit de volgende elementen

### Per type verrichting



Op de volgende pagina's lichten we deze onderdelen verder toe.



## Bijlage 1. Analyse huidig kostprijsmodel

# Toelichting huidig kostprijsmodel | normtijden en reistijd

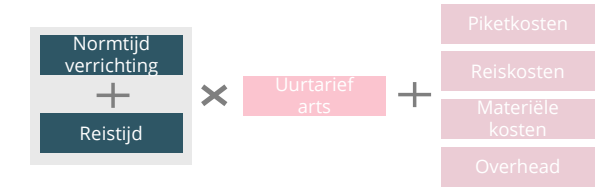
### Normtijden

De normtijden per verrichting zijn berekend door *werkgroep aanbod en bekostiging\** in 2020. De normtijden zijn afgerond op minuten. De normtijden variëren van ca. een half uur (bijvoorbeeld voor bloedafname in het kader van WvW) tot ca. vier uur (voor FMEKK: Forensisch Medische Expertise Kindermishandeling en Kwetsbaren).

### Reistijd

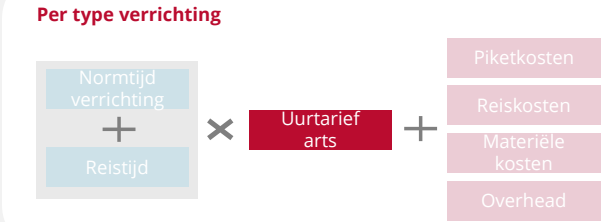
Voor reistijd worden twee categorieën gebruikt: stedelijke regio's (regio's van de politie-eenheden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en buitenstedelijke regio's (de overige regio's). Voor stedelijke regio's wordt uitgegaan van een reistijd van 59 minuten en voor buitenstedelijke regio's van 73 minuten. Het is niet duidelijk of die gemiddelden zijn uitgevraagd bij de uitvoerders of op basis van een in het model genoemde bron (CBS, ANWB en KIM) zijn bepaald.

#### Per type verrichting





# Toelichting huidig kostprijsmodel | uurtarief (1/2)



Het uurtarief is opgebouwd uit de productieve uren van een arts, gemiddelde inschaling van een arts, loonopslag op bepaalde dagdelen en de verdelingen van verrichtingen over die dagdelen.

## Inschaling arts

In het model is een gewogen gemiddelde gemaakt van de inschaling van FG-artsen in Nederland en de daarbij behorende totale loonkosten op basis van CAO SGO, inclusief werkgeverslasten, IKB en sociale- en verzekeringspremies. Dat kwam in de buurt van CAO SGO salarisklasse 14, trede 9.

## Productieve uren

De productieve uren van een arts zijn gebaseerd op de *Handleiding Overheidstarieven 2021 (HOT)* van het Ministerie van Financiën. Dat is aangevuld met extra niet-productieve uren voor forensisch arts. Hiernaast staat een tabel.

| Onderdeel                                                                        | Uren        |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Bruto uren in een jaar (aantal werkdagen minus feestdagen op werkdagen x 7,2)    | 1843        |
| Vakantie                                                                         | 166         |
| Ziekte (op basis van 5,7% verzuim)                                               | 105         |
| Aanwezige uren                                                                   | 1572        |
| Indirect productieve uren uit HOT (10%)                                          | 157         |
| Productieve uren volgens HOT                                                     | 1415        |
| Extra inproductieve uren FG-arts (o.a. collegiaal consult, intervisie, scholing) | 256         |
| <b>Uitgangspunt productieve uren voor model</b>                                  | <b>1316</b> |



## Toelichting huidig kostprijsmodel | uurtarief (2/2)

Het uurtarief is opgebouwd uit de productieve uren van een arts, gemiddelde inschaling van een arts, loonopslag op bepaalde dagdelen en de verdelingen van verrichtingen over die dagdelen.

### Basisuurtarief

De totale kosten van een arts op basis van klasse 14, trede 9 worden gedeeld door het aantal berekende productieve uren en vormen een basisuurtarief.

### Opslagen

Op dat uurtarief wordt een opslag gerekend buiten het binnendagvenster (binnendagvenster: ma-vrij 7.00 – 22.00 uur). Voor de nacht op maandag tot en met vrijdag is dat 50%, voor de zaterdag 75% en voor de zondag 100%. Dit is conform de CAO SGO.

### Per type verrichting



### Tijdsverdeling verrichtingen

De verdeling van de verrichtingen tussen deze tijdsvakken is gemeten door zeven deelnemende GGD'en in 2019 en 2020 en geëxtrapoleerd voor de overige GGD'en.

### Gewogen uurtarief

Op basis van welk percentage van de verrichtingen in welk tijdvak valt, is een gewogen uurtarief berekend voor de FG-arts.



## Bijlage 1. Analyse huidig kostprijsmodel

# Elementen kostprijsmodel | opslag piket

*Opslag schaalt met normtijd verrichting + reistijd*

Bovenop de duur (normtijd plus de reistijd) maal het uurtarief komen nog enkele opslagen die ook onderdeel zijn van de prijs voor een verrichting. Op deze pagina wordt de piketopslag toegelicht.

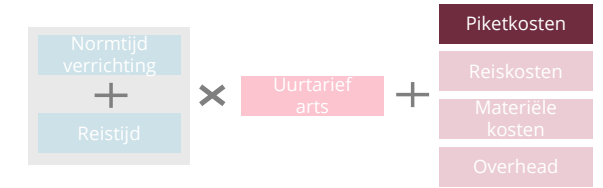
### Gelijktijdig beschikbare artsen

Er wordt aangenomen dat voor piket twee artsen gelijktijdig beschikbaar zijn. In een aantal regio's wordt een extra arts gerekend. In Oost-Nederland 2 extra, in Noord-Nederland 1 extra en in Midden-Nederland, Oost-Brabant en West-Brabant-Zeeland 0,5 extra. In totaal komt dat landelijk op 24,5 gelijktijdig beschikbare artsen.

### Aantal uren piket

Het aantal piketuren voor één beschikbare arts wordt berekend door het totaal aantal uren in een jaar ( $24 \times 365 = 8.760$  uur) te verminderen met het aantal uren parate dienst. Er is aangenomen dat er op alle werkdagen één parate dienst wordt gedraaid van 8 uur per dag. Dag komt neer op  $5 \text{ dagen} \times 52 \text{ weken} \times 8 \text{ uur} = 2.064$  uur per jaar. Het resterende aantal uren dat ingevuld moet worden om altijd één arts beschikbaar te hebben, bedraagt dan  $8.760 - 2.064 = 6.696$  piketuren per jaar.

#### Per type verrichting



### Vergoeding piket

Om de vergoeding voor piket te berekenen is voor maandag tot en met vrijdag 5% van het basisuurtarief van een arts genomen en op zaterdag en zondag 10%. Op basis van de verdeling van uren over de dagen is een gewogen piketvergoeding berekend.

### Wijze van opslag per verrichting

Tot slot moeten de totale piketkosten verdeeld worden over de verrichtingen voor een opslag per verrichting. De totale kosten voor piket worden berekend door het aantal benodigde artsen te vermenigvuldigen met het aantal piketuren en de vergoeding per uur. Dit totaalbedrag wordt vervolgens gedeeld door het totale aantal uren dat landelijk aan verrichtingen wordt besteed, zodat een opslag per uur ontstaat. Voor iedere verrichting wordt deze opslag vermenigvuldigd met de duur van de verrichting (inclusief reistijd), waarna dit bedrag als piketopslag wordt toegevoegd aan de kostprijs van de verrichting.



## Bijlage 1. Analyse huidig kostprijsmodel

# Elementen kostprijsmodel | opslag reiskosten

## *Absolute opslag voor verrichtingen met reistijd*

De opslag voor reiskosten bestaat uit de gemiddelde reisafstand en gemiddelde kilometerkosten. Deze wordt toegevoegd aan de kosten voor een product, ongeacht de normtijd.

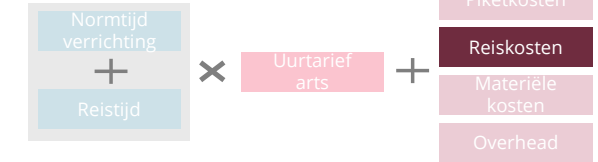
### Reisafstand

Net als bij reistijd is er bij reisafstand een splitsing tussen stedelijke en buitenstedelijke regio's. Per regio is een doorsnede genomen van een over de regio getekende cirkel (zie rechts voor een voorbeeld. Een ongewogen gemiddelde is genomen van de straal in de stedelijke en buitenstedelijke regio's. Voor stedelijke regio's komt de gemiddelde reisafstand uit op 23 kilometer en voor buitenstedelijke regio's op 49 kilometer.

### Kilometerkosten

Er wordt een bepaald bedrag aan kilometerkosten gerekend. Het bedrag is gelijk voor alle regio's. Er wordt niet vermeld waarop dit gebaseerd is.

#### Per type verrichting





Bijlage 1. Analyse huidig kostprijsmodel

# Elementen kostprijsmodel | opslag materiële kosten

*Opslag schaalt met normtijd verrichting + reistijd*

De opslag materiële kosten bestaat uit kosten voor materiaalgebruik, afdelingsoverhead en een opslag voor inhuur.

## Materiaalgebruik

Er is een inschatting gemaakt hoeveel kosten één GGD heeft aan materiaalgebruik met de volgende componenten: laboratoriumonderzoek, medicijnen/maskers/testen, medische info, automatiseringspakket Formatus en opvragen medische info. Dit bedrag is gebaseerd op de praktijk van GGD Flevoland. Het bedrag is vermenigvuldigd met 25 GGD'en.

## Afdelingsoverhead

Er is een inschatting gemaakt van het aantal FTE in overheadfuncties voor één regio. Dat is 0,6 fte leiding, 10 uur per week roostering en 1,15 fte doktersassistent. Dat is vermenigvuldigd met de totale kosten in een bepaalde, vaste schaal.

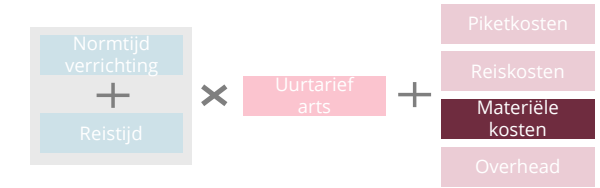
## Personele inhuur

Als laatste bevatten de materiaalkosten een component inhuur. Daarvoor is de aanname gedaan dat 20% van de artsenformatie wordt ingehuurd en die 25% meer loon krijgen. Dit is toegepast op de daadwerkelijke formatie op het moment van vormgeven van het model en het groeit dus niet mee met het aantal verrichtingen. Lysias geeft in het rapport aan dat op basis van hun financiële uitvraag zij niet kunnen beoordelen of deze inschatting juist is.

## Wijze van opslag per verrichting

De som van de bovenstaande componenten wordt gedeeld door het aantal uren besteed aan verrichtingen en reizen op het moment van opstelling van het model (83.782). Daar komt een prijs per uur uit. Vervolgens wordt het vermenigvuldigd met de normtijd + reistijd voor een bepaalde verrichting. Kortdurende verrichtingen hebben daardoor een minder grote materiaalopslag dan langdurige verrichtingen.

Per type verrichting





## Elementen kostprijsmodel | opslag overhead

### *Opslag met totale loonkosten voor verrichting en piketkosten*

De opslag overheadkosten bestaat uit kosten voor de zogenoemde PIOFACH onderdelen en over te hevelen functies.

#### PIOFACH

In de *Handleiding Overheidstarieven* staat een PIOFACH\*-opslag per FTE benoemd. Van de gemiddelde loonkosten voor een arts is dit ca. 18%. Deze 18% wordt als uitgangspunt gebruikt voor de overhead berekening.

#### Over te hevelen functies

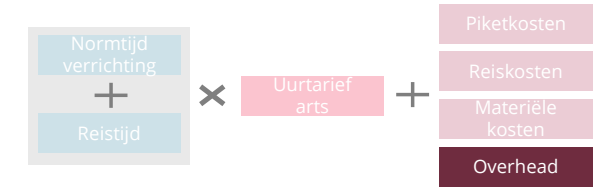
In het model wordt naast de PIOFACH-opslag ook gerekend met kosten voor algemene bedrijfsvoering, de zogenoemde over te hevelen functies. Op basis van het aantal fte's aan forensisch artsen en de afdelingsoverhead wordt een toeslag berekend van 9%. Dit komt ook uit de *Handleiding Overheidstarieven*. Hier komt uit dat er 7,7 fte aan algemene bedrijfsvoering bij komt. Voor deze functies wordt uitgegaan van loonkosten voor schaal 8, trede 11. Het totale bedrag voor deze loonkosten wordt vervolgens verdeeld over alle forensisch artsen (FTE) in dat jaar. Op basis daarvan is een bedrag per arts bepaald. Per arts is dat

ongeveer 6,5% van de loonkosten per arts.

#### Wijze van opslag

De in totaal 24,5% (18% + reistijd 6,5%) overhead wordt toegepast op de loonkosten voor de verrichting, de loonkosten voor de reistijd en de piketkosten. Voor een verrichting die langer duurt wordt dus meer overhead gerekend.

#### Per type verrichting



## Aandachtspunten kostprijsmodel | normtijd en reistijd



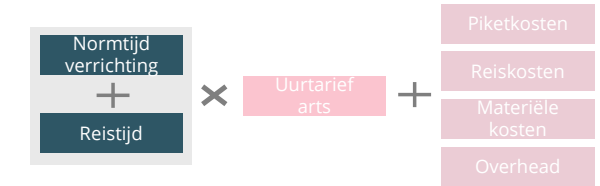
In onze analyse van het kostprijsmodel liepen we aan tegen verschillende aandachtspunten en onduidelijkheden. We beschrijven eerst de aandachtspunten per element en daarna overkoepelende aandachtspunten

### Normtijden (mogelijk) verouderd en regionaal verschillend

In 2020 zijn de normtijden bepaald door de werkgroep aanbod en bekostiging.\* In onze gespreksronde kwamen verschillende signalen naar voren dat deze normtijden wellicht niet meer helemaal passend zijn. Het was toentertijd moeilijk om de normtijden te bepalen omdat de bestede tijd niet overal op dezelfde manier geregistreerd wordt en er verschillen zijn in uitvoering van verrichtingen per aanbieder. Daarnaast zijn er mogelijk ontwikkelingen geweest in de uitvoering van verrichtingen.

Omdat het bepalen van de normtijden een arbeidsintensief en tijdrovend proces is, heeft AEF nu zelf geen normtijdenonderzoek uitgevoerd. GGD GHOR Nederland heeft aangegeven een eigen verkenning te starten naar de normtijden die van toepassing zijn op hun organisatie.

Per type verrichting



### Koppeling reistijd en verrichtingen niet direct nodig

Er zijn nu tarieven voor een verrichting met reistijd en dezelfde verrichting zonder reistijd. Hierdoor is de lijst producten lang (bijna alle verrichtingen staan er dubbel in). Als verrichtingen op dezelfde plek worden uitgevoerd is het ook willekeurig welke met en welke zonder reistijd aangeslagen wordt. Het is ook mogelijk om reistijd als apart product te rekenen. Dit zou voor- en nadelen hebben voor de controlemogelijkheden en databeschikbaarheid.

## Aandachtspunten kostprijsmodel | uurtarief

### Inschaling artsen

In gesprekken met ketenpartners is twijfel geuit over de inschaling die in het huidige kostprijsmodel wordt gehanteerd (schaal 14, trede 9). Onze uitvraag onder GGD'en en de FARR laat zien dat deze inschaling niet aansluit bij de huidige praktijk: veruit de meest voorkomende inschaling van FG-artsen is schaal 13, trede 11, doorgaans aangevuld met een arbeidsmarkttoelage. Dit verschil in inschaling is relevant omdat het direct doorwerkt in de kostprijs per fte en daarmee in de totale objectieve kosten. Het huidige model kan hierdoor de personeelskosten structureel overschatten of verkeerd positioneren ten opzichte van de uitvoeringspraktijk.

Op p. 59 zetten we een nieuwe, normatieve berekening op een rij.

### Mogelijke dubbeltelling niet-productieve uren

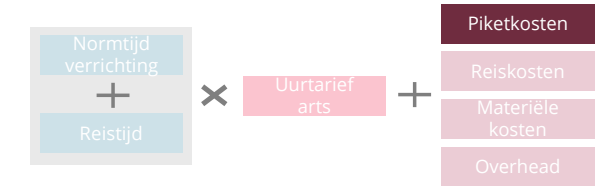
In de gebruikte *Handleiding overheidstarieven* wordt voor niet-productieve uren 10% van de aanwezige uren gebruikt als norm. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd "reistijd in werktijd, cursussen en afdelingsuitjes". In het kostprijsmodel worden daar de specifieke niet-productieve uren bij opgeteld voor forensisch artsen. Dat dubbelt mogelijk met de 10%. Zo wordt bijscholing genoemd als onderdeel van de 10%, maar wordt scholing ook meegenomen in de extra uren. Daarnaast wordt reistijd naar cursussen extra meegenomen, terwijl reistijd binnen werktijd ook onderdeel is van de 10%. Die reistijd in werktijd binnen de 10% dubbelt wellicht ook met het toerekenen van reistijd aan verrichtingen. De uren besteed aan begeleiding van aios worden echter nergens genoemd.

Per type verrichting



## Aandachtspunten kostprijsmodel | opslag piket

Per type verrichting



### Regionale verschillen landelijk toegepast

De berekening voor het landelijk aantal gelijktijdig beschikbare artsen bevat extra artsen voor specifieke regio's. Maar, de resulterende piketopslag wordt landelijk toegepast. Hierdoor bevat deze opslag dus een extra bedrag voor specifieke regio's die verdeeld wordt over alle regio's. De regio's die daadwerkelijk een extra gelijktijdig beschikbare arts (moeten) inzetten worden hierdoor benadeeld (en andere regio's bevoordeeld).

### Piketopslag schaal niet mee met het aantal verrichtingen

De totale kosten zijn berekend en gedeeld door het toenmalige aantal uren besteed aan verrichtingen om een opslag per uur te bepalen. Echter, als er in werkelijkheid meer verrichtingen zijn, zou de opslag per uur lager moeten zijn (en vice versa). Nu blijft die opslag constant op basis van de situatie in 2020.

### Onduidelijke verhouding met beschikbaarheidsvergoeding

De uitvoerders worden deels voor beschikbaarheid betaald uit de systeemfinanciering via de GGD GHOR Nederland (zie p. 14). Deze piketopslag is ook een beschikbaarheidsvergoeding. Het is voor ons onduidelijk hoe die twee vergoedingen voor beschikbaarheid zich tot elkaar verhouden. Het lijkt erop dat de piketopslag dubbelt met de beschikbaarheidsberekening.

## Aandachtspunten kostprijsmodel | opslag reiskosten

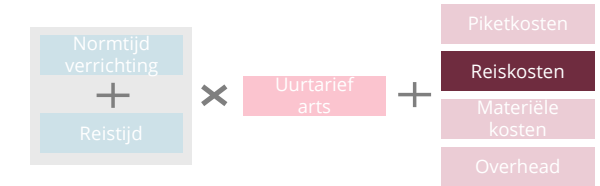
### Reisafstanden en -tijden onduidelijk bepaald

In het huidige kostprijsmodel is niet duidelijk op welke wijze de reisafstanden en -tijden zijn bepaald. Het lijkt erop dat hiervoor is gewerkt met ellipsvormige benaderingen van de regio's, maar deze methode bleek niet reproduceerbaar en sluit bovendien onvoldoende aan bij de feitelijke geografische variatie binnen regio's. Regio's hebben geen ellipsvorm, reisbewegingen verlopen niet in rechte lijnen en artsen reizen in de praktijk niet altijd van een centrumlocatie naar de rand. Omdat niet inzichtelijk is welke berekeningswijze precies is gebruikt, is dit onderdeel van het model weinig transparant en moeilijk te valideren.

### Kilometerkosten onduidelijk bepaald

Het is niet duidelijk op basis waarvan de kilometerkosten worden bepaald. Deze staan niet vermeld in de CAO SGO die wordt gebruikt in het model.

Per type verrichting



## Aandachtspunten kostprijsmodel | opslag materiële kosten

### Onzekerheden rondom materiaalkosten

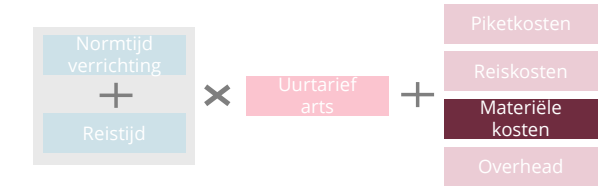
De huidige berekening van de materiaalkosten is gebaseerd op gegevens van één GGD en vervolgens lineair opgeschaald naar 25 locaties, terwijl in de rest van het kostprijsmodel wordt uitgegaan van uitvoering door tien partijen. Hierdoor ontstaat een inconsistentie in de schaal waarop kosten worden bepaald. Bovendien worden deze opgeschaalde kosten uniform toegepast op alle regio's, terwijl het aantal uitvoerende partijen per politie-eenheid juist uiteenloopt.

Uit gesprekken met uitvoerders kwam daarnaast naar voren dat de gehanteerde materiaalkosten mogelijk zowel onderschat als overschat zijn: bepaalde posten lijken te ontbreken of te laag ingeschat, terwijl andere kosten juist worden doorbelast aan politie-eenheden in plaats van door de GGD zelf gedragen. Door deze combinatie van aannames en variatie in praktijkvoering is er aanzienlijke onzekerheid over de realistische hoogte van de materiaalkosten.

### Inhuur schaalt niet

De opslag op basis van inhuur is bepaald op basis van het toenmalige aantal FTE artsen. Daar is 20% van genomen waar 25% hogere loonkosten voor gerekend worden. De opslag schaalt niet mee met het aantal verrichtingen, terwijl inhuur dat in de realiteit wel doet (meer verrichtingen betekent meer verrichtingen door ingehuurde artsen). Daarnaast is de vraag of 20% inhuur en 25% hogere kosten nog realistisch zijn.

Per type verrichting



## Aandachtspunten kostprijsmodel | opslag overhead

### Percentage berekend aan de hand van basisloon en toegepast op gewogen uurtarief

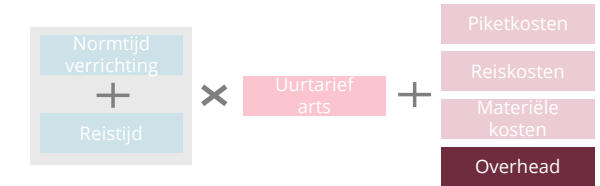
In het huidige kostprijsmodel wordt de overheadopslag bepaald door de totale kosten voor PIOFACH\* en overgehevelde functies te delen door het basisloon van een arts, exclusief onregelmatigheidstoelagen. Dit resulteert in een overheadpercentage dat is gebaseerd op een relatief laag kostenniveau. Vervolgens wordt dit percentage echter toegepast op de loonkosten per verrichting, die wél zijn afgeleid van het gewogen uurtarief inclusief toeslagen voor nacht-, avond- en weekenddiensten.

Deze werkwijze leidt tot een overschatting van de overheadkosten, omdat het opslagpercentage wordt berekend over een kleiner bedrag maar toegepast op een groter bedrag. Hierdoor raken de overheadkosten uit verhouding met de daadwerkelijke loonkosten en ontstaat er een vertekening in de kostprijs per verrichting.

### Wellicht (kleine) dubbeltelling

In de PIOFACH-kosten is een bedrag opgenomen voor reiskosten. Echter, reiskosten worden al op een andere plek in het model meegenomen. Dit is wel maar een klein bedrag en heeft weinig invloed op het totaal.

Per type verrichting



## Aandachtspunten kostprijsmodel | algemeen

### Opslagen gebaseerd op verrichtingen incl. gemeentelijke lijkschouw

Verschillende elementen in het model zijn bepaald door een totaalbedrag te delen door 83.782: het aantal uren besteed aan verrichtingen en reistijd met het toenmalige aantal verrichtingen. Na narekening concluderen wij dat dat aantal is gebaseerd op het aantal verrichtingen inclusief gemeentelijke lijkschouw en inclusief MAZ. Weer andere elementen van de opslagen worden bepaald op de toenmalige bezetting van FG-artsen, die ook gebaseerd was op het uitvoeren van FMO, lijkschouw en de MAZ. Als de kostprijs alleen voor politie gefinancierde FG-activiteiten wordt gebruikt, zijn de opslagen dus berekend over te veel verrichtingen. Hiermee zijn de opslagen een onderschatting en dus te laag.

### Geen rol voor verpleegkundigen

In het kostprijsmodel wordt aangenomen dat alle verrichtingen worden uitgevoerd door artsen. Echter, in de praktijk worden sommige verrichtingen (zoals bloedproeven) soms uitgevoerd door (goedkopere) verpleegkundigen.

### Uitgangspunten verouderd

Er is een aantal aannames gedaan dat wellicht is verouderd door de ontwikkeling van het vakgebied in de afgelopen vijf jaar. Dit gaat, onder andere, om de inschaling van artsen, de normtijden van verrichtingen en de aannames rondom inhuur.

Per type verrichting





## Bijlage 2. Analyse aantal verrichtingen

In deze bijlage laten we een analyse zien van de aantallen verrichtingen. We beginnen met een kort overzicht van alle FG-verrichtingen. Daarna zoomen we in op de FG-activiteiten gefinancierd door de politie, omdat dit de focus is van het onderzoek. We gebruiken de data zoals gerapporteerd door de GGD'en en de FARR in de uitvraag die is uitgezet voor dit onderzoek.

N.B.: hierin ontbreken de FG-verrichtingen van medTzorg en Arts en Zorg nog.

i) Totaal aantal FG-verrichtingen

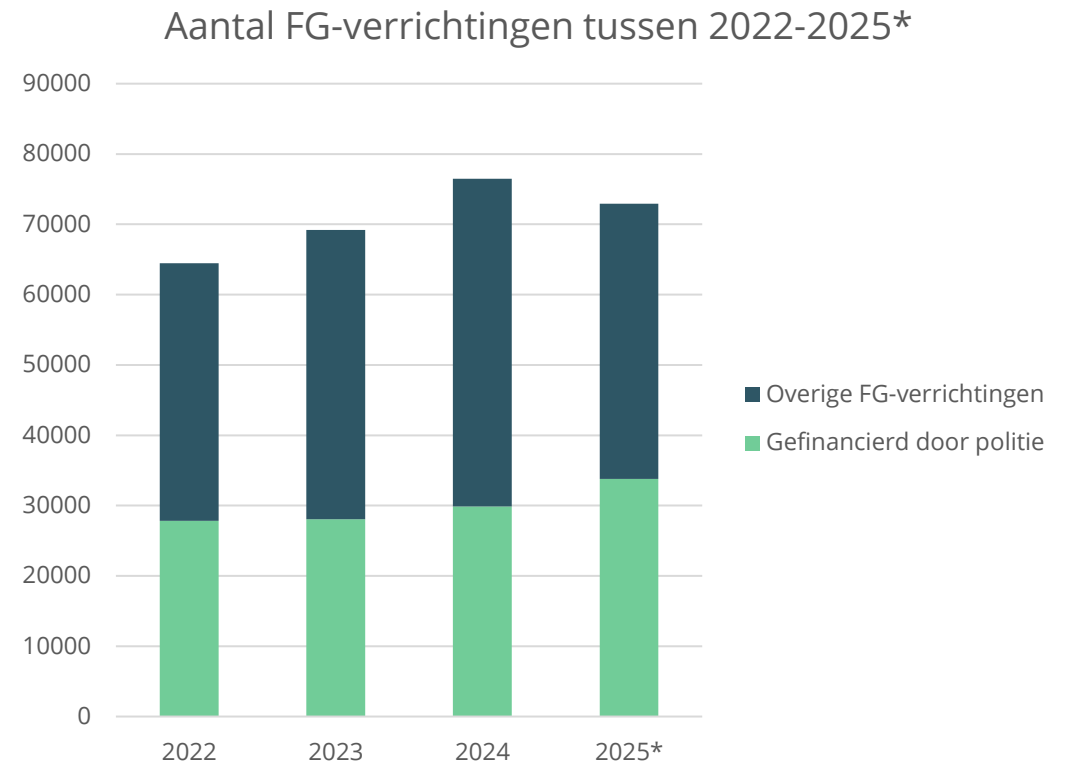
ii) Inzoomen op de type verrichtingen

iii) Rolverdeling tussen verschillende functies



## Totaal aantal FG-verrichtingen | FG-activiteiten in opdracht van politie is minder dan de helft van het totaal aantal FG-verrichtingen

- In de grafiek hiernaast is het totale aantal FG-verrichtingen (excl. MAZ) over de jaren heen weergegeven, uitgesplitst in FG-verrichtingen die gefinancierd worden door de politie en overige FG-verrichtingen.
- Het totale aantal FG-verrichtingen is tussen 2022 en 2024 met **18,6% toegenomen**. Ook in 2025 zien we een stijgende lijn: eind augustus '25 was al het niveau van 2023 bereikt.
- Het totale aantal verrichtingen **verschilt sterk per regio**. 16% van het totaal aantal FG-verrichtingen is uitgevoerd in Oost-Nederland, dat is twee keer zoveel verrichtingen als Zeeland-West-Brabant (8%).
- Het aandeel verrichtingen dat wordt **gefinancierd door de politie** is relatief beperkt. Dit bedroeg **39% tot 46%** van de totale FG-verrichtingen (excl. MAZ).

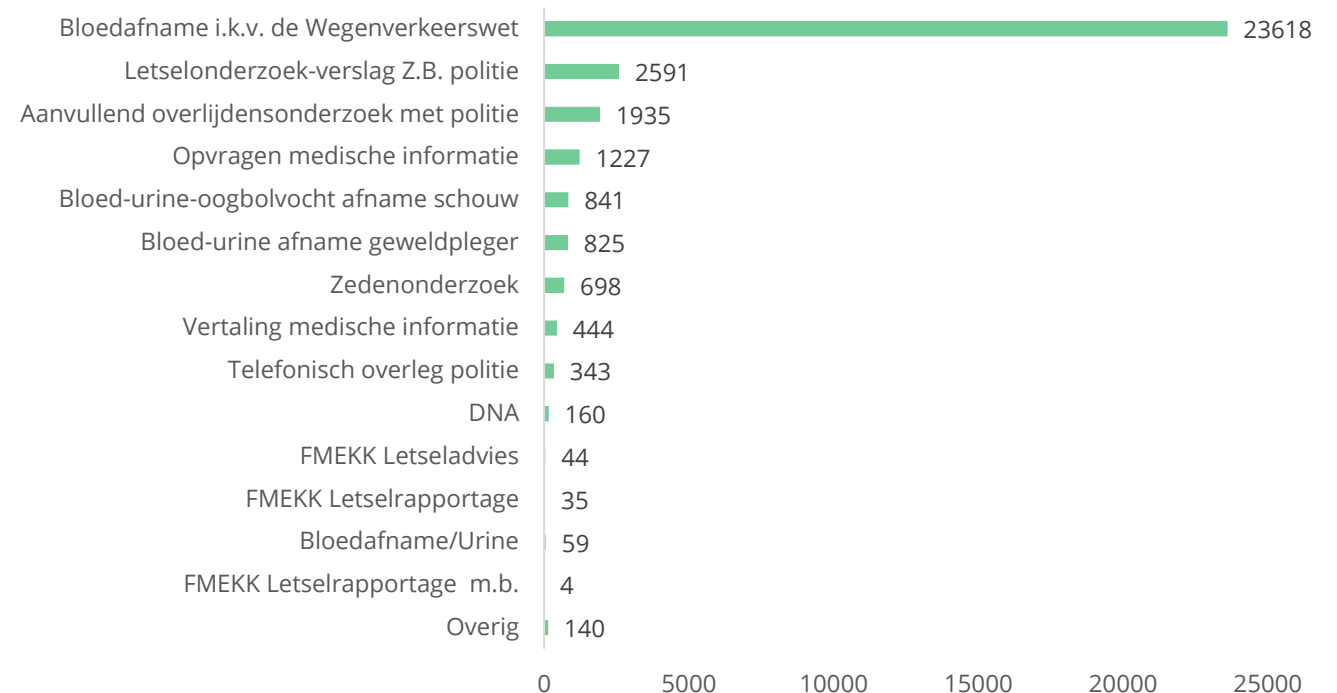




## Type verrichtingen | Verreweg het grootste aantal FG-verrichtingen gefinancierd door de politie betreft bloedafnames

- ▶ Op deze en de volgende pagina zoomen we in op de FG-verrichtingen in opdracht van de politie, met oog op deel 2 en 3 van dit onderzoek. De grafiek hiernaast toont het landelijk aantal FG-verrichtingen dat enkel door de politie wordt gefinancierd.
- ▶ Hier wordt zichtbaar dat **bloedafname** in het kader van de WvW de meest voorkomende verrichting is.
- ▶ Daarna zijn letselonderzoeken/-verslagen, aanvullend overlijdensonderzoek met de politie en bloed- en urineafnames veel voorkomende verrichtingen in opdracht van de politie.
- ▶ Wat verder opvalt is dat de politie een aantal verrichtingen financiert die plaatsvinden tijdens/na de gemeentelijke lijkschouw, te weten aanvullend overlijdensonderzoek met de politie en bloed-, urine- en oogbolvochtafname bij een schouw.

Aantal FG-verrichtingen gefinancierd door de politie (2025\*)



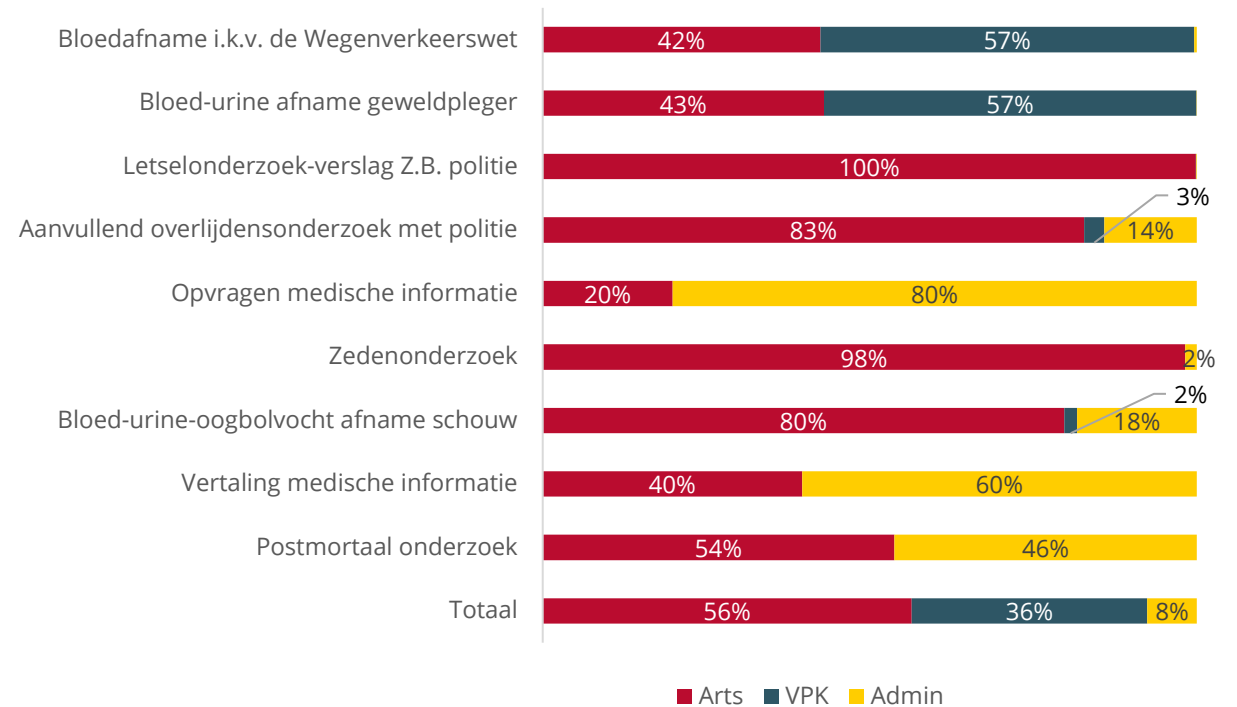
\* De gegevens uit 2025 lopen tot en met augustus. Deze gegevens zijn gebaseerd op de uitvragen onder de GGD'en en FARR. Hierbij missen nog de gegevens van medTzorg en Arts en Zorg. Dit is exclusief de verrichtingen van het LOEF en het NFI. Waar van toepassing zijn de verrichtingen inclusief en exclusief reistijd bij elkaar opgeteld.



## Rolverdeling | De rolverdeling tussen artsen, verpleegkundigen en administratie verschilt sterk per politieverrichting

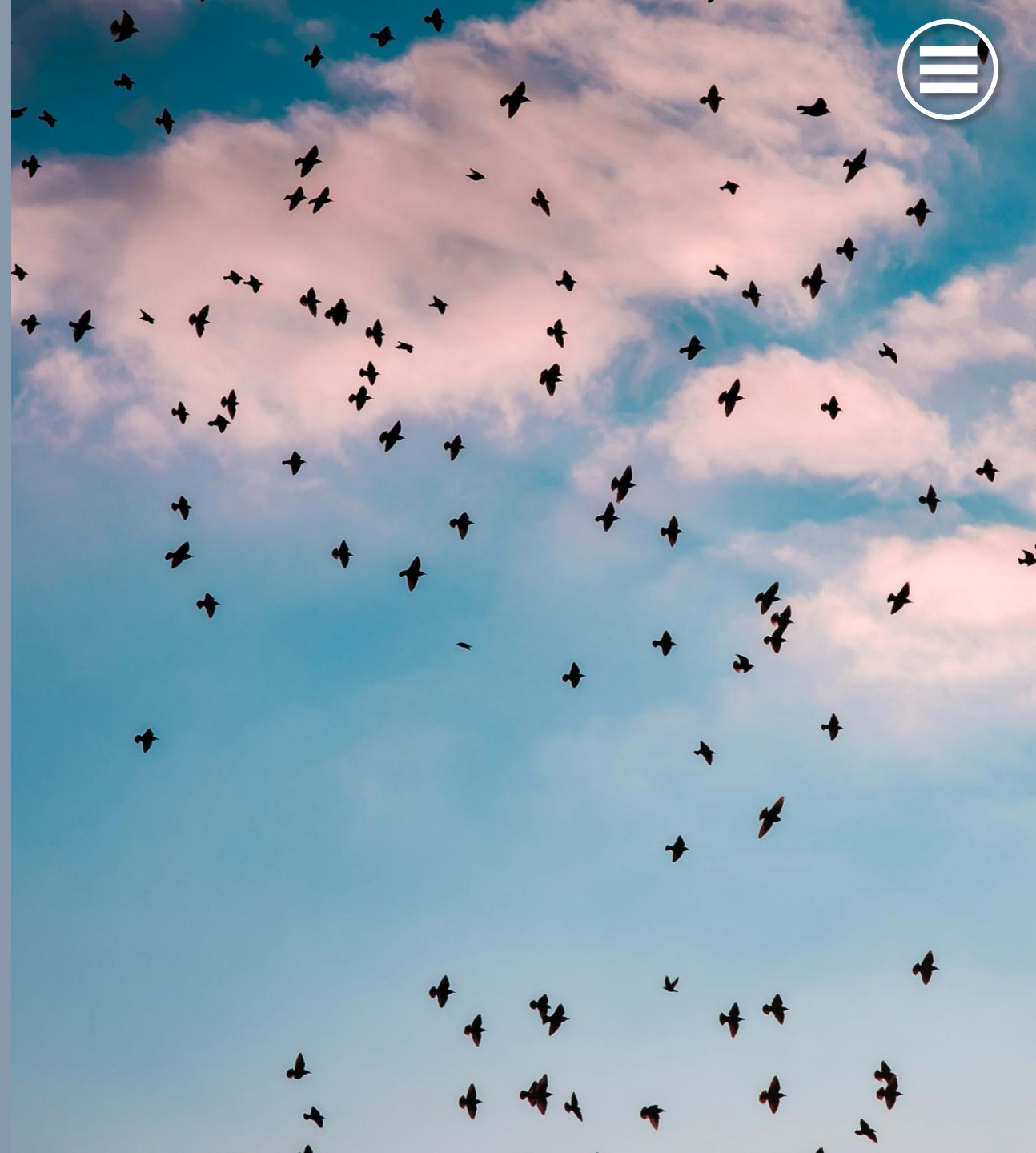
- De grafiek hiernaast laat per meest voorkomende FG-verrichting gefinancierd door de politie zien wie deze verrichting heeft uitgevoerd: een arts, een verpleegkundige of een administratief medewerker.\*
- Hierbij valt op dat er verrichtingen zijn die vrijwel **uitsluitend door artsen** worden uitgevoerd, zoals letselonderzoek/-verslag, aanvullend overlijdensonderzoek met politie, zedenonderzoek en bloed-urine-oogbolvocht afname bij een schouw.
- Voor bloedproeven geldt dat **verpleegkundigen** gemiddeld een grotere rol hebben: bloedproeven i.h.k.v. de WvW en bloed- en urineafname bij geweldplegers worden gemiddeld voor **57%** door verpleegkundigen uitgevoerd.
- Administratie** heeft een rol in de administratie bij het opvragen en vertalen van medische informatie; een groot deel van deze verrichtingen zelf wordt uitgevoerd door forensisch artsen.\*
- In totaal geldt dat **56%** van het aantal totaal aantal FG-verrichtingen gefinancierd door de politie wordt door **artsen** uitgevoerd. **36%** wordt door **verpleegkundigen** uitgevoerd; **8%** door **administratie**.\*

Rolverdeling bij de meest voorkomende verrichtingen



## Bijlage 3. Achtergrondinformatie

In deze bijlage is een aantal slides opgenomen die achtergrondinformatie geven over de gehanteerde aannames en gesprekspartners.





## Overzicht geldstromen | Toelichting partijen (1/2)

### Wie heeft welke rol?

In het stelsel van forensische geneeskunde zijn veel verschillende partijen betrokken. Hieronder zetten we de voornaamste partijen onder elkaar en lichten we toe welke rol zij hebben in dit stelsel.

- **Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV):** stelselverantwoordelijk voor de beschikbaarheid en kwaliteit van FG-activiteiten in de strafrechtketen. Verstrekt algemene middelen aan de politie en het OM, waarvan onder andere de FG-activiteiten worden bekostigd. Verstrekt subsidies aan GGD GHOR Nederland voor systeemkosten, continuïteit en kwaliteitsborging, financiert LOEF en het NFI direct.
- **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS):** medeverantwoordelijk voor het stelsel van publieke gezondheid en borging van forensische kennis. Financiert FMEKK en NODOK via GGD GHOR Nederland, en subsidieert SBOH.
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK):** medeverantwoordelijk voor het stelsel vanuit haar stelselverantwoordelijkheid voor de gemeenten en stelselverantwoordelijk voor de gemeentelijke lijkschouw.
- **Politie:** primaire aanvrager en financier voor FMO, aanvullend overlijdensonderzoek en afname lichaamsmateriaal bij lijkschouw.
- **Openbaar Ministerie (OM):** aanvrager en financier voor letselinterpretaties in het kader van de Wet deskundige in strafzaken.
- **Gemeenten:** formeel aanvrager en financier van gemeentelijke lijkschouw. De burgemeester stelt officieel de gemeentelijk lijkschouwers aan.
- **Veilig Thuis:** in sommige gevallen van FMEKK fungeert Veilig Thuis aanvrager van de forensisch artsen. VWS is dan financier.
- **GGD'en:** publieke uitvoerders van FMO en lijkschouw en soms ook deskundigenonderzoek. Hebben forensisch artsen in dienst of huren zelfstandigen in. GGD'en zijn ook opleidingsinstellingen voor praktijkopleiding forensisch arts.



## Overzicht geldstromen | Toelichting partijen (2/2)

- **FARR:** private uitvoerder van FMO, lijkschouw en soms ook deskundigenonderzoek in Rotterdam en in delen van Den Haag. Verzorgt ook praktijkopleidingen.
- **Landelijke Onderzoeks- en Expertisebureau FME (LOEF):** private uitvoerder van zedenonderzoek minderjarigen (t/m 15 jaar), deskundigenonderzoek in opdracht van het OM en FMEKK-verrichtingen in opdracht van de politie of Veilig Thuis. Biedt ook praktijkopleidingen aan derdejaars aios.
- **Nederlands Forensisch Instituut (NFI):** uitvoerder van specialistisch deskundigenonderzoek, vaak in opdracht van het OM. Verzorgt ook opleidingen.
- **GGD GHOR Nederland:** brancheorganisatie voor GGD'en, verdeelt middelen vanuit JenV over GGD'en en FARR, behartigt belangen van uitvoerende partijen. Heeft coördinerende rol op bepaalde thema's.
- **Forensisch Medisch Genootschap (FMG):** stelt kwaliteitsrichtlijnen op voor forensische geneeskunde in samenwerking met beleid, aanvragers en wetenschap.
- **Stichting Beroepsopleiding Huisartsen (SBOH):** landelijke werkgever van artsen in opleiding tot specialist (aios) forensische geneeskunde.
- **Netherlands School of Public and Occupational Health (NSPOH):** opleidingsinstituut voor opleiding tot forensisch arts, waar ook de instellingsopleiders werkzaam zijn.



## Ter achtergrond: de gehanteerde normtijden

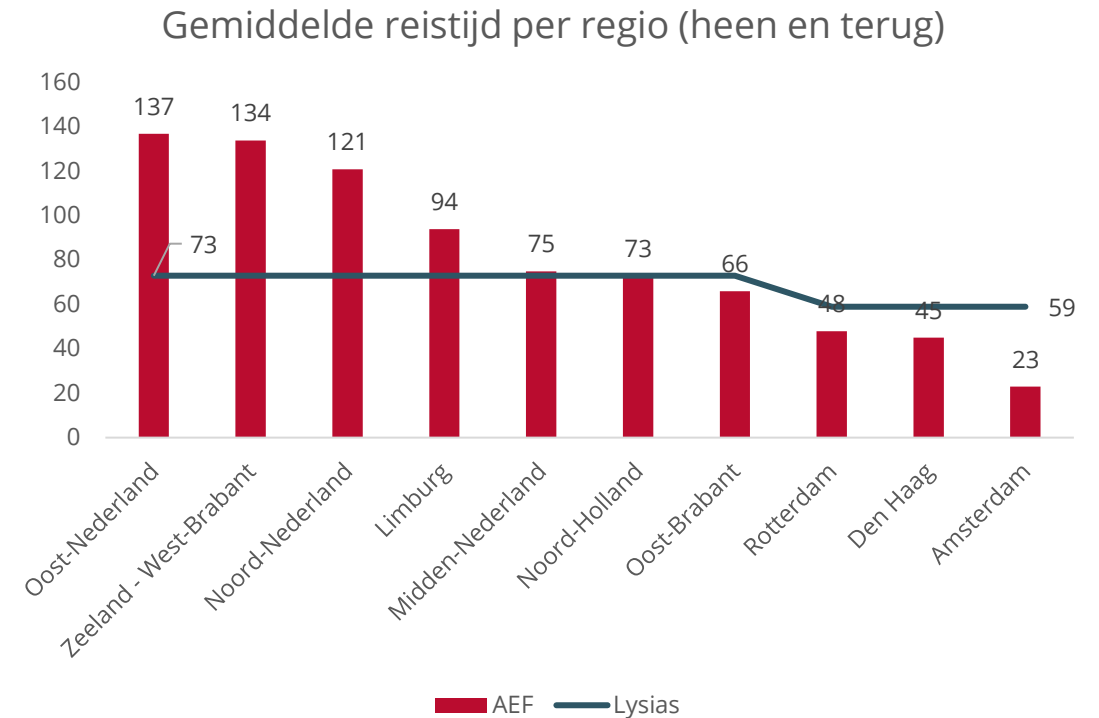
In dit onderzoek hebben we de huidige normtijden gehanteerd, zoals gehanteerd in de nieuwe tarieven vanaf 1 juli.

De reistijd varieert per regio, zie de volgende pagina.

| Verrichting                                                | Normtijden in minuten |
|------------------------------------------------------------|-----------------------|
| FMO - Bemonstering infectieziekten                         | 30                    |
| FMO - Bemonstering infectieziekten incl reistijd           | 30 + reistijd         |
| FMO - Bloedafname i.k.v. de Wegenverkeerswet               | 32                    |
| FMO - Bloedafname i.k.v. de Wegenverkeerswet incl reistijd | 32 + reistijd         |
| FMO - Bloedafname/Urine                                    | 30                    |
| FMO - Bloedafname/Urine incl reistijd                      | 30 + reistijd         |
| FMO - Bloed-urine afname geweldpleger                      | 31                    |
| FMO - Bloed-urine afname geweldpleger incl reistijd        | 31 + reistijd         |
| FMO - DNA                                                  | 30                    |
| FMO - DNA incl reistijd                                    | 30 + reistijd         |
| FMO - FMEKK Letseladvies                                   | 28                    |
| FMO - FMEKK Letselrapportage                               | 299                   |
| FMO - Letselonderzoek-verslag Z.B. politie                 | 64                    |
| FMO - Letselonderzoek-verslag Z.B. politie incl reistijd   | 64 + reistijd         |
| FMO - Opvragen medische informatie                         | 30                    |
| FMO - Telefonisch overleg politie                          | 18                    |
| FMO - Vertaling medische informatie                        | 90                    |
| FMO - Zedenonderzoek                                       | 103                   |
| FMO - Zedenonderzoek incl reistijd                         | 103 + reistijd        |
| Lijkschouw - Aanvullend overlijdensonderzoek met politie   | 48                    |
| Lijkschouw - Bloed-urine-oogbolvocht afname schouw         | 31                    |
| Lijkschouw - Postmortaal onderzoek                         | 60                    |
| Overig                                                     | 30                    |

## Ter achtergrond: herijkte reistijdberekening

- In de berekening van de objectieve kosten hanteren we een nieuwe reistijdberekening, die meer rekening houdt met de verschillen tussen regio's.
- De nieuwe berekening is gebaseerd op de reistijden\* tussen alle postcodes in de betreffende regio. Hierbij is rekening gehouden met het aantal inwoners per postcodegebied: ritten naar of tussen bevolkingsrijke gebieden tellen zwaarder mee dan ritten naar dunbevolkte gebieden.
- Op deze manier ontstaat een gewogen gemiddelde reistijd in de betreffende regio die een realistischer beeld geeft van de verwachte gemiddelde reistijden die forensisch artsen in de praktijk besteden, ervan uitgaande dat er geen vaste standplaats is van waaruit de forensisch arts vertrekt.
- De uitkomsten verschillen sterk van de uitkomsten bij de Lysiastarieven, waar uit is gegaan van een onderscheid stedelijk/niet-stedelijk. Dit wordt zichtbaar in de grafiek hiernaast.





## Ter achtergrond: de uitsplitsing in overhead

| 2025 (nieuw)                       | per fte         |
|------------------------------------|-----------------|
| Huisvesting                        | € 7.700         |
| Kantoorautomatisering              | € 6.000         |
| Overige overhead                   |                 |
| Personeelsadministratie            | € 700           |
| Reiskosten                         | € 1.200         |
| Opleiding                          | € 1.500         |
| Facilitair                         | € 5.100         |
| HR-advies en bedrijfszorg          | € 700           |
| Documentaire informatievoorziening | € 2.200         |
| Thuiswerkvergoeding                | € 200           |
| IMOC (3,5%) <sup>7</sup>           | € 700           |
| <b>Totaal</b>                      | <b>€ 26.000</b> |



## Rolverdeling artsen en verpleegkundigen

- De tabel hiernaast geeft weer hoe de inzet van artsen en verpleegkundigen wordt verdeeld in de illustratie op p. 54.
- Deze roloverdeling is deels gebaseerd op de huidige verdeling zoals weergegeven op pagina 113. Hierbij zijn een aantal (normatieve) keuzes gemaakt. Zo is in de nieuwe verdeling de categorie administratie niet afzonderlijk opgenomen. De verrichtingen die onder administratie vallen, worden in de praktijk grotendeels uitgevoerd door artsen, maar geregistreerd onder administratie. In deze nieuwe verdeling zijn deze verrichtingen daarom toegerekend aan artsen (en houden we dus in de berekening rekening met het artsentarief).
- AEF adviseert om deze roloverdeling in het vervolgtraject nadrukkelijk normatief verder uit te werken. Een normatieve benadering is wenselijker dan een zuiver beschrijvende weergave van de huidige praktijk, omdat de bestaande verdeling mede het resultaat is van historisch gegroeide werkwijzen en grote verschillen kent tussen regio's. Door normatief te definiëren welke taken idealiter door welke beroepsgroepen worden uitgevoerd, ontstaat een uniform en toekomstgericht beeld.

| Verrichting                                                | Arts | Verpleegkundige |
|------------------------------------------------------------|------|-----------------|
| FMO - Bemonstering infectieziekten                         | 64%  | 36%             |
| FMO - Bemonstering infectieziekten incl reistijd           | 50%  | 50%             |
| FMO - Bloedafname i.k.v. de Wegenverkeerswet               | 37%  | 63%             |
| FMO - Bloedafname i.k.v. de Wegenverkeerswet incl reistijd | 47%  | 52%             |
| FMO - Bloedafname/Urine                                    | 44%  | 56%             |
| FMO - Bloedafname/Urine incl reistijd                      | 75%  | 25%             |
| FMO - Bloed-urine afname geweldpleger                      | 39%  | 61%             |
| FMO - Bloed-urine afname geweldpleger incl reistijd        | 47%  | 53%             |
| FMO - DNA                                                  | 100% | 0%              |
| FMO - DNA incl reistijd                                    | 100% | 0%              |
| FMO - FMEKK Letseladvies                                   | 45%  | 55%             |
| FMO - FMEKK Letselrapportage                               | 100% | 0%              |
| FMO - Letselonderzoek-verslag Z.B. politie                 | 100% | 0%              |
| FMO - Letselonderzoek-verslag Z.B. politie incl reistijd   | 100% | 0%              |
| FMO - Opvragen medische informatie                         | 100% | 0%              |
| FMO - Telefonisch overleg politie                          | 100% | 0%              |
| FMO - Vertaling medische informatie                        | 100% | 0%              |
| FMO - Zedenonderzoek                                       | 100% | 0%              |
| FMO - Zedenonderzoek incl reistijd                         | 100% | 0%              |
| Lijkschouw - Aanvullend overlijdensonderzoek met politie   | 100% | 0%              |
| Lijkschouw - Bloed-urine-oogbolvocht afname schouw         | 100% | 0%              |
| Lijkschouw - Postmortaal onderzoek                         | 100% | 0%              |
| Overig                                                     | 100% | 0%              |



## Gesprekspartners

AEF heeft in dit onderzoek gesproken met de volgende organisaties:

- FARR
- GGD-en en GGD GHOR
- LOEF
- MedTZorg
- FMG
- Kmar
- Nationale Politie
- NFI
- NSPOH
- OM
- SBOH
- Ministerie van BZK
- Ministerie van J&V
- Ministerie van VWS

# Meer weten?

**Andersson Elffers Felix**  
Contact: Maxime Dekkers  
[info@aef.nl](mailto:info@aef.nl)



# Schouwen en sturen

**Visies en vormen om opdrachtgeverschap  
van de gemeentelijke lijkschouw te versterken**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Martin Schulz  
Tijs van de Vijver  
Christiaan van der Kaaij**

**Florian Theissen  
Mark van Twist**



**dr. Martin Schulz**

is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken van governance en kwesties die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

**drs. Tijs van de Vijver**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek richt zich onder meer op vraagstukken met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur.

**drs. Christiaan van der Kaaij**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek richt zich onder meer op 'de politiek van tellen' en interbestuurlijke samenwerking.

**mr. dr. Florian Theissen**

is managing partner bij PROOF Adviseurs. Zijn praktijk bestaat uit advisering en procesbegeleiding bij (interbestuurlijke) samenwerking op maatschappelijke opgaven.

**prof. dr. Mark van Twist**

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvies in publiek-private context aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

# Inhoudsopgave

---

- 1. Een verweesd dossier → 5**
  - 1.1 De gemeentelijke *wat?* → 5
  - 1.2 Van de periferie naar het middelpunt van de aandacht → 7
  - 1.3 Dit rapport: versterken van het opdrachtgeverschap voor gemeentelijke lijkschouw → 11
  
- 2. Opdrachtgeverschap in beeld (krijgen) → 13**
  - 2.1 Geen ontworpen stelsel, maar historisch gestolde verhoudingen → 14
  - 2.2 De wet als fundament → 15
  - 2.3 De operationele logica van de gemeentelijke lijkschouwer → 19
  - 2.4 Wie voert uit en wie bepaalt de standaard? → 21
  - 2.5 Wie bestuurt dit? → 24
  - 2.6 Opdrachtgeverschap versterken → 25
  
- 3. Visies: positioneren van de gemeentelijke lijkschouw → 27**
  - 3.1 Positionering: de publieke waarde van gemeentelijke lijkschouw → 27
  - 3.2 Twee visies: primair in het strafrecht of in de publieke gezondheid → 29
  - 3.3 Visies vergeleken → 32
  - 3.4 Visies met betekenis: gevolgen voor opdrachtgeverschap → 32

- 
- 4. Vormen: opdrachtgever tussen ‘zijn’ en ‘worden’ → 34**
    - 4.1 Opdrachtgeverschap doordenken → 35
    - 4.2 Huidig opdrachtgeverschap bij de gemeentelijke lijkschouw → 39
    - 4.3 Ideaaltype 1: revitaliseren – bestaande verhoudingen expliciteren → 42
    - 4.4 Ideaaltype 2: regionaliseren – opdrachtgeverschap gezamenlijk organiseren → 46
    - 4.5 Ideaaltype 3: centraliseren – landelijk organiseren → 51
    - 4.6 Ruimte maken in het denken over opdrachtgeverschap → 56
  - 5. Visies en vormen: wat werkt (het beste)? → 59**
    - 5.1 Complexiteitsreductie: denkraam voor de toekomst → 60
    - 5.2 Complexiteitserkenning: keuzes maken vanuit visies en vormen → 65
  - Geraadpleegde bronnen → 70**

# 1. Een verweesd dossier

## Blij als we niet weten hoe het werkt

Er zijn overheidstaken waar we als buitenstaander liever niet te veel vanaf weten. Juist dat we er niets van weten, maakt dat we blij zijn met dat/hoe het is geregeld. De waarde van de uitvoering van deze overheidstaken ligt in hun geruisloze werking. Ongemakkelijke details blijven op afstand van het dagelijkse leven. Ze zijn niet taboe, maar meer iets waarvan het maar wat comfortabel is dat ze in de periferie van de aandacht blijven. Onderhoud dat aan vliegtuigen wordt gepleegd, om maar iets te noemen. Omdat het er is, stappen we met een gerust hart in, maar hoe meer we horen over de risico's die dat onderhoud noodzakelijk maken, des te angstiger stappen we in dat vliegtuig. Afvalinzameling is ook zoets: we zetten de kliko achtereenvolgens aan de straat en vergeten bijna dat onze gemeente (of juist een intergemeentelijk samenwerkingsverband) het vuilnis ophaalt en zorgt voor de verwerking ervan. Of denk aan de discretie waarmee we in Nederland omgaan met 'verwenzorg' of 'contactzorg' van eenzame ouderen door sekswerkers, wat in sommige gemeenten valt onder de bijzondere bijstand of de Wet maatschappelijke ondersteuning en waarvan het bestaan een duidelijk maatschappelijk nut heeft.<sup>1</sup> Ook op meer meta-niveau is er sprake van dit soort kwesties, bijvoorbeeld rond 'sociale controle'. Er zijn onzichtbare normen die onze samenleving bij elkaar houden, maar pas zodra we die expliciet maken, ervaren we hoe dwingend die normen (kunnen) zijn.<sup>2</sup> Die onzichtbaarheid is niet toevallig, maar functioneel. Ze maakt mogelijk dat het leven 'gewoon' doorgaat. Zolang de uitvoering van overheidstaken werkt, hoeven we er niet bij stil te staan. Totdat het plots niet meer werkt zoals gewoonlijk en we er ineens expliciet mee te maken krijgen, zoals bij de *gemeentelijke lijkschouw*.

## 1.1 De gemeentelijke wat?

De gemeentelijke lijkschouw: wanneer de behandelend arts twijfels heeft of een overlijden een natuurlijke oorzaak heeft of als uit de omstandigheden (bijvoorbeeld een lichaam dat wordt gevonden in een afgebrand gebouw, bij valincidenten in verpleeghuizen of als mogelijk sprake is van een misdrijf

1 Stamkot, S. (2022, 25 juli). 'Tijd om sekszorg te normaliseren'. Intimiteit met een beperking lang niet vanzelfsprekend. *De Telegraaf*.

2 Foucault, M. (1989). *Surveiller et punir – Naissance de la prison* (vertaling 2007). Historische Uitgeverij Groningen.

met de dood tot gevolg) blijkt dat de doodsoorzaak mogelijk niet-natuurlijk is, wordt een gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld. Dit is een forensisch arts die als gemeentelijke lijkschouwer<sup>3</sup> optreedt om vast te stellen of de doodsoorzaak niet-natuurlijk is en daar eventueel nader onderzoek naar doet, om na te gaan of het overlijden mogelijk het gevolg is van een strafbaar feit. Ook wanneer een lichaam wordt aangetroffen zonder directe aanwijzing over doodsoorzaak of tijdstip van overlijden komt de gemeentelijke lijkschouwer ter plaatse. We spreken in zo'n geval over 'lijkfinding'.<sup>4</sup> Op basis van uitwendig onderzoek (visueel en tactiel, geen sectie) wordt beoordeeld of al dan niet sprake is van een natuurlijke dood.<sup>5</sup> Die beoordeling heeft grote gevolgen. Wanneer een overlijden als 'natuurlijk' wordt aangemerkt, wordt de verklaring van overlijden afgegeven en kan de ambtenaar van de burgerlijke stand overgaan tot het verlenen van schriftelijk verlof tot begraving of crematie.<sup>6</sup> Wanneer een overlijden als 'niet-natuurlijk' wordt aangemerkt, dient de gemeentelijke lijkschouwer door invulling van een formulier verslag uit te brengen aan de officier van justitie en wordt de ambtenaar van de burgerlijke stand gewaarschuwd.<sup>7</sup>

Bovenstaande tekst is een nogal technische weergave van iets dat grote impact op een mens(enleven) kan hebben. In de emotionele situatie van een overlijden ligt het niet voor de hand te denken aan de juridische afhandeling daarvan. En toch mogen we van geluk spreken dat dit in Nederland 'gewoon' gebeurt. Alhoewel, gewoon? De gemeentelijke lijkschouw functioneert op het snijvlak van medische zorg, strafrecht, bestuur en rouw. De gemeentelijke lijkschouw ontleent zijn positie aan een schijnbare vanzelfsprekendheid: een arts die een opleiding en bijbehorende registratie heeft, doet wat in 'het systeem' zo is geregeld. In de luwte, want de maatschappelijke gedachten bij 'de dood' gaan niet over dit soort kwesties.

---

3 Zoals we in hoofdstuk 2 laten zien, vormt de Wet op de lijkbezorging (Wlb) thans het geldende wettelijke kader voor de gemeentelijke lijkschouw. Ten tijde van het schrijven van dit rapport wordt door de ministeries van BZK, VWS en JenV gewerkt aan een herziening van deze wet, die moet uitmonden in de Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo). In dit rapport sluiten wij, conform de huidige wetgeving, aan bij de terminologie van de Wlb en hanteren wij de term 'gemeentelijke lijkschouwer' (en niet de in de nieuwe wet gehanteerde term 'forensisch schouwarts').

4 Het vinden van een lijk is niet hetzelfde als lijkfinding in de zin der wet. Lijkfinding in de zin der wet betreft een lijk waarbij na de gemeentelijke lijkschouw de datum en/of de plaats van overlijden niet of onvoldoende nauwkeurig kan worden vastgesteld (zie: Burgerlijk wetboek, artikel 19f).

5 Das, C. (2008). De lijkschouw en de Wet op de lijkbezorging. *Bijblijven, Uitgave 1/2008*.

6 Wet op de lijkbezorging, artikel 11 en 12.

7 Wet op de lijkbezorging, artikel 10.1.

## 1.2 Van de periferie naar het middelpunt van de aandacht

### Geen gemeentelijke lijkschouwer beschikbaar

In juli en augustus 2024 laat de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) Zeeland in een nieuwsbrief aan huisartsen en specialisten ouderen-geneeskunde weten dat er in die maanden “weinig tot geen mogelijkheden” zijn om euthanasie te voltrekken. De reden die wordt opgegeven is dat er een tekort is aan forensisch artsen die de gemeentelijke lijkschouw (een bij wet verplichte handeling) kunnen verrichten.<sup>8</sup> Want ook bij de ongeveer 10.000 gevallen van euthanasie per jaar in Nederland heeft de gemeentelijke lijkschouw een rol. Het verzoek is duidelijk: stel waar mogelijk de euthanasie uit, want het is twijfelachtig of er wel een forensisch arts beschikbaar is om de gemeentelijke lijkschouw uit te voeren. Dat is een nogal heftig verzoek, aangezien euthanasie alleen aan de orde is bij ondraaglijk en uitzichtloos lijden. De reactie van de medische beroepsgroep naar GGD Zeeland, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (de artsenfederatie KNMG) liegt er niet om: euthanasie bij ondraaglijk en uitzichtloos lijden kan niet zomaar worden uitgesteld zonder de patiënt te schaden. Korte tijd later stelt Omroep Zeeland vast dat de mogelijkheden tot euthanasie in Zeeland opnieuw beperkt zullen zijn door een tekort aan beschikbare forensisch artsen.<sup>9</sup> De situatie doet de vraag rijzen of hier sprake is van incidentele capaciteitsproblemen of structurele kwetsbaarheden in de manier waarop de gemeentelijke lijkschouw is georganiseerd.

We verwonderen ons pas over het afval wanneer het niet wordt opgehaald. Verwenzorg komt pas onder de aandacht als er misstanden of problemen worden gemeld en vliegtuigfabrikanten komen pas in het nieuws als er iets niet goed gaat in hun vloot. Zoals vaker bij onzichtbare uitvoering van overheidstaken komen ze pas in beeld als het anders loopt dan bedoeld. In de ‘normale situatie’ worden er weinig vragen gesteld rond hoe het nou precies zit met die gemeentelijke lijkschouw – niemand die dat interesseert. Het gebeurt, en dat is goed, totdat euthanasie moet worden uitgesteld. Of er zit een patholoog bij een landelijke talkshow die spreekt van ‘verborgen moorden’ en foutieve vaststellingen van doodsoorzaken door artsen.<sup>10</sup> Dergelijke incidenten maken dat een kwestie ineens onder de aandacht komt.

---

8 Paauw, S. (2024, 14 augustus). Ophef over ‘euthanasiestop’ in Zeeland. *Medisch Contact*.

9 Omroep Zeeland (2024, 12 augustus). Mogelijkheden voor euthanasie komende weken beperkt.

10 RTL Late Night (2015, 9 februari). Patholoog Frank van de Goot luidt de noodklok. <https://www.youtube.com/watch?v=sFht4Hzv92c>.

Dan komen de vragen: wie is er eigenlijk verantwoordelijk voor de gemeentelijke lijkschouw? Hoe werkt het opdrachtgeverschap? Wie moet er dan iets doen om te zorgen dat kwaliteit en capaciteit op orde komen?

Er is al langer aandacht voor signalen die laten zien dat de gemeentelijke lijkschouw onder druk staat. Zo vroeg het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)<sup>11</sup> al in 2016 aandacht voor het niet goed functioneren van de keten voorafgaand aan het (al dan niet) laten uitvoeren van een gerechtelijke sectie. De gemeentelijke lijkschouw is een belangrijk onderdeel van die keten. Volgens een rapport van het NFI is het aantal gerechtelijke secties tussen 2005 en 2015 afgenomen van 617 naar 279. Volgens het instituut kan dat niet volledig verklaard worden door een sterke afname aan geweld in de samenleving, maar mogelijk wél door het niet goed functioneren van de keten.<sup>12</sup> Ook het ontbreken van standaardisering van kwaliteitseisen aan de gemeentelijke lijkschouw zou hier debet aan zijn: het NFI-rapport wijst erop dat iedere gemeentelijke lijkschouwer eigen (kwaliteits)standaarden hanteert, wat leidt tot verschillen in kennis, ervaring en werkwijze van forensisch artsen.<sup>13</sup> De discussie over het mogelijk missen van strafbare feiten is volgens het NFI niet typisch Nederlands, maar komt ook voor in andere landen. Vervolgens concludeert de Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (de 'commissie Hoes'), die per 1 juni 2016 door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie werd ingesteld om te adviseren over de beschikbaarheid van kwalitatief goede en financieel beheersbare forensisch-medische dienstverlening, in 2017 dat de kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouw onder druk staat door versnippering, onvoldoende werkervaringsuren en het ontbreken van eenduidige kwaliteitsnormen. Volgens de commissie vergroot dit het risico dat niet-natuurlijke overlijdens worden gemist en onderstreept dit de noodzaak van structurele kwaliteitsversterking en professionalisering van de gemeentelijke lijkschouw.<sup>14</sup> De Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie schrijft in haar rapport 'De dood als startpunt' in 2018 dat ze geen harde bewijzen kan vinden om de bewering van het NFI te bevestigen of ontkrachten.<sup>15</sup> In haar in 2024

---

11 Het NFI voert een groot deel van de gerechtelijke secties in Nederland uit.

12 Nederlands Forensisch Instituut (2016). *De lijkschouw en sectie beschouwd. Een vergelijkend onderzoek naar systemen van lijkschouw en gerechtelijke sectie*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

13 Ibid.

14 Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

15 Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie. (2018). *De dood als startpunt. Een onderzoek naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie*.

verschenen proefschrift *'Death in denial'* constateert Cécile Woudenberg-Van den Broek dat in ieder geval het aantal onderzoeken naar twijfelgevallen bij overlijdens in de afgelopen jaren sterk is afgenomen.<sup>16</sup>

De situatie rond de gemeentelijke lijkschouw staat niet los van andere vraagstukken in het 'stelsel forensische geneeskunde' waar de gemeentelijke lijkschouw onderdeel van is. Het forensisch medisch onderzoek (FMO) is daar een ander onderdeel van.<sup>17</sup> In het stelsel bestaan zorgen over de complexiteit van het werkveld en gebrek aan aanspreekbaarheid. Ook zijn er zorgen over het gebrek aan een gedeelde toekomstvisie rond capaciteit, kwaliteit en financiering.<sup>18</sup> Daarmee verwordt iets dat lange tijd in de luwte bleef, tot iets dat we niet kunnen 'ont-weten.'

Mogelijk gemiste misdrijven, uitstellen van euthanasieverzoeken en een gebrek aan aanspreekbaarheid en gedeelde toekomstvisie: het gaat echt ergens over! De luwte is niet meer alleen een noodzakelijke voorwaarde voor goede uitvoering van een overheidstaak waar de meeste mensen liever niets vanaf weten. De luwte is ineens ook een plaats geworden waar een dossier dat lang weinig aandacht heeft gekregen verweesd is geraakt. Wat op het eerste gezicht een redelijk technische kwestie lijkt (de juiste vaststelling van een (niet-)natuurlijke doodsoorzaak), blijkt in haar dagelijkse praktijk een bewogen en gevoelige kwestie met grote consequenties voor de samenleving. Deze gebeurtenissen en ontwikkelingen leiden ertoe dat de gezamenlijk verantwoordelijke ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bij elkaar komen om te bezien waar het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw kan worden belegd.

In reactie op de zorgen over het stelsel forensische geneeskunde is het programma *Versterking Forensische Geneeskunde* gestart. Dit is een samenwerking tussen BZK, JenV en VWS. Het programma is gericht op het verbeteren

---

16 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina.

17 In het verleden behoorde de Medische Arrestantenzorg (MAZ) ook tot dit stelsel. In lijn met het kabinetsstandpunt uit 2018 hebben de verantwoordelijke departementen besloten dat de MAZ geen deel meer uitmaakt van het stelsel forensische geneeskunde, daar een medische hulpvraag van arrestanten niet forensisch van aard is. Naar: Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

18 Andersson Elffers Felix (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde*.

van de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van onder meer de lijk-schouw.<sup>19</sup> In dit programma constateren de samenwerkende departementen al snel dat de colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges van B&W) vanwege het vierde artikel van de Wet op de lijkbezorging (Wlb)<sup>20</sup> formeel verantwoordelijk – of: opdrachtgever – zijn voor de benoeming van de gemeentelijke lijkschouw. In de praktijk wordt die formele taak in veel gemeenten namens het college van B&W uitgevoerd door de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD. In de regio Rotterdam-Rijnmond worden deze taken uitgevoerd door Forensisch Artsen Rotterdam Rijnmond (FARR), een private organisatie.

De colleges van B&W blijven in alle gevallen verantwoordelijk, maar spelen in de praktijk geen rol. Daarbij worden de mandaatregelingen niet overal evengoed onderhouden. Dat een taak in mandaat wordt gegeven, betekent niet dat er daarna geen omkijken meer naar is. De vraag is altijd ook aan de orde hoe dat mandaat wordt ingevuld en wat daarvan de gevolgen zijn. Dat betekent een actieve invulling van opdrachtgeverschap. De afwezigheid daarvan leidt in de praktijk tot structurele uitvoeringsproblemen. Zo hebben bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie geen duidelijk bestuurlijk aanspreekpunt waar ze bij terecht kunnen voor (afstemming over) noodzakelijke faciliteiten, ondersteuning of inzet rondom de gemeentelijke lijkschouw. Gemeentelijke lijkschouwers van de GGD en de FARR verrichten de schouw, maar die organisaties gaan niet over wat er bijvoorbeeld moet gebeuren met naamloze doden, of over wie verantwoordelijk is voor (de bekostiging van) het vervoer van lichamen. Dat komt deels voort uit en bestaat deels naast een ervaren gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap. De verantwoordelijke departementen constateren dat er geen duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is tussen de colleges van B&W en de uitvoerende organisaties en dat er geen sprake is van adequate sturing op toetsing en kwaliteit.

---

19 Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

20 Waar staat: Burgemeester en wethouders verschaffen gelegenheid tot het doen schouwen van lijken. Zij benoemen een of meer gemeentelijke lijkschouwers.

### 1.3 Dit rapport: versterken van het opdrachtgeverschap voor gemeentelijke lijkschouw

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft de opdracht gekregen van de ministeries van BZK, JenV en VWS te onderzoeken hoe het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw kan worden versterkt. De onderzoeksvraag waarop wij in dit rapport een antwoord geven is: *“Hoe en bij wie kan het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw het best worden belegd en wat is daarvoor nodig met het oog op een efficiëntere organisatie en inzet van forensisch artsen en het verhogen van de kwaliteit van hun werk?”* In het vervolg van dit rapport werken we ons antwoord op twee manieren uit.

Na een beschrijving van het huidige stelsel – dat we in hoofdstuk 2 zullen typeren als gestold patroon van verhoudingen – werken we uit hoe de publieke verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke lijkschouw op dit moment wordt ingevuld in het openbaar bestuur. We analyseren de bestuurlijke inrichting en het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw op dit moment en hoe dat in de toekomst krachtiger kan worden ingevuld.

In hoofdstuk 2 bezien we de organisatie van de gemeentelijke lijkschouw op dit moment. In hoofdstuk 3 bezien we de (maatschappelijke) positionering van de gemeentelijke lijkschouw als het startpunt van visievorming wordt gekozen bij waarheidsvinding ten behoeve van de strafrechtketen of in de publieke gezondheid. In hoofdstuk 4 werken we uit hoe ‘opdrachtgeverschap’ thans vorm krijgt en hoe het langs drie ideaaltypen vorm kan krijgen in de toekomst. In het laatste hoofdstuk 5 komen we tot overwegingen om een keuze te maken en te handelen om het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw te versterken.

Voor dit onderzoek is een uitvoerige dossierstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn 25 respondenten van diverse partijen uit en rondom de gemeentelijke lijkschouw geïnterviewd; van de verantwoordelijke departementen tot experts uit de wetenschap, uitvoerende gemeentelijke lijkschouwers en vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Politie, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het Forensisch Medisch Genootschap (FMG), Forensisch Artsen Rotterdam Rijnmond (FARR), het Landelijk Onderzoeks- en Expertisebureau FMO (LOEF), de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) en haar overkoepelende brancheorganisatie van de 25 GGD'en en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GGD GHOR Nederland). Bij een van de uitvoerende organisaties heeft een van de onderzoekers een avonddienst meegelopen met een gemeentelijke lijkschouwer. Daarbij is na de interviewronde een reflectiesessie met alle betrokken

partijen georganiseerd om op basis van (inzichten uit) de interviews met elkaar van gedachten te wisselen. Met dit rapport als opbrengst van het traject beogen we bij te dragen aan een volgende stap op weg naar versterkt opdrachtgeverschap en (daarmee) aan een stelsel dat publieke verantwoordelijkheid rondom de omstandigheden van een mogelijk niet-natuurlijk levenseinde scherper articuleert en bewuster invult.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> In de afrondende fase van dit onderzoek hebben, op basis van een conceptrapport, de onderzoekers hoor en wederhoor doen plaatsvinden om het rapport te laten controleren op feitelijke onjuistheden. Hoor en wederhoor is toegepast bij de volgende partijen: de departementen van JenV, BZK en VWS, het NFI, FARR, MedTzorg, het FMG, het OM, de GGD, het NGB, de VNG, de Politie en LOEF. Voor al deze partijen (met uitzondering van het NGB en de VNG) geldt dat zij onderdeel zijn van de zogeheten strategische tafel van het programma *Versterking Forensische Geneeskunde*, waar de betekenis en doorwerking van dit rapport voorafgaand aan de publicatie is besproken.

## 2. Opdrachtgeverschap in beeld (krijgen)

### Inkijk in een bijzondere praktijk

Als een van onze onderzoekers aankomt bij het kantoor van een gemeentelijke lijkschouwer, heeft hij nauwelijks tijd om zijn jas uit te trekken. Hij mag gelijk instappen in de auto om op pad te gaan naar een noodlottig voorval. Onderweg maken de forensisch arts en onze onderzoeker kennis met elkaar. Ze rijden richting een plaats even verderop. De arts telefoneert ondertussen *handsfree* en heeft het over een schouw na een euthanasie in een dorp aan de rand van het gebied waar hij later op de avond nog wordt verwacht.

Als ze aankomen op de locatie van het voorval is er al een witte tent opgezet. Twee agenten staan rond hun politiemotoren, twee medewerkers van de Forensische Opsporing zijn bezig in hun dienstvoertuig. De forensisch arts en onze onderzoeker begroeten de medewerkers van Forensische Opsporing en noteren direct de gegevens van de overledene: BSN, naam, geboortedatum, adres. Een van de medewerkers wijst naar de balustrade waar de overledene (blijkens verklaringen van ooggetuigen en hand-/vingerafdrukken) vanaf is gesprongen; een van de bovenste verdiepingen van een hoog flatgebouw. Daarna vraagt de medewerker aan onze onderzoeker of hij – gezien de heftige impact die de val op het lichaam heeft gehad – zeker weet dat hij mee wil in de tent om het onderzoek te zien. Onze onderzoeker besluit mee de tent in te gaan.

De gemeentelijke lijkschouwer verricht onderzoek en noteert in het verslag heel specifiek de lichamelijke ‘verwondingen’ die al schouwend kunnen worden vastgesteld. Maar ook: niet bij de politie bekend, geen relatie, geen kinderen, geen GGZ-verleden, geen medicatie, hoogbejaarde ouders nog in leven. Instinctief wordt gedacht aan eenzaamheid – dat komt bij onze onderzoeker wel even binnen. De medewerkers forensische opsporing helpen de arts met het bewegen van het lichaam zodat nadere schouwing plaats kan vinden. De arts doet onderzoek, neemt bloed en urine af, doet nog een identificatie, telefoneert met de officier van justitie en vult de benodigde formulieren in. Alles in vaste volgorde, zo wordt aan onze onderzoeker uitgelegd.

Het werk van een gemeentelijke lijkschouwer – en ook van de politie en van medewerkers Forensische Opsporing – is niet voor iedereen weggelegd.

Deze inkijk in een bijzondere en ook overweldigende praktijk maakt ons als onderzoekers dankbaar dat er mensen in ons land zijn die dit werk kunnen en willen doen. Een forensisch arts die ook als gemeentelijke lijkschouwer werkt – een andere dan de forensisch arts uit bovenstaand verslag – vertelt ons op verjaardagen altijd subtiel te beschrijven wat het werk inhoudt. We treffen bij de beroepsgroep van forensisch artsen die ook dienst doen als gemeentelijke lijkschouwer, die we in dit onderzoek ontmoeten zowel door mensen te spreken als door daadwerkelijk mee te lopen, een zeer hoge mate van professionaliteit en handelingszekerheid aan. Zowel in de situaties waarin het werk nogal ‘uniform’ lijkt (zoals bij het vaststellen van de doodsoorzaak na een valincident in een verpleeghuis en bij euthanasie, in het geval van euthanasie ongeveer 10.000 per jaar) als in situaties waarin het werk zeer specialistisch is (zoals bij verdrinkingen; ongeveer 75 mensen per jaar, verbranding; ongeveer 30 mensen per jaar of bij verwurgings).<sup>22</sup> Op de organisatorische vormgeving van het opdrachtgeverschap voor de uitoefening van het bijzondere beroep van gemeentelijke lijkschouwer gaan we hierna verder in. Daarbij besteden we ook aandacht aan de aard en de inhoud van het werk, omdat invulling geven aan opdrachtgeverschap ten behoeve van beschikbare capaciteit en kwaliteit voor de gemeentelijke lijkschouw ook kennis van en begrip voor de praktijk van dit specifieke beroep vraagt.

## **2.1 Geen ontworpen stelsel, maar historisch gestolde verhoudingen**

Er bestaat geen standaard aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of ‘opdrachtgeverschap’ voor de gemeentelijke lijkschouw goed is georganiseerd. Opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw is niet ontworpen als onderdeel van een samenhangend stelsel, maar heeft zich geleidelijk gevormd als onderdeel van een historisch gegroeide ordening. Overigens is dat niet uniek: het geldt ook voor verschillende andere overheidstaken, zoals infectieziektebestrijding. De Wet publieke gezondheid (Wpg) wijst het college van B&W aan zorg te dragen voor de uitvoering van algemene infectieziektebestrijding. Deze wet is gegroeid vanuit noodzaak: uitbraken die beheerst moesten worden en waarbij in de loop van de tijd wetten, protocollen en organisaties rondom elkaar zijn ontstaan, met de GGD als spil. Zo is het ook bij de gemeentelijke lijkschouw. De juridische basis (met haar oorsprong in de Begrafeniswet uit 1869) in de vorm van de Wet op de lijkbezorging verdeelt verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd is de invulling van die verantwoorde-

---

<sup>22</sup> Zie onder meer: Reijnen, G. (2018). *Drowning and pulmonary foam, a challenge in forensic medicine*. University of Amsterdam; Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (2025). *Woningbranden in 2024 eisen 30 dodelijke slachtoffers*.

lijkheid er een die met name door de professionele praktijk wordt gedaan; het door de wet aangewezen bestuur bemoeit zich er niet of nauwelijks mee, zolang het systeem blijft functioneren. De gemeentelijke lijkschouw wordt gedragen door vakmanschap en routine, maar nauwelijks expliciet doordacht als bestuurlijk geheel.

De huidige situatie in de gemeentelijke lijkschouw is daarbij niet eerder opgevallen, omdat niet breed bekend is hoe dit bestuurlijke opdrachtgeverschap eruit ziet en hoe het in de praktijk wordt uitgevoerd. In dat opzicht zijn schaarste zoals in Zeeland of de steeds terugkerende vraag of er misdrijven worden gemist signalen die aanleiding geven het bestuurlijke arrangement, het opdrachtgeverschap preciezer te bekijken. Dan komt ook de vraag naar voren in hoeverre er een gemeenschappelijk beeld bestaat van wat de gemeentelijke lijkschouw als publieke taak moet zijn, wie daarvoor bestuurlijk opdrachtgever is en op basis van welke normen – en misschien zelfs wel waarden – zij moet worden ingericht. Dan ineens valt op dat er geen sprake is van een stelsel met herkenbare architectuur en expliciete besturing, maar van een set gestolde verhoudingen: een organisch gegroeid geheel van regels, routines en verantwoordelijkheden dat samenhangt, zonder dat die samenhang ooit bewust is ontworpen.

Dat maakt de gemeentelijke lijkschouw bestuurlijk precair. Niet omdat zij niet functioneert, maar omdat haar functioneren afhankelijk is van impliciete aannames, professionele toewijding en het uitblijven van verstoringen. Democratische verantwoording blijft diffuus, leren en bijsturen zijn lastig, en bij falen is onduidelijk waar eigenaarschap en bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt. De wet biedt in dat opzicht de basis om tot begrip voor de huidige ordening en tot verdere analyse ten behoeve van opdrachtgeverschap te komen.

## 2.2 De wet als fundament

Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vervat in artikel 2 het 'Recht op Leven'. Het eerste lid van het artikel stelt:

*Het recht van eenieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. (1950).

Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vloeit uit dit artikel een verplichting voor overheden voort tot het hebben van een effectief systeem voor het doen van onderzoek na(ar) overlijden.<sup>24</sup> Nederland beschikt over zo'n systeem, gebouwd op de Wet op de lijkbezorging (Wlb).<sup>25</sup> In de Wlb is lijkbezorging de verzamelterm voor begraving, crematie of op andere bij of krachtens de wet voorziene wijze (art. 1 Wlb). Het schouwen van lijken geschiedt, zo spoedig mogelijk na het overlijden, door de behandelend arts of door een gemeentelijke lijkschouwer (art. 3 Wlb). Burgemeester en wethouders verschaffen gelegenheid tot het doen schouwen van lijken. Zij benoemen een of meerdere lijkschouwers (art. 4 Wlb). Uitsluitend artsen die als forensisch arts zijn ingeschreven in een daartoe gehouden register, worden benoemd als gemeentelijke lijkschouwer (art. 5 Wlb). Degene die de schouwing heeft verricht geeft een verklaring van overlijden af, indien hij ervan overtuigd is dat de dood is ingetreden ten gevolge van een natuurlijke oorzaak (art. 7.1 Wlb). Indien de behandelende arts in andere gevallen dan die bedoeld in het tweede lid<sup>26</sup> meent niet tot afgifte van een verklaring van overlijden te kunnen overgaan, doet hij hiervan onverwijld door invulling van een formulier mededeling aan de gemeentelijke lijkschouwer of een der gemeentelijke lijkschouwers (art. 7.6 Wlb). Indien de gemeentelijke lijkschouwer meent niet tot afgifte van een verklaring van overlijden te kunnen overgaan, brengt hij door invulling van een formulier onverwijld verslag uit aan de officier van justitie en waarschuwt hij onverwijld de ambtenaar van de burgerlijke stand (art. 10.1 Wlb).

De bovenstaande alinea bestaat uit letterlijke verwijzingen naar de Wlb. Op het eerste gezicht lijkt het heel helder: het college van B&W moet gelegenheid geven tot schouw én de gemeentelijke lijkschouwer benoemen. Die lijkschouwer moet opgenomen zijn in een register en geeft een verklaring van overlijden af wanneer hij er van overtuigd is dat de dood natuurlijk is. Wanneer die overtuiging er niet is, brengt de gemeentelijke lijkschouwer verslag uit aan de officier van justitie en waarschuwt hij de ambtenaar van

---

24 Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu; Woudenberg – Van den Broek, C.M., I.A.H.M. Schepers, J.C.A. Hardy, G. de Heus & W.L.J.M. Duijst-Heesters (2023). Het Nederlandse systeem van postmortaal onderzoek in het licht van artikel 2 EVRM. *NTM/NJCM-bull.* 43(3): 241-257 ; Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding*. Inaugurele rede. Maastricht University.

25 Zoals in een eerdere voetnoot werd beschreven, bereiden de drie ministeries van BZK, VWS en JenV ten tijde van het schrijven van dit rapport een herziening van de Wet op de lijkbezorging voor. De nieuwe wet die de Wlb zou moeten vervangen is de Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo). Voor zover bij de auteurs bekend blijven de aangehaalde bepalingen van de Wlb aangaande gemeentelijke lijkschouw vooralsnog ongewijzigd.

26 Het gaat hier om levensbeëindiging op verzoek of hulp bij zelfdoding.

de burgerlijke stand. Het gaat in alle gevallen om een bestuursrechtelijke bevoegdheid waarvoor geen toestemming van overledene of nabestaanden vereist is. Daarbij ligt op deze taak het *overheidsprerogatief*. Dat wil zeggen dat voorrechten, beleidstaken in het openbaar bestuur of bevoegdheden uitsluitend door een overheidslichaam mogen worden gebruikt of uitgeoefend. Dat wil overigens niet zeggen dat dat prerogatief direct bij het Rijk komt te liggen. Sterker, het vierde artikel van de Wlb legt de uitoefening van dit prerogatief neer bij de colleges van B&W; de Commissie-Hoes bevestigde in 2017 dat het overheidsprerogatief wettelijk verankerd ligt in de Wlb.<sup>27</sup> Door het prerogatief heeft een college van B&W de taak om – wanneer zij dat nodig acht – in te grijpen in het lichaam na de dood, zonder instemming van de overledene of diens omgeving.<sup>28</sup> Die bevoegdheid onderstreept het publieke karakter van de gemeentelijke lijkschouw en de maatschappelijke betekenis ervan.

De wetgeving laat – zoals gebruikelijk is – ruimte voor nadere invulling. In de richtlijn voor behandelend artsen die artsenfederatie KNMG<sup>29</sup> op verzoek van de minister van VWS heeft ontwikkeld worden onzorgvuldigheden en fouten in het stelsel deels verklaard vanuit het ontbreken of onduidelijk zijn van definities van begrippen in samenhang met onvoldoende afstemming op de praktijk en onvoldoende kennis van artsen.<sup>30</sup> Het ontbreken en onduidelijk zijn van definities, zo wordt in deze visie beschreven, is een gevolg van “het feit dat de wetgever heeft nagelaten begrippen te omschrijven”.<sup>31</sup> Ook de kapstukken voor verdere regeling bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of besluiten door de verschillende colleges van B&W ontbreken. De wet, noch verdere regelingen specificeren de bepaling wanneer een overlijden ‘natuurlijk’ of ‘niet-natuurlijk’ is. Een gevolg hiervan is dat diverse organisaties en deskundigen niet-eenduidige definities hanteren.<sup>32</sup>

27 Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestandenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

28 Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.

29 Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst.

30 Kamerstukken II 2005/06, 30 696, nr. 3 (2006). *Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging*.

31 Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) (in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het Forensisch Medisch Genootschap en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen. Werkwijze en samenwerking met gemeentelijk lijkschouwers en politie*.

32 Ibid.; Sijmons, J.G. (2022). Bevoegdheden voor de lijkschouw beter te regelen. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 46(1), 27-31. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742022046001003>; Wiersma T.J. (2008). Hoe natuurlijk is een onaangekondigde dood? *Bijblijven* 24(1), 30-35.

De opgestelde richtlijn poogt begrippen en functies strakker te definiëren, zodat er meer duidelijkheid komt in het proces van de lijkschouw. De KNMG en het FMG definiëren de lijkschouw als een combinatie van identificatie, uitwendig onderzoek en beoordeling van de omstandigheden van overlijden.<sup>33</sup>

De onduidelijkheid van definities en procedures heeft in de praktijk onder meer als gevolg gehad dat – foutief – overlijdens als gevolg van een heupfractuur werden bestempeld als ‘natuurlijk’, met name wanneer er veel tijd is verstreken tussen het incident en het moment van overlijden.<sup>34</sup> Daarnaast bestaat ook onduidelijkheid over wie op welke manier het register waar gemeentelijke lijkschouwers in zouden moeten staan beheert. Het profielregister van forensisch artsen, bijgehouden door het KNMG, bestaat weliswaar, maar een forensisch arts is niet altijd een gemeentelijke lijkschouwer.

De richtlijn van de KNMG is niet bestuurlijk vastgesteld. Tegelijkertijd stuurt de richtlijn de praktijk van forensisch artsen wel degelijk.<sup>35</sup> Daarmee ontstaat een hybride constructie: een publiekrechtelijke bevoegdheid die in haar uitvoering sterk medisch wordt ingekleurd. De juridische verankering is dun, de professionele invulling robuust zoals dat in de reguliere geneeskundige praktijk gebruikelijk is. Tegelijkertijd wordt gesteld dat Nederland niet volledig voldoet aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 2 van het EVRM.<sup>36</sup> Nederland beschikt weliswaar over een systeem, maar de effectiviteit van dat systeem staat onder druk wanneer wettelijke kaders onvoldoende richting geven aan de vaststelling van doodsoorzaken. Wanneer de Wlb wordt gevolgd, zo is de redeneerlijn, kunnen feiten rondom een overlijden niet adequaat worden vastgesteld en kan de oorzaak en de aard van overlijden niet correct, en regelmatig zelfs geheel niet, worden vastgesteld.<sup>37</sup> Daarmee raakt een ogenschijnlijk technische kwestie aan fundamentele, rechtsstatelijke vragen.

---

33 NHG (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen*.

34 Ibid.

35 Kamerstukken II 2005/06, 30 696, nr. 3 (2006). *Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging*.

36 Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding*. Inaugurele rede. Maastricht University.

37 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina. pp. 109-110.

## 2.3 De operationele logica van de gemeentelijke lijkschouwer

De gemeentelijke lijkschouw is ingebed in de alledaagse werkelijkheid van overlijden die in aantallen en routines wordt georganiseerd. In Nederland overlijden jaarlijks ongeveer 170.000 mensen.<sup>38</sup> In het overgrote deel van die gevallen verricht de behandelend arts een schouw. In grofweg 30.000 gevallen per jaar – indien sprake is van een vermoeden van niet-natuurlijk overlijden, euthanasie, het overlijden van een kind – komt een forensisch arts in beeld.<sup>39</sup> Het onderscheid tussen ‘natuurlijk’ en ‘niet-natuurlijk’ lijkt helder, maar erachter schuilt een complex proces van selectie en beoordeling. Hierbij zijn de termen ‘natuurlijk’ en ‘niet-natuurlijk’ bij nadere beschouwing niet strikt maar vloeibaar, betwistbaar en afhankelijk van het institutionele landschap waarin zij functioneren.

Wanneer iemand overlijdt of vermoedelijk is overleden, wordt daarvan in de meeste gevallen melding gedaan bij een huisarts, een huisartsenpost of 112. Er zijn in beginsel vier situaties waarin een overledene wordt aangetroffen. Dat kan zijn in de *huiselijke situatie* of *daarbuiten*, waarbij in de huiselijke situatie een behandelend arts vaak als eerste ter plaatse is en daarbuiten via de 112-melding de politie en ambulance als eerste ter plaatse zijn. Ook kan het in een *zorginstelling*, waar een behandelend arts ter plaatse is. Een laatste situatie is in *een gebied waar de Koninklijke marechaussee een politietaak heeft* (denk daarbij aan luchthavens).<sup>40</sup> Bij lijkvinding moet zo spoedig mogelijk worden vastgesteld of de aangetroffen persoon ook daadwerkelijk overleden is. Indien het overlijden nog niet is vastgesteld, doet de gemeentelijke lijkschouwer dat voordat de lijkschouw wordt verricht. De wet schrijft voor dat de schouw zo spoedig mogelijk na het overlijden moet plaatsvinden. Onduidelijk is hoe die spoed zich verhoudt tot praktische omstandigheden zoals de beschikbaarheid van artsen, geografische spreiding en gelijktijdige meldingen.

De schouw zelf bestaat uit het verzamelen van uiteenlopende informatie. Het gaat niet alleen om het lichaam, maar ook om de context: was er sprake van een bekende ziekte? Recent medisch ingrijpen? Medicatiegebruik?

---

38 Centraal Bureau voor de Statistiek (n.d.). *Sterfte*. Centraal Bureau Voor De Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsgroei/overlijden>.

39 Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina.

40 Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde*. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Psychische klachten? Waren er getuigen aanwezig, en zo ja, wat is hun relatie tot de overledene? Is het lichaam verplaatst? Al deze gegevens worden betrokken bij het oordeel over de aard van het overlijden.<sup>41</sup> Dat oordeel is binair georganiseerd: natuurlijk of niet-natuurlijk. Maar de realiteit houdt zich zelden aan die binaire tegenstelling.

Die informatie – over zowel de overledene zelf als over de omgeving als van het mogelijke patiëntendossier – voeden het oordeel over de aard van overlijden: is het natuurlijk of niet-natuurlijk? Een natuurlijke dood is een overlijden door spontane ziekte, inclusief een complicatie van een *lege artis* uitgevoerde medische behandeling.<sup>42</sup> Waarbij *lege artis* (letterlijk ‘volgens de regelen der kunst’) een medische term is die inhoudt dat een handeling zorgvuldig en volgens de geldende standaarden en richtlijnen is uitgevoerd.<sup>43</sup> Wanneer daar sprake van is kan de behandelend of dienstdoend arts de A-verklaring (de verklaring van overlijden) en de B-verklaring (de doodsoorzaak) invullen.<sup>44</sup> Op de A-verklaring staat wie de overledene is en op welke datum de persoon is overleden. Deze wordt gebruikt om het overlijden aan te geven bij de burgerlijke stand van de gemeente. De B-verklaring beschrijft wat de doodsoorzaak van de overledene is. Deze informatie wordt gebruikt voor de landelijke statistiek die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijhoudt.

Niet-natuurlijk zijn dan “alle andere overlijdens”.<sup>45</sup> Een niet-natuurlijke dood is bijvoorbeeld aan de orde wanneer er sprake is van een ongeval, verdrinking, geweld, zelfdoding, euthanasie of een (para-)medische calamiteit. Indien de behandelend of dienstdoend arts vermoedt dat één van deze situaties aan de orde is, wordt de gemeentelijke lijkschouwer ingeschakeld. Maar ook een gevoel dat er iets niet klopt kan reden zijn de gemeentelijke lijkschouwer in te schakelen. Dat gevoel kan ontstaan door vreemd gedrag van omstanders, omgevingsfactoren, sporen van inbraak, sporen van drank-, drugs-, of medicijngebruik, of tekenen van geweld die mogelijk pas waarneembaar zijn na gedeeltelijke of gehele ontkleding van het lichaam. Hier komt de operationele logica scherp in beeld. Afwegingen worden gemaakt op basis van beschikbare kennis, informatie en bevindingen, ervaring, professionele

---

41 NHG (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen*.

42 Ibid.

43 Wöretshofer, J. (1992). *Volgens de regelen van de kunst. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de medicus voor professioneel uitgevoerde handelingen*. Proefschrift, Maastricht University. Arnhem: Gouda Quint.

44 De uitzondering op deze regel is wanneer de zaak een minderjarige betreft. In dat geval kan hier pas toe worden overgegaan na overleg met een gemeentelijke lijkschouwer, cf. artikel 10a van de Wlb.

45 Woudenbergh – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina. pp. 22.

intuïtie, richtlijnen en praktische haalbaarheid, zoals dat in medische beroepen gebruikelijk is. In de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd, werd door verschillende gesprekspartners gewezen op het risico van perverse effecten, namelijk het vaststellen van een natuurlijke doodsoorzaak door een behandelend arts, zonder voldoende onderzoek – hierdoor zou er dan geen nader onderzoek door een gemeentelijke lijkschouwer meer plaatsvinden. Dit zou een gevolg kunnen zijn van bijvoorbeeld extreme drukte, administratieve lasten of *biases*.

Wanneer er bij de *initiële* schouw wordt getwijfeld of er sprake is van een natuurlijke dood of wanneer de behandelend arts constateert dat geen sprake is van natuurlijk overlijden begint het werk van de gemeentelijke lijkschouwer. Er is sprake van eerste triage wanneer de dienstdoend forensisch arts wordt gebeld: is de forensisch arts ter plaatse nodig om vast te stellen of er sprake is van (niet-)natuurlijk overlijden? Op basis van ervaring, vermoedens en praktische haalbaarheid wordt die afweging gemaakt. Niet op basis van de wet. Daar vult de operationele logica een leemte: wie is beschikbaar, wat is bekend, wat is haalbaar?

Ons verslag van het meelopen met de forensisch arts laat zien dat pragmatisme en routine naast elkaar bestaan. De arts arriveert op een plaats van een voorval, werkt samen met forensische opsporing, beoordeelt het lichaam, raadpleegt de officier van justitie, en vult het formulier ‘Verklaring van overlijden’ in. Dit alles volgt uit de handreikingen en richtlijnen die de doelgroep zelf heeft geformuleerd. De indruk die bekijft is die van een taak die ‘gewoon gebeurt’, door professionals met plichtsbesef.

## 2.4 Wie voert uit en wie bepaalt de standaard?

Een arts is nog geen forensisch arts. Een afgestudeerde (basis)arts kan een driejarige profielopleiding volgen tot forensisch arts KNMG. De opleiding bestaat uit een praktijkdeel (drie periodes praktijkopleiding en vijf verschillende stages bij bijvoorbeeld een GGD, FARR of LOEF), in combinatie met theoretisch onderwijs bij de NSPOH.<sup>46</sup> De schatting op dit moment is dat er ca. 170 forensisch artsen in Nederland actief zijn.<sup>47</sup> Een groot deel van de artsen die als profielarts forensische geneeskunde geregistreerd staat werkt als gemeentelijke lijkschouwer en geeft les of werkt in een dokterspraktijk. Deze beroepsgroep stemt onderling af binnen het FMG, en opereert als

---

<sup>46</sup> Netherlands School of Public and Occupational Health.

<sup>47</sup> Registratiecommissie Geneeskundig Specialisten (2025). *Aantal geregistreerde specialisten/profielartsen op peildatum 31 december van het jaar*.

gemeentelijke lijkschouwer doorgaans onder de vlag van GGD'en – of in sommige regio's onder private aanbieders zoals de eerdergenoemde FARR. Het register van gemeentelijke lijkschouwers wordt door het KNMG bijgehouden. Ook formuleert de medische praktijk een werkdefinitie van een lijkschouw: “een visuele inspectie”, eventueel aangevuld met palpatie<sup>48</sup> en temperatuurmeting.<sup>49</sup> Zo werkt het in de praktijk.

De professionals zijn niet alleen degenen die de standaard bepalen, maar óók degenen die de structuur in stand houden. Colleges van B&W hebben hun benoemingsbevoegdheid in bijna alle gevallen direct *gemandateerd* aan de Directeur Publieke Gezondheid (DPG), die aan het hoofd staat van de GGD. Ook staat de DPG aan het hoofd van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio, de GHOR (waarvan de wettelijke taak vastligt in de Wet veiligheidsregio's). De DPG stelt op diens beurt forensisch artsen aan (of contracteert ze) om lijken te schouwen. Deze mandaatconstructie is gebruikelijk waar het gaat om gemeentelijke taken die de *publieke gezondheid* betreffen. Mandatering ontslaat het college van B&W niet van haar verantwoordelijkheid als opdrachtgever. Het college behoort zich van de uitvoering van de in mandaat gegeven taken te vergewissen.

Tot op zekere hoogte werkt deze inrichting – en dat is een grote verdienste van de betrokken professionals in dit werkveld. Maar tegelijkertijd zien ook die professionals dat het fundament dat hieronder ligt kwetsbaar is. Het Nederlands Huisartsengenootschap (NHG) stelt bijvoorbeeld in haar *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen*: “Ontbrekende en onduidelijke definities zijn een gevolg van het feit dat de wetgever heeft nagelaten begrippen [zoals ‘natuurlijke dood’, ‘behandelend arts’ en ‘dienstdoend arts’] te omschrijven” (pp. 7).<sup>50</sup>

De onduidelijkheid over definities is mede het gevolg van gebrekkige en versnipperde invulling van opdrachtgeverschap. Immers, van de opdrachtgever mag worden verwacht dat deze vaststelt wat onder de uitvoering van de taak wordt verstaan. De professionele richtlijn die door de beroepsgroep is opgesteld voorziet voorlopig in dat gebrek. Wat is een ‘(niet-)natuurlijke dood’? Wat is een ‘dienstdoend arts’? Wat wordt verstaan onder ‘de aard van overlijden’? Deze begrippen zijn cruciaal voor het functioneren van de gemeentelijke lijkschouw, maar door opdrachtgevers – colleges van B&W – niet vastgesteld. Of, om de aard van de problematiek

---

48 Onderzoek van een lichaam door betasting, bijvoorbeeld het voelen aan de buik.

49 Sijmons, J.G. (2022). Bevoegdheden voor de lijkschouw beter te regelen. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 46(1), 27-31. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742022046001003>.

50 NHG (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen*.

meer tastbaar te maken vanuit de idee van uniformiteit in heel Nederland: colleges van B&W hebben niet gezamenlijk bepaald dat in Nederland een specifieke standaard voor gemeentelijke lijkschouw dient te worden gehanteerd en dat ook niet verlangd van de door hen gemandateerde opdrachtgever, de DPG. Al evenmin wordt in mandaatregelingen verlangd oplossingen te vinden voor capaciteitsvraagstukken. Niet elke publieke taak vraagt om een gedetailleerde wettelijke regeling, zolang er maar gedeelde standaarden bestaan en bestuurlijke dekking bestaat voor de toepassing ervan. In de huidige praktijk komt die invulling grotendeels voort vanuit de (medische) richtlijn voor behandelende artsen, waarin een medische logica, meer dan een publiekrechtelijk kader, centraal staat. Daarmee verschuift de duiding van overlijden grotendeels naar de sfeer van een professioneel oordeel, en wordt zij minder zichtbaar als een keuze die ook om bestuurlijke en maatschappelijke duiding vraagt. De gemeentelijke lijkschouw wordt daarmee deels *gedejuridiseerd* én *gedepolitiseerd*: een technisch moment, terwijl het ook gaat over publieke interventie en maatschappelijke normstelling.

Dat wordt zichtbaar bij de *diagnose per exclusionem*: wanneer geen aanwijzingen voor een niet-natuurlijke dood worden gevonden, kan een overlijden als natuurlijk worden aangemerkt, ook als de precieze doodsoorzaak onbekend blijft. Dit is geen louter medische beslissing. Zij impliceert dat geen strafrechtelijk vervolgonderzoek plaatsvindt en dat publieke interventie stopt.<sup>51</sup> Daarmee is het ook een publiek-juridisch moment van demarcatie. Door deze afweging als professioneel oordeel te presenteren verdwijnen normatieve keuzes uit het bestuurlijke zicht.

Tegelijkertijd is het functioneren van de gemeentelijke lijkschouw afhankelijk van een kleine groep artsen, zonder ervaren bestuurlijk opdrachtgeverschap, zonder bestuurlijk kader voor kwaliteit, en met beperkte zichtbaarheid binnen de gemeentelijke bestuurspraktijk. Wat gebeurt er als deze groep krimpt, het beroep minder aantrekkelijk wordt – een ontwikkeling waar nu door betrokkenen al voor wordt gewaarschuwd –, of onderlinge afstemming stopt? En wat gebeurt er wanneer zich een uitzonderlijke en ontwrichtende gebeurtenis voordoet, waardoor de capaciteit voor de gemeentelijke lijkschouw (tijdelijk) ernstig overvraagd wordt? De huidige structuur kent weinig buffers tegen zulke scenario's. En het roept de vraag op of deze gestolde praktijk ook bestuurlijke helderheid en publieke legitimiteit oplevert.

---

<sup>51</sup> Ibid.

## 2.5 Wie bestuurt dit?

Waar de vorige paragrafen de juridische basis en de praktijk van de gemeentelijke lijkschouw lieten zien, verschuiven we het perspectief hier verder naar de logica van het openbaar bestuur. Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe deze publieke taak *formeel* is ingebed in het stelsel van bestuur, toezicht en verantwoording. Het formele antwoord op de bestuurlijke verankering van de gemeentelijke lijkschouw lijkt eenvoudig: het college van B&W is verantwoordelijk en opdrachtgever en de GGD of de FARR voert in de meeste gevallen uit. In het geval van de GGD wordt de opdracht gemandateerd aan de Directeur Publieke Gezondheid. De DPG legt in de praktijk niet direct verantwoording af aan individuele colleges van B&W, maar aan het Dagelijks Bestuur (DB, gaat over de bedrijfsvoering) en het Algemeen Bestuur (AB, bestaande uit een burgemeester of wethouder van alle deelnemende gemeenten en verantwoordelijk voor onder meer de begroting, jaarstukken en meerjarenbeleid) van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij legt het DB verantwoording af aan het AB. Leden van het AB leggen horizontaal verantwoording af over het eigen handelen aan de gemeenteraad die zij in het AB vertegenwoordigen. Formeel legt het Algemeen Bestuur verticaal verantwoording af aan de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ), die toeziet op de kwaliteit en veiligheid van de zorg die de GGD verleent. Naar (het functioneren van) de gemeentelijke lijkschouw heeft de IGJ incidenteel onderzoek gedaan. In haar toetsingskader uit 2020 beroept de IGJ zich op het feit dat de grondslag van het toezicht door de IGJ op de lijkschouw in de modernisering van de Wlb wordt ingeregeld.<sup>52</sup> De gemeentelijke lijkschouw is immers een bijzonder taakveld voor een inspectie die zich bezig houdt met zorg voor levenden.

Hoewel dit overzichtelijk klinkt, is de praktijk weerbarstig. De rol van het Algemeen Bestuur van de GGD is rond de gemeentelijke lijkschouw grotendeels procedureel in de zin dat zij verantwoording in ontvangst neemt voor een taak waarvan geen bewustzijn bestaat dat er actief opdrachtgeverschap nodig is. Dat komt niet in de laatste plaats door de zeer beperkte politieke aandacht vanuit gemeenteraden. Formeel gezien levert de GGD ieder jaar een jaarverslag en verantwoording in bij de gemeenteraden die samen de GGD aansturen, maar het kopje ‘gemeentelijke lijkschouw’ is in de meeste jaarverslagen hoogstens zeer beperkt terug te vinden en vormt blijkens de door ons gevoerde gesprekken geen aanleiding voor colleges of gemeenteraden om daarover politieke vragen te stellen.

---

<sup>52</sup> Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (25 juni 2020). *Toetsingskader Lijkschouw bij (verdenking van) niet-natuurlijke dood. Eindversie*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ook de rollen van de verschillende ministeries zijn ogenschijnlijk overzichtelijk verdeeld. VWS is betrokken vanwege de medische kant, JenV vanwege de verbinding van de gemeentelijke lijkschouw met het strafrecht, en BZK (vaak samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) vanuit de institutionele inrichting van het openbaar bestuur. Gezamenlijk dragen zij de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke lijkschouw.

## **2.6 Opdrachtgeverschap versterken**

Wat betekent dit voor de versterking van het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw? Als we erkennen dat we hier te maken hebben met een gestold patroon van institutionele verhoudingen bij afwezigheid van bestuurlijk opdrachtgeverschap – een organisch gegroeid geheel van historische routines, betrokken professionals en gebruikelijke praktijken – dringt zich de vraag op of we daar dan ‘weer’ of ‘alsnog’ een stelsel van zouden moeten maken. Een stelsel veronderstelt immers iets anders dan wat we nu aantreffen: expliciete doelen, herkenbare verantwoordelijkheden, heldere normen, zichtbare besturing, onlosmakelijke verwevenheid tussen de elementen in het stelsel en een vermogen om te leren en bij te sturen. Zie het als een kader dat richting geeft en houvast biedt wanneer vanzelfsprekendheden onder druk komen te staan. Versterken van opdrachtgeverschap is een aspect van stelselvorming en een manier om vanuit gestolde verhoudingen in de richting van een stelsel te evolueren.

Die beweging naar meer stelselmatig opdrachtgeverschap kent twee niveaus. Allereerst gaat het om de positionering van de gemeentelijke lijkschouw als vakgebied. Het gaat dan om de betekenis die de gemeentelijke lijkschouw heeft ten opzichte van bijvoorbeeld het strafrecht en de publieke gezondheid. Dat maakt duidelijk in welke context het opdrachtgeverschap vorm dient te krijgen. De gemeentelijke lijkschouw staat niet op zichzelf: zij raakt aan opsporing, rechtsbescherming, zorg en rouw. Het gaat erom zicht te krijgen op afhankelijkheden, verantwoordelijkheden en spanningen die nu vooral impliciet worden opgelost.

Het tweede niveau is vervolgens de organisatorische vormgeving van de gemeentelijke lijkschouw. Dat gaat over de vraag wie opdrachtgever kan of misschien wel moet zijn en hoe dat georganiseerd kan worden. Dat kan gaan om het vervangen van de bestaande praktijk door een nieuwe, maar ook om het expliciteren van wat nu impliciet functioneert. Juist omdat het werk zo sterk leunt op professionaliteit en routine, blijft het bestuurlijke kader onderbelicht – en daarmee kwetsbaar.

In de volgende hoofdstukken maken we die beweging. In hoofdstuk 3 beschrijven we de positionering van de gemeentelijke lijkschouw als vakgebied ten aanzien van het strafrecht en de publieke gezondheid. In hoofdstuk 4 werken we de organisatorische vormgeving en het opdrachtgeverschap rond de gemeentelijke lijkschouw uit en beschrijven we manieren om dat opdrachtgeverschap te versterken, zonder de professionele praktijk te verstikken. In hoofdstuk 5 brengen we de lijnen uit het rapport samen door ideaaltypen voor opdrachtgeverschap te wegen ten opzichte van de positionering van de gemeentelijke lijkschouw.

### 3. Visies: positioneren van de gemeentelijke lijkschouw

#### Spreken over betekenis

Aan het eind van de interviewronde van dit onderzoek organiseren we een *whole system in the room*-bijeenkomst. De titel zegt het al: alle betrokkenen rond de gemeentelijke lijkschouw in één ruimte, om gezamenlijk te reflecteren op de gestolde verhoudingen. Bijna alle partijen die we hebben gesproken sluiten aan. Als we de vraag inbrengen wat de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw is, gaan (bijna) alle handen omhoog en ontstaat een levendige discussie waarin verschillende perspectieven aan de orde komen en met elkaar in verband worden gebracht. Aan het eind van de sessie spreekt een aantal betrokkenen met elkaar af om hieraan vervolg te geven door samen een tekstvoorstel te maken over de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw.

#### 3.1 Positionering: de publieke waarde van gemeentelijke lijkschouw

In de interviews die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, hebben we betrokkenen uitvoerig bevraagd hoe de gestolde verhoudingen rond de gemeentelijke lijkschouw er op dit moment uitzien. Hoe zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen uw organisatie en andere betrokkenen georganiseerd? Hoe vult uw organisatie haar verantwoordelijkheid in? Uiteraard hebben we ook gesproken over opdrachtgeverschap. Maar waar onze gesprekken ook over gingen en waar de sessie die we organiseerden ook op uit kwam, resteerde de vraag waar de gemeentelijke lijkschouw eigenlijk toe dient. Welke maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigt deze taak? Dat brengt ons bij de publieke waarde van gemeentelijke lijkschouw. Mark Moore, de grondlegger van het ‘publieke waarde denken’, heeft het in die context over de meerwaarde die voor de samenleving wordt gecreëerd.<sup>53</sup> In deze paragraaf werken we, op basis van de gesprekken en diverse publicaties, in willekeurige volgorde vier perspectieven uit die op verschillende manieren de publieke waarde van de gemeentelijke lijkschouw expliciteren.

<sup>53</sup> Moore, M.H. (1995). *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press; Steen, M.A. van der, J. Scherpenisse, & M.J.W. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Het eerste perspectief is vanuit de **medische logica**. Vanuit deze invalshoek is de gemeentelijke lijkschouw in de kern een professionele handeling, ingebed in het medisch domein en met sterke verwevenheid met het strafrecht. Het gaat om klinische beoordeling, vakmanschap, en professionele autonomie, die samen de kwaliteit en betrouwbaarheid van het oordeel na overlijden moeten waarborgen.<sup>54</sup> Forensisch artsen benadrukken dat zij werken op basis van expertise, ervaring en medische standaarden. De gemeentelijke lijkschouw is vanuit dit perspectief primair een vorm van zorgvuldige diagnostiek na overlijden, die bijdraagt aan vertrouwen in de vaststelling van doodsoorzaken en het uitsluiten van medische of niet-natuurlijke oorzaken.

Het tweede perspectief benadrukt juist de **bestuurlijke en publieke verantwoordelijkheid**. Vanuit dit perspectief is de gemeentelijke lijkschouw niet slechts een medische handeling, maar een expliciete overheidstaak die zorgvuldigheid vergt en waar publieke macht voor wordt ingezet, voortvloeiend uit het EVRM.<sup>55</sup> De bevoegdheid om zonder toestemming van nabestaanden in te grijpen in het lichaam van een overledene wordt gezien als een zwaar publiek mandaat, dat vraagt om democratische legitimatie en bestuurlijke verantwoording.

Het derde perspectief positioneert de gemeentelijke lijkschouw nadrukkelijk als **schakel in (of voorafgaand aan) de strafrechtketen**. Vanuit dit perspectief is de taak van de gemeentelijke lijkschouw het signaleren van niet-natuurlijke overlijdens, zodat eventueel strafrechtelijk (vervolg)onderzoek mogelijk wordt. De gemeentelijke lijkschouw fungeert hier als poortwachter: zij bepaalt of de staat verder ingrijpt of zich afzijdig houdt. In deze logica staat waarheidsvinding centraal. Snelheid, onafhankelijkheid en eenduidige procedures zijn cruciaal.<sup>56</sup> Samenwerking tussen gemeentelijke lijkschouwers en politie en het Openbaar Ministerie is hier vanzelfsprekend en kwaliteitsnormen worden primair afgemeten aan juridische robuustheid en houdbaarheid in het (strafrechtelijk) vervolg.

---

54 Zie onder meer: Nederlands Huisartsen Genootschap (in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het Forensisch Medisch Genootschap en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst). (2016). *Richtlijn lijkschouw voor handelend artsen. Werkwijze en samenwerking met gemeentelijk lijkschouwers en politie*.

55 Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief*.

56 Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding*. Oratie, Universiteit Maastricht. <https://doi.org/10.26481/spe.20170317wd>

Het vierde perspectief ziet de gemeentelijke lijkschouw als onderdeel van de **publieke zorg rond de dood en daarna**. Vanuit deze invalshoek is de gemeentelijke lijkschouw niet alleen een professionele of juridische handeling, maar ook een sociaal en moreel moment. Voor nabestaanden markeert zij een belangrijke schakel in afscheid en verwerking. De manier waarop professionals zich gedragen, communiceren en aanwezig zijn, doet ertoe. Hier wordt de gemeentelijke lijkschouw gezien als onderdeel van een breder maatschappelijk ritueel rond dood en verlies. Niet religieus, maar publiek. Daarbij draagt de kennis over doodsoorzaken die gemeentelijke lijkschouwers verzamelen – ook wanneer die natuurlijk zijn – bij aan collectief inzicht in sterftepatronen en mogelijke aanknopingspunten voor preventie, en daarmee aan bredere, maatschappelijke zorg.

Deze perspectieven leggen verschillende accenten, zonder dat ze elkaar uitsluiten. De spanning ontstaat juist doordat zij allemaal (een kern van) publieke waarde(n) articuleren. De gemeentelijke lijkschouw is – andermaal in willekeurige volgorde – medisch, is bestuurlijk, is strafrechtelijk relevant, én is een publiek moment rond het levenseinde. Het probleem is dan ook niet dat deze perspectieven naast elkaar bestaan, maar juist dat het bepalen van een volgorde de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw preciseert. Het gaat daarbij om het expliciteren en (af)wegen van publieke waarden in dezelfde praktijk ten opzichte van elkaar. Hoewel er geen sprake is van een keuze tussen de een óf de andere publieke waarden, maakt het uit welke publieke waarde als vertrekpunt wordt genomen.

Ten behoeve van het versterken van opdrachtgeverschap kunnen uit deze vier perspectieven twee visies (vanuit twee verschillende startwaarden) worden gekozen op wat bij de gemeentelijke lijkschouw primair is: de publieke gezondheid of (de aansluiting op) het strafrecht. In beide visies hebben zowel de publieke gezondheid als het (pre)strafrecht een plek, maar de startpunten van de visies verschillen en daarmee ook wat de gemeentelijke lijkschouw is.

### **3.2 Twee visies: primair in het strafrecht of in de publieke gezondheid**

#### **Gemeentelijke lijkschouw in het (pre)strafrecht**

We beginnen bij de visie waarin de gemeentelijke lijkschouw primair wordt gepositioneerd als onderdeel van het (pre-)strafrechtelijk domein.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

Dat betekent dat de gemeentelijke lijkschouw *primair* in dienst staat van waarheidsvinding, rechtsbescherming, en de strafrechtketen. Dat betekent dat twijfel over een natuurlijk overlijden de ‘trigger’ vormt om de gemeentelijke lijkschouwer te verzoeken ter plaatse te komen om de aard van het overlijden te beoordelen en, indien sprake lijkt van niet-natuurlijk overlijden, de gemeentelijke lijkschouwer dit signaleert ten behoeve van eventueel strafrechtelijk onderzoek. Dat het onderzoek van de gemeentelijke lijkschouwer óók nog andere doelen dient is eveneens evident en belangrijk, maar wel secundair: de gemeentelijke lijkschouwer heeft dan een signaleringsfunctie ten behoeve van de publieke gezondheid en de kwaliteit van zorg in geval van een medische calamiteit.

Vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat is het van belang dat geen enkel misdrijf onopgemerkt blijft. In zekere zin fungeert de gemeentelijke lijkschouwer hier als poortwachter die invloed heeft op het terugtrekken of juist verder ingrijpen van de staat door het zetten van stappen richting en in de strafrechtketen. In die logica is het noodzakelijk dat analyse onafhankelijk plaatsvindt, dat er duidelijke kwaliteitsnormen zijn en dat samenwerking met politie en OM goed is georganiseerd. De nadruk komt dan als vanzelf te liggen op waarden als zorgvuldigheid, uniformiteit en juridische robuustheid. De dood is primair een gebeurtenis die om classificatie vraagt: natuurlijk of niet-natuurlijk, wel of geen vervolgonderzoek. Dat maakt de plek van het vak ten opzichte van politie, justitie en rechtspraak helder. Daarmee ontstaat ook ruimte om scherp te formuleren wanneer de gemeentelijke lijkschouw goed functioneert: een tijdige, onafhankelijke schouw, eenduidige verslaglegging en een heldere overdracht naar justitie. Ook ontstaat ruimte om te (her)overwegen welke taken vanuit die definitie wel of niet passen bij het dagelijkse werk van de gemeentelijke lijkschouwer, zoals de verplichte lijkschouw bij euthanasie of bij overlijden na valincidenten in verpleeghuizen.

### **De gemeentelijke lijkschouw in de publieke gezondheid**

Wanneer de gemeentelijke lijkschouw wordt gepositioneerd binnen de publieke gezondheid<sup>58</sup> staat de vraag centraal waarom iemand is overleden en wat daaruit geleerd kan worden voor preventie en beleid. De lijkschouw biedt inzicht in doodsoorzaken, onderliggende risicofactoren en patronen van (vermijdbare) sterfte, waaronder suïcide, middelengebruik, zorgtekorten

---

58 De wetgever definieert de publieke gezondheid in artikel 1c van de Wet publieke gezondheid als “de gezondheidsbeschermende en gezondheidsbevorderende maatregelen voor de bevolking [...], waaronder begrepen het voorkómen en het vroegtijdig opsporen van ziekten”. In dit rapport gebruiken wij het begrip in een bredere zin, waarin ook praktijken die kennis opleveren over sterfte, die kunnen bijdragen aan preventie en beleid, onder het perspectief van publieke gezondheid worden geplaatst.

en sociaal isolement. Het (pre-)strafrechtelijke perspectief is hierin een essentieel, maar begrensd onderdeel: het is ingebed in een bredere benadering gericht op volksgezondheid, publieke veiligheid en maatschappelijke leerprocessen.

Voor professionals markeert de gemeentelijke lijkschouw een overgang van medische zorg naar juridische afhandeling. Dat moment is beladen en vraagt om zowel professionele distantie als menselijke nabijheid. In die spanning opereren forensisch artsen dagelijks. Zij kennen hun forensische taak en het belang van zorgvuldige waarheidsvinding én ervaren de morele verantwoordelijkheid die hoort bij het omgaan met dood, verdriet en vragen over de omstandigheden van overlijden. Daarbij komt dat de kennis die zij opdoen – ook wanneer sprake is van een natuurlijk overlijden – kan bijdragen aan breder inzicht in (maatschappij-brede) patronen van sterfte, kwetsbaarheid en mogelijke aanknopingspunten voor preventie. Deze dimensie van de gemeentelijke lijkschouw leeft in de praktijk, in routines en in impliciete beroepsnormen, niet in de laatste plaats door de moeizame en verhullende manier waarop zowel in de maatschappij als op bestuurlijk gebied met de dood wordt omgegaan. Juist in situaties waarin het vermoeden van een misdrijf gering is, maar waarin de gemeentelijke lijkschouw toch moet plaatsvinden, wordt dit spanningsveld zichtbaar. Denk aan bepaalde gevallen van overlijdens in verpleeghuizen of in gevallen van euthanasie. Binnen de beroepsgroep bestaat discussie over de betekenis en meerwaarde van de gemeentelijke lijkschouw in dergelijke situaties. In die context kan de aanwezigheid van de staat – zeker wanneer deze wordt geassocieerd met ‘niet-natuurlijke omstandigheden’ – soms ongemakkelijk worden ervaren, terwijl het perspectief van publieke gezondheid in deze discussie op de achtergrond blijft.

Vanuit de publieke gezondheid en bijbehorende publieke waarden is expliciet aandacht voor de bijdrage van de gemeentelijke lijkschouw aan bredere maatschappelijke kennis over sterfte, kwetsbaarheid en preventie. In het concrete handelen van forensisch artsen krijgt die betekenis vorm. Daarbij leert de medische discipline én de overheid van sterfte en wordt zij in een aantal gevallen op een precair moment zichtbaar in het leven van burgers. Met de nadruk op die publieke waarden is de gemeentelijke lijkschouw een forensische taak én een praktijk met betekenis voor publieke gezondheid, maatschappelijke reflectie en het zorgvuldig omgaan met de dood in het publieke domein. Maar, vanuit deze redenering zou je bijna vergeten dat het forensische werk ook – misschien wel met name – een juridische component heeft en de lijkschouw een nadrukkelijke rol in de strafrechtketen vervult.

### 3.3 Visies vergeleken

Om het verschil tussen de primair strafrechtelijke positionering en positionering primair ten behoeve van publieke gezondheid inzichtelijk te maken, helpt het om ze aan elkaar te spiegelen. Het schema hieronder brengt daarom in beeld hoe de beide visies zich tot elkaar verhouden.

*Tabel 1.*

| DIMENSIE                        | STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN<br>BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN                                                                              | STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID                                 |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>Focus van handelen</b>       | Het afwegen of er sprake is van natuurlijk of niet-natuurlijk overlijden en bijbehorend de strafrechten (al dan niet) in werking laten treden. | Onderzoeken van sterfte(patronen) en leren van oorzaken.       |
| <b>Vorm van publieke waarde</b> | Waarheidsvinding, rechtsbescherming, juridische zekerheid, rule of law.                                                                        | Maatschappelijk leervermogen en verantwoordelijkheid.          |
| <b>Tijdshorizon</b>             | Direct en beslissend: wel of geen vervolgonderzoek.                                                                                            | Langere termijn: duiden van patronen en inzetten op preventie. |
| <b>Risico bij dominantie</b>    | Verliezen van de opbrengst van neveneffecten.                                                                                                  | Diffuse verantwoordelijkheid.                                  |

Deze visies zijn aanvullend op elkaar. Als waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht het primaire startpunt voor de gemeentelijke lijkschouw is, dan volgen daaruit ook allerlei vragen over en levert dat ook informatie op ten behoeve van de publieke gezondheid. Als de publieke gezondheid het primaire startpunt vormt voor de gemeentelijke lijkschouw heeft waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht daarin vanzelfsprekend ook een plaats. Het is desalniettemin relevant om hierbij stil te staan, omdat de keuze voor een van beide visies als vertrekpunt gevolgen heeft voor de wijze waarop opdrachtgeverschap dient te worden ingericht.

### 3.4 Visies met betekenis: gevolgen voor opdrachtgeverschap

In deze paragraaf werken we de betekenis van de visies voor het opdrachtgeverschap nader uit. In de ene benadering staat de lijkschouw primair ten dienste van het strafrecht. Het overlijden wordt opgevat als een potentieel

*juridisch* incident waarbij moet worden vastgesteld of uitgesloten dat er sprake is van een niet-natuurlijke dood. De centrale vraag is of er aanleiding is voor strafrechtelijk onderzoek. De focus qua publieke waarden ligt op waarheidsvinding in het individuele geval, procedurele zorgvuldigheid en rechtsstatelijke waarborgen. Binnen deze benadering fungeert de gemeentelijke lijkschouwer vooral als poortwachter voor de strafrechtketen en is de uitkomst van de schouw in hoge mate binair: een strafrechtelijk vervolg, of niet. Concreet betekent dit dat het voor de hand ligt om het opdrachtgeverschap te organiseren in lijn met de strafrechtketen. Die strafrechtketen is overwegend gecentraliseerd met daaraan verbonden regionale uitvoering.

De benadering die primair vertrekt vanuit de publieke gezondheid neemt in ogenschouw dat, naast het feit dat de gemeentelijke lijkschouwer wordt ingezet in het kader van waarheidsvinding voor het strafrecht, het overlijden niet uitsluitend een individueel en juridisch te beoordelen gebeurtenis is. Het is eveneens een maatschappelijk relevant fenomeen dat inzicht kan geven in gezondheid, zorg, leefomstandigheden en systeemfactoren. De centrale vraag van de gemeentelijke lijkschouw wordt volgens deze benaderingen *waarom* mensen overlijden zoals zij overlijden, en wat dit zegt over mogelijke kwetsbaarheden en tekortkomingen in de samenleving. Concreet betekent dit dat het voor de hand ligt om het opdrachtgeverschap in lijn met de publieke gezondheidszorg te organiseren. Dat is een vooral decentraal georganiseerd systeem, met een grote verantwoordelijkheid voor gemeenten en regionale uitvoering.

Daarmee wordt opdrachtgeverschap een fundamentele orderingsvraag. Het maakt immers nogal uit of dat opdrachtgeverschap in lijn met de gecentraliseerde strafrechtketen wordt georganiseerd of juist in lijn met de gedecentraliseerde publieke gezondheidszorg. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de vraag wat opdrachtgeverschap is en werken we uit welke vormen er zijn om dat opdrachtgeverschap in te richten.

## 4. Vormen: opdrachtgever tussen ‘zijn’ en ‘worden’

### What's in a name?

Door mee te lopen met een gemeentelijke lijkschouwer wordt de praktijk van de lijkschouw pas écht goed zichtbaar. Daarbij is het indrukwekkend om te zien hoe professioneel deze taak – ook 's avonds, 's nachts en in het weekend – wordt uitgevoerd. Gesprekken met forensisch artsen en andere ketenpartners maken bovendien zichtbaar welke betekenis deze praktijk voor de samenleving heeft.

Achter deze praktijk ligt echter nog een andere vraag, die minder zichtbaar is in het dagelijks handelen van de gemeentelijke lijkschouwer: wie is verantwoordelijk voor het organiseren van de voorwaarden waaronder deze praktijk goed kan functioneren? Bijvoorbeeld door kaders (die de medische beroepspraktijk opstelt) vast te stellen ten behoeve van de kwaliteit van de uitvoering, arrangementen te ontwikkelen om capaciteit en continuïteit te borgen, zorg te dragen voor de bekostiging en in de toekomst mogelijk ook tariefstelling en strategische ontwikkeling met het oog op de toekomst aan te jagen. Kortom: het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw te vervullen.

Dat is geen kwestie van stappen in technische afwegingen in de uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw, maar van het organisatorisch mogelijk maken van de gemeentelijke lijkschouw. Dat vraagt actief opdrachtgeverschap vanuit nabijheid in de betekenis van betrokkenheid én informatie die het mogelijk maakt de positie van opdrachtgever in te vullen. Interessant is dat de manier waarop deze praktijk op dit moment wordt benoemd al iets zegt over hoe zij bestuurlijk wordt begrepen. De term ‘gemeentelijke lijkschouw’ lijkt een neutrale beschrijving, maar suggereert tegelijk dat deze taak vanzelfsprekend van de gemeente is. Daarmee raakt de naam aan een bredere notie uit de filosofie en bestuurskunde: taal is *performatief*. Met taal scheppen we een werkelijkheid. Door te zeggen, ‘zien’ we ook dat wat we zeggen.<sup>59</sup> →

59 Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Den Haag: Boom.



Door de lijkschouw *gemeentelijk* te noemen, 'zien' we een taak die bij de gemeente ligt en door de gemeente wordt ingevuld. Waarmee de vraag opkomt wat bij een specifieke visie op wat 'gemeentelijke' lijkschouw is en waar opdrachtgeverschap wordt belegd de eventuele gevolgen zouden moeten zijn voor de benaming.

De vraag om opdrachtgeverschap binnen de gestolde verhoudingen van de gemeentelijke lijkschouw te versterken is een fundamentele ordeningsvraag: bij wie en op welke manier kan het opdrachtgeverschap voor deze publieke taak, die zich voltrekt op het snijvlak van (pre-)strafrecht, publieke gezondheid, zorg en rouw het beste worden belegd? Daarmee is het niet alleen een juridische kwestie, maar vooral ook een bestuurlijke vraag naar het aanbrengen van structuur en ordening. In antwoord op de onderzoeksvraag – *hoe en bij wie kan het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw het best worden belegd?* – verkennen we in dit hoofdstuk drie verschillende ideaaltypen. Deze ideaaltypen ontleen we aan wetenschappelijke literatuur en aan interviews die we in het kader van dit onderzoek met de bij de gemeentelijke lijkschouw betrokken partijen hebben gevoerd. Het gaat daarbij niet om blauwdrukken, maar om **ideaaltypen**: analytische modellen die helpen scherp te zien wat verschillende keuzes betekenen voor verantwoordelijkheden, bevoegdheden en verhoudingen. De ideaaltypen sluiten daarbij aan op een (beleids-)visie op de taak van de gemeentelijke lijkschouw: (1) Stellen wij kwaliteit en uniformiteit in het (pre-)strafrecht centraal en maken we andere belangen daaraan ondergeschikt? (2) Zoeken wij evenwicht tussen kwaliteit en uniformiteit en nabijheid op grond van het snijvlak van (pre-)strafrecht, publieke gezondheid, zorg en rouw? Of (3) willen wij de nadruk leggen op die nabijheid en het zelfregulerende en organiserende vermogen van de gemeentelijke overheid? In de praktijk kan sprake zijn van of gekozen worden voor mengvormen; om de complexe realiteit van het opdrachtgeverschap te doordenken werken we daarom aan de hand van ideaaltypen.

## 4.1 Opdrachtgeverschap doordenken

Om de verschillende ideaaltypen die in dit hoofdstuk volgen goed te kunnen wegen, is het zaak om scherp te krijgen wat *opdrachtgeverschap* in deze context precies behelst. De formele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taak ligt in de huidige verhoudingen bij het college van B&W. Op grond van de Wet op de lijkbezorging is het college van B&W daarmee formeel opdrachtgever. Maar dat betekent niet dat dit opdrachtgeverschap ook daadwerkelijk daar wordt uitgeoefend. In veel gevallen wordt het opdrachtgeverschap namelijk gemandateerd aan een functionaris van een samenwerkingsverband van

colleges, meestal de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD, of aan een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie van artsen die als lijkschouwer kunnen optreden.

Concreet kent de praktijk van opdrachtgeverschap drie samenhangende dimensies: een **heldere taakopdracht** (wat wordt inhoudelijk verwacht?), een **duidelijke toedeling van bevoegdheden** (wie mag wat beslissen op basis van welke wet of regeling?), en **het doordenken van financiering** (wie betaalt wat en via welke constructie?). Juist op deze drie punten blijkt de huidige praktijk vaak impliciet en daarmee kwetsbaar. Wij zijn in ons onderzoek geen expliciet door colleges van B&W geformuleerde taakopdrachten tegengekomen waardoor er in de praktijk geen sprake is van sturing vanuit de gemandateerde opdrachtgever. Sterker nog, in enkele gevallen lijkt zelfs het bewustzijn dat dit een collegetaak is die in mandaat wordt uitgevoerd niet aanwezig.

De vraag of bevoegdheden overal op de juiste manier zijn gemandateerd overstijgt de reikwijdte van dit onderzoek, maar wanneer in mandaten van colleges van B&W de bevoegdheid op grond van (artikel 4) van de Wet op de lijkbezorging niet expliciet is genoemd, is het de vraag of de benoeming van gemeentelijke lijkschouwer(s) door de gemandateerde opdrachtgever (DPG of leidinggevende arts) wetmatig heeft plaatsgevonden en aan alle randvoorwaarden van een geldig besluit is voldaan.

Waar het gaat om financiering leren onze gesprekken dat deze verloopt via het Gemeentefonds, maar dat er geen duidelijkheid is hoeveel middelen daadwerkelijk aan de gemeentelijke lijkschouw worden besteed aangezien deze onderdeel is van een bredere financieringsstroom. De verantwoordelijke departementen laten hier thans nog separaat onderzoek naar doen.

Opdrachtgeverschap is hierbij een bestuurlijke categorie die nauw verbonden is met juridische concepten als taak(-opdracht), bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Opdrachtgeverschap is een rol die essentieel is voor de bestuurlijke en ambtelijke praktijk: omgaan met spanningen, onzekerheden en normatieve keuzes die onlosmakelijk verbonden zijn met de betreffende publieke taak.<sup>60</sup> Bij de gemeentelijke lijkschouw raken die keuzes aan fundamentele waarden als rechtsbescherming, zorgvuldigheid, menswaardigheid, doelmatigheid en veiligheid. Het zijn waarden die zich wel laten combineren, maar die zich niet altijd met elkaar laten verenigen.<sup>61</sup> Keuzes die

---

60 Graaf, G. de & H. Paanakker (2014). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *The American review of Public Administration* 45(6).

61 Spicer, M.W. (2009). Value conflict and legal reasoning in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 314, pp. 537-555.

de ene waarde versterken, kunnen de andere onder druk zetten. De nadruk leggen op menswaardigheid, om een voorbeeld te noemen, kan gevolgen hebben voor doelmatigheid. Opdrachtgeverschap gaat er niet over dat het de opdrachtgever moet zijn die richtlijnen opstelt voor de uitvoering, die maakt de beroepsgroep zelf. Opdrachtgeverschap gaat erover dat de opdrachtnemer gevraagd wordt om verantwoording over de uitvoering op de taakopdracht, de inhoud van richtlijnen en de toepassing ervan. De uitvoering geschiedt immers in naam van een bestuursorgaan dat ingebed is in een systeem van (politieke) verantwoordelijkheid, proactieve informatieplicht en behoorlijk bestuur. Kort gezegd: de opdrachtgever is niet verantwoordelijk voor het opstellen, maar wel voor het vaststellen van (de naleving van) richtlijnen. Daar ligt de publieke verantwoordelijkheid. Iedere bestuurlijke keuze heeft immers normatieve consequenties.

Opdrachtgeverschap is daarmee ook een kwestie van zichtbaarheid en vertegenwoordiging: het laat zich niet alleen aflezen aan mandaatregelingen of uitvoeringspraktijken, maar juist ook aan bestuurlijke belangstelling en nabijheid in de betekenis van betrokkenheid en verantwoordelijkheid, juist wanneer het schuurt.<sup>62</sup> Bijvoorbeeld als er sprake is van schaarste, incidenten of maatschappelijke onrust. In plaats van dilemma's doorschuiven naar de werkpraktijk van professionals, vraagt opdrachtgeverschap om het expliciet nemen van verantwoordelijkheid.

Die bestuurlijke nabijheid veronderstelt verbinding: tussen bestuur en uitvoering, tussen systeem en dagelijkse praktijk.<sup>63</sup> De gemeentelijke lijkschouw functioneert bij de gratie van vakmanschap. Dat is haar kracht, maar ook haar kwetsbaarheid. Wanneer bestuur te ver op afstand staat (te weinig betrokkenheid heeft en verantwoordelijkheid neemt), verdwijnen normatieve afwegingen bij dat bestuur uit beeld.<sup>64</sup> Het maken van de bestuurlijke afweging van de opdrachtgever over het organiseren van de taak moet daarbij worden onderscheiden van de objectieve technische afweging die de opdrachtnemer maakt bij de taakuitvoering. Het versterken van opdrachtgeverschap vraagt daarom ook om relationeel sturen: luisteren, begrijpen wat het werk vraagt en het onderhouden van een actieve relatie met de praktijk waarin deze taak wordt uitgeoefend.

---

62 Graaf, G. de (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21, pp. 285-306.

63 Thacher, D. & R. Rein (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17, pp. 457-486.

64 Steenhuisen, B. & M.J.G. van Eeten (2008). Invisible trade-offs of public values: Inside Dutch railways. *Public Money & Management*, 28, pp. 147-152.

De urgentie in deze opgave wordt versterkt door ervaren schaarste.<sup>65</sup> Niet altijd toereikende capaciteit, spreiding van deskundigheid en beschikbaarheid, en concurrerende prioriteiten dwingen tot keuzes. Het versterken van opdrachtgeverschap betekent dat bepaalde keuzes in die schaarste niet stilzwijgend worden ‘opgelost’ in de praktijk, maar expliciet door het verantwoordelijk bestuur worden gemaakt en uitgelegd.<sup>66</sup> Niet alles kan altijd; daarom betekent opdrachtgeverschap niet alleen juridische helderheid, maar ook politieke én morele verantwoordelijkheid.

Ten slotte veronderstelt het versterken van opdrachtgeverschap een lerende houding. Opdrachtgeverschap vraagt om voortdurende reflectie op wat werkt en wat niet; als er twijfels zijn bij hoe er gewerkt wordt of als er signalen zijn dat er iets niet goed gaat, moet waar nodig de koers worden bijgesteld.<sup>67</sup> Dat leidt er niet noodzakelijkerwijs toe dat de verhoudingen van nu zich ontwikkelen tot een strakker ontworpen stelsel, maar het draagt bij aan steviger opdrachtgeverschap. Opdrachtgeverschap is daarmee immers een praktijk die telkens opnieuw moet worden waargemaakt, in plaats van een positie die wordt ingenomen.

De praktijk van het versterken van opdrachtgeverschap vatten we, op basis van de in dit hoofdstuk behandelde literatuur, samen in onderstaande tabel met vijf verantwoordelijkheden:

**Tabel 2.**

| VERANTWOORDELIJK OM TE ...                    | KENMERK                                                                                                                  | BETEKENIS VOOR HET VERSTERKEN VAN OPDRACHTGEVERSCAP                                                                                                             |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwoorden<br/>(procedureel)</b>           | Het expliciteren van (publieke) waarden, normatieve keuzes en institutionele doelstellingen binnen een consistent kader. | Zichtbaar maken welke publieke waarden op het spel staan en erkennen dat deze niet oneindig te combineren zijn om bestuurlijke keuzes normatief te onderbouwen. |
| <b>Vertegenwoordigen<br/>(institutioneel)</b> | Het dragen van publiek eigenaarschap en bestuurlijk opdrachtgeverschap en aanspreekbaarheid binnen het bredere stelsel.  | Aanspreekbaar zijn en verantwoordelijkheid nemen voor de opgave, ook wanneer het schuurt of uitkomsten ongemakkelijk zijn.                                      |

65 Okun, A.M. (1975). *Equality and efficiency: The big trade-off*. Washington, DC: The Brookings Institution.

66 Grindle, M.S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17, 525-548.

67 Festinger, L. (1985). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press. (Origineel werk gepubliceerd in 1957).

| VERANTWOORDELIJK OM TE ...        | KENMERK                                                                                                                                                         | BETEKENIS VOOR HET VERSTERKEN VAN OPDRACHTGEVERSCHAP                                                                                                                        |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verbinden (relationeel)</b>    | Relationele sturing: het onderhouden van betekenisvolle (horizontale en verticale) relaties binnen het stelsel. Ruimte maken voor interactie en wederkerigheid. | Een actieve relatie met de uitvoeringspraktijk onderhouden, systeem en werkvloer verbinden en voorkomen dat dilemma's stilzwijgend naar professionals worden doorgeschoven. |
| <b>Verdelen (distributioneel)</b> | Het transparant en gelegitimeerd aanpakken van schaarste.                                                                                                       | Expliciete keuzes maken bij beperkte capaciteit en middelen, die keuzes publiek legitimeren en de last van prioritering niet afwentelen op de uitvoering.                   |
| <b>Veranderen (evolutioneel)</b>  | Lerende houding: het erkennen van frictie als leerpunt.                                                                                                         | Reflectie organiseren, twijfel toestaan en bestaande routines ter discussie durven stellen.                                                                                 |

## 4.2 Huidig opdrachtgeverschap bij de gemeentelijke lijkschouw

Het opdrachtgeverschap ligt nu bij het college van B&W. De uitvoering van de in de wet opgedragen taak is in veel gemeenten gemandateerd aan de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD of een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie, zonder dat colleges daar vervolgens nog naar omkijken. Daarmee is een stilzwijgende ordening ontstaan waarin formeel opdrachtgeverschap samenvalt met bestuurlijke afwezigheid. Opdrachtgeverschap is een papieren realiteit die in bestuurlijke routines nauwelijks zichtbaar is. Dat is een onwenselijke situatie, omdat er als gevolg hiervan geen publieke verantwoordelijkheid wordt genomen om vraagstukken van schaarste op te lossen en de kwaliteit van de uitvoering te bevragen of op verbetering of ontwikkeling van kwaliteit aan te dringen. Bovendien zijn er geen duidelijke afspraken over de vraag wie bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor de kosten in het geval dat de gemeentelijke lijkschouwer op basis van diens eigen inhoudelijke beoordeling besluit tot het (laten) uitvoeren van aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld bij aanhoudende twijfel over de aard van het overlijden. Als sprake is van strafrecht kunnen OM of politie dat bepalen, maar bij gemeentelijke lijkschouw kunnen zij dat niet.

Dat blijkt allereerst uit het beperkte normatieve profiel van de taak: het huidige opdrachtgeverschap rond de gemeentelijke lijkschouw krijgt beperkt vorm vanuit waarden. In termen van **verwoorden** betekent dit dat publieke

waarden wel zijn verankerd in de uitvoering, maar zelden bestuurlijk worden benoemd of gewogen. In de praktijk is de gemeentelijke lijkschouw een routinematige handeling. Pas wanneer incidenten zich voordoen ontstaat bredere aandacht, en die is daarmee reactief van aard. Een structureel kader voor normatieve reflectie lijkt te ontbreken, waardoor waardenafwegingen voornamelijk in de praktijk plaatsvinden.

Ook op het vlak van **vertegenwoordigen** blijkt de formele toedeling van verantwoordelijkheid geen garantie voor politiek-bestuurlijk eigenaarschap. Hoewel colleges van B&W juridisch verantwoordelijk zijn, is hun feitelijke betrokkenheid beperkt. Mogelijk geldt dit ook voor hun kennis van de taak en haar uitvoeringspraktijk. In de praktijk is bijvoorbeeld de benoeming van gemeentelijke lijkschouwers in veel gevallen gemandateerd aan de DPG van de GGD, of aan een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie zoals de FARR. Wanneer in gemeenteraden de jaarverslagen van de GGD aan bod komen, is de aandacht voor de gemeentelijke lijkschouw summier. Bestuurlijk eigenaarschap is daarmee vooral formeel ingericht, waardoor aanspreekbaarheid uit het zicht verdwijnt: zolang het systeem naar behoren functioneert is er weinig aanleiding tot bestuurlijke betrokkenheid, maar wanneer zich knelpunten voordoen, is niet altijd direct duidelijk wie publiek aanspreekbaar is.

Vanuit het perspectief van **verbinden** rust het werk van forensisch artsen sterk op vakmanschap en onderlinge afstemming binnen de beroepsgroep. De verbinding tussen bestuur en uitvoering is bij de gemeentelijke lijkschouw professioneel georganiseerd; bestuurlijke betrokkenheid blijft daarmee op afstand en is vooral formeel van aard. Er is beperkt structureel overleg over de inhoudelijke en normatieve aspecten van het werk. Dilemma's worden in de praktijk gewogen door uitvoerende professionals. Dat functioneert in stabiele omstandigheden, maar kan bij toenemende druk of maatschappelijke aandacht spanningen zichtbaar maken.

In termen van **verdelen** leidt het tekort aan forensisch artsen tot operationele oplossingen, zoals het aanpassen van roosters en afstemming tussen regio's onderling. Schaarste is daarmee op dit moment vooral een uitdaging die in de praktijk wordt opgelost: keuzes worden op de werkvloer primair vanuit pragmatische overwegingen gemaakt. Bestuurlijke keuzes over prioriteiten worden beperkt gemaakt of gevraagd totdat het onderwerp maatschappelijke of mediabelangstelling krijgt. In de situatie waarin met urgentie gezocht zou worden naar een arts die de lijkschouw in een concreet geval kan verzorgen dient niet alleen gekeken te worden naar kwalificatie, maar ook naar de daadwerkelijke benoeming tot lijkschouwer door de betreffende gemeente waar dat concrete geval plaats heeft gevonden. Daarmee komt de vraag of er

voor de betreffende gemeente genoeg artsen zijn aangewezen ook niet op de bestuurlijke tafel, met alle mogelijke gevolgen voor een eventueel bevoegdheidsgebrek.

Vanuit het perspectief van **veranderen** hebben diverse rapporten de afgelopen jaren kwetsbaarheden aan het licht gebracht, die echter zelden leiden tot aanpassingen in de ordening. Veranderingen die er zijn maken van de gestolde verhoudingen nog geen stelsel. Reflectie en evaluatie zijn niet structureel ingebed in bestuurlijke routines: leren en bijstellen vindt in het huidige stelsel met name plaats naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen of onderzoeken. Daardoor ontbreekt een expliciete gezamenlijke leeragenda.

Samenvattend bekijft een beeld van een stevig georganiseerde professionele uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw: inhoudelijk, elkaar ondersteunend en technisch. Het bestuurlijke opdrachtgeverschap is echter vooral formeel ingericht, en wordt zelden beleefd als actieve, bestuurlijke verantwoordelijkheid van de individuele colleges. Daardoor komen spanningen en afwegingen in belangrijke mate op het bord van de uitvoeringspraktijk. Het vraagstuk zit daarmee niet in het ontbreken van een opdrachtgever, maar meer in de manier waarop opdrachtgeverschap in de praktijk wordt ingevuld.

In onderstaande tabel vatten we samen hoe de praktijk van opdrachtgeverschap in de gemeentelijke lijkschouw op dit moment vorm krijgt:

**Tabel 3.**

| VERANTWOORDELIJKHEID                          | PRAKTIJK VAN DE GEMEENTELIJKE LIJKSCHOUW OP DIT MOMENT                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwoorden<br/>(procedureel)</b>           | Waarden zijn verankerd in de uitvoering, niet in gemeentelijk beleid. Publiek eigenaarschap is niet duidelijk aan te wijzen, als er al sprake van is.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Vertegenwoordigen<br/>(institutioneel)</b> | Hoewel colleges van B&W formeel verantwoordelijk zijn, is hun betrokkenheid in de praktijk weinig zichtbaar. De relationele lijnen met uitvoerende organisaties zijn op dit thema dun. Aanspreekbaarheid is vooral juridisch ingericht, niet via actieve dialoog of structureel contact op dit onderwerp. Jaarverslagen bevatten doorgaans weinig inhoudelijke reflectie op de gemeentelijke lijkschouw en gemeentelijke belangstelling voor dit domein is zelden expliciet of systematisch. |
| <b>Verbinden<br/>(relationeel)</b>            | Sterke professionele afstemming, maar beperkte bestuurlijke dialoog. Dilemma's worden vooral in de uitvoering opgelost.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

| VERANTWOORDELIJKHEID                  | PRAKTIJK VAN DE GEMEENTELIJKE LIJKSCHOUW OP DIT MOMENT                                                                                                                          |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verdelen<br/>(distributioneel)</b> | Schaarste wordt operationeel opgelost. Keuzes over schaarste blijven impliciet, er wordt geen bestuurlijke sturing aan gegeven noch publieke verantwoordelijkheid voor genomen. |
| <b>Veranderen<br/>(evolutioneel)</b>  | Leren gebeurt vooral na incidenten of onderzoeken. Er is geen structurele leer- of reflectiestructuur.                                                                          |

Van actief opdrachtgeverschap is vanuit dit kader gezien op dit moment zeer beperkt sprake. Nu de verantwoordelijke departementen de wens hebben geuit het opdrachtgeverschap te versterken, zal er zowel aandacht moeten zijn voor de juridische constructie van de gemeentelijke lijkschouw, als voor het cultiveren van de bestuurlijke houding die deze rol werkelijk belichaamt. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we drie ideaaltypen uit, elk met een eigen onderliggend idee op hoe opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw versterkt, herverdeeld of juist losgelaten kan worden.

### 4.3 Ideaaltype 1: revitaliseren – bestaande verhoudingen expliciteren

De eerste mogelijkheid voor het versterken van opdrachtgeverschap is ‘revitaliseren’: het binnen de huidige kaders expliciteren van verhoudingen en daar werkelijk naar gaan werken. In de huidige praktijk zijn de verantwoordelijkheden juridisch helder belegd. Artikel 4 van de Wet op de lijkbezorging vormt de grondslag voor het opdrachtgeverschap van colleges van B&W; zij zijn verantwoordelijk gelegenheid te verschaffen tot het doen schouwen van lijken en om gemeentelijke lijkschouwers te benoemen. In veel gevallen is de laatste taak uit dit wetsartikel – de bevoegdheid om personen te benoemen die de functie van gemeentelijke lijkschouwer vervullen – gemandateerd aan de Directeur Publieke Gezondheid van de GGD of direct aan een leidinggevende van een private uitvoeringsorganisatie, zoals de FARR.

Het eerste ideaaltype – ‘revitaliseren’ – zet niet in op het herverdelen van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer, maar op hun (her-)activering. Niet een nieuw arrangement om opdrachtgeverschap te versterken, maar een andere, bewustere en doordachte inzet van het bestaande. Colleges worden bewust gemaakt van hun bestuurlijk opdrachtgeverschap en het sturen op de gemandateerd opdrachtgever en dus op diens sturing op de opdrachtnemer(s). Ook gemandateerd opdrachtgevers en opdrachtnemers worden bewust gemaakt. Waar nodig worden mandaatbesluiten en aanwijzings-

besluiten herzien. Dit is een majeure operatie waarin 342 colleges van B&W met verstand van zaken hun verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke lijkschouw dienen te gaan nemen. De kernvraag hier is niet óf B&W opdrachtgever is – dat is het immers formeel al – maar hoe het die rol concreet invult. Het versterken van opdrachtgeverschap betekent binnen dit ideaaltipe ook het aanvaarden dat deze rol publiek zichtbaar moet worden gedragen. Dat vraagt geen revolutionaire herinrichting van rollen en bevoegdheden, maar een expliciete erkenning van bestaande verantwoordelijkheden.

Binnen deze benadering biedt de bestaande praktijk van mandatering aanknopingspunten. Mandatering is juridisch gezien het uitvoeren van een bevoegdheid (in opdracht) van een ander: B&W blijft formeel verantwoordelijk als opdrachtgever, maar legt de bevoegdheid om in zijn naam een onderdeel van dit opdrachtgeverschap uit te voeren bij een andere organisatie. Daarbij geldt dat een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.<sup>68</sup> Revitaliseren betekent aldus het nakijken van de mandaatregeling: wordt gemeentelijke lijkschouw onder vermelding van het juiste wetsartikel expliciet genoemd in de mandatering aan de DPG? Als dat niet het geval is, dan is de juridische verankering van de uitvoering van de gemeentelijke lijkschouw door de GGD niet op orde. Daarnaast gaat het erom te bezien hoe over de uitvoering van het mandaat verantwoording wordt afgelegd. Vervolgens gaat het om de besluiten die de gemandateerde opdrachtgever in naam van de mandaatgever(s) (bestuurlijk opdrachtgevers) neemt: de aanwijzing van de lijkschouwers. Worden die besluiten op de juiste manier genomen, geadministreerd en indien nodig geactualiseerd? Ten slotte gaat het ook om de uitvoering: wordt de lijkschouw ook altijd uitgevoerd door een aangewezen lijkschouwer en wat gebeurt er als dat (bijvoorbeeld door capaciteitsgebrek) niet mogelijk is?

Revitaliseren betekent vooral het expliciteren van de nu al aanwezige verantwoordelijkheidsverdelingen voor kwaliteit en capaciteit, maar bijvoorbeeld ook het maken van afspraken over uitzonderingsgevallen of aanvullende onderzoeken. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouw – als forensische discipline – ligt bij de vakgemeenschap. Meerdere beroepsgroepen, zoals de advocatuur, accountancy en het notariaat reguleren hun eigen kwaliteit, standaarden en tuchtrecht. Dat maakt dat als er vraagtekens rijzen bij de kwaliteit van de vakuitoefening de vakgemeenschap zich daarover zelf dient uit te spreken en aan de lat staat om eventuele verbeteringen tot stand te brengen. Andere partijen die twijfelen aan de kwaliteit van de uitvoering kunnen dan met de (vertegenwoordigers van de) vak-

---

68 Zie art. 10:1 en 10:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

gemeenschap hierover in gesprek treden. Revitaliseren betekent onder meer dat het gesprek tussen (gezamenlijke) opdrachtgevers en de vakgemeenschap van forensisch artsen kan worden geëntameerd over de ontwikkeling van de kwaliteit van het vak.

Ten aanzien van de beschikbare capaciteit van de gemeentelijke lijkschouw is deze juridisch gezien in de Wlb geregeld, mits de inhoud van dit artikel op de juiste wijze is gemandateerd of in opdracht is gegeven. De wet maakt mogelijk een of meerdere gemeentelijke lijkschouwers te benoemen, waarmee de ruimte en verantwoordelijkheid gegeven is om naargelang de behoefte te voorzien in het benodigde aantal lijkschouwers. Wanneer deze verantwoordelijkheid in mandaat aan de DPG is gegeven, is het dus aan de DPG om in de capaciteitsbehoefte te voorzien. Verschillende GGD'en zijn thans bezig hieraan invulling te geven door afspraken te maken over de inzet van elkaars lijkschouwers. Dit is op basis van de wet een verantwoordelijkheid van gemeenten waarop de verantwoordelijke departementen colleges van B&W kunnen aanspreken. Colleges van B&W kunnen op hun beurt hierover in gesprek treden met de DPG.

Het versterken van opdrachtgeverschap betekent hier voor colleges van B&W ook een verantwoordelijkheid om zich te vergewissen van de uitvoering van de in mandaat gegeven bevoegdheid. Als inwoners met ondraaglijk en uitzichtloos lijden in hun gemeente geen euthanasie kunnen laten plegen, omdat er geen gemeentelijke lijkschouwer beschikbaar is, dan mag het college van B&W zich dat aantrekken en is het aan de gemeenteraad B&W hierop aan te spreken. Sterker nog, we kunnen ons goed voorstellen als een gemeenteraad daarover een paar kritische vragen aan het college zou willen stellen. Colleges van B&W kunnen als opdrachtgever op basis van de mandaatregeling de DPG aanspreken op de uitvoering van het mandaat. Daarnaast legt de DPG in algemene zin verantwoording af aan het bestuur (AB en DB) van de GGD waarin dezelfde colleges vertegenwoordigd zijn. Ook hier kan de DPG worden aangesproken op de uitvoering van deze taak.

Terugkomend op de drie samenhangende dimensies van opdrachtgeverschap – een heldere taakopdracht, een duidelijke toedeling van bevoegdheden en het doordenken van financiering – zien we, uitgaande van revitalisering, de volgende uitwerking daarvan:

In termen van **taakopdracht** nemen colleges van B&W hun wettelijke verantwoordelijkheden actief op zich door (1) inhoudelijke en normatieve criteria te formuleren, (2) regelmatig contact met de gemandateerd opdrachtgever en via deze met uitvoerende organisaties te onderhouden en

(3) periodiek op hun opdrachtgeverschap te reflecteren. De verantwoordelijk departementen stimuleren en ondersteunen deze ontwikkeling, volgt/volgen hoe dit zich in de praktijk voltrekt en behoudt de mogelijkheid om bij aanhoudende bestuurlijke passiviteit alternatieve ordeningsvormen in te zetten.

Op het gebied van **bevoegdheden** blijft de Wlb ongewijzigd. Colleges van B&W dienen hun mandaatconstructies en de daarop gebaseerde aanwijzingsbesluiten te laten toetsen op juridische deugdelijkheid, met bijzondere aandacht voor de rechtsgeldigheid van de benoeming van gemeentelijke lijkschouwers. De GGD'en verifiëren of alle benoemingen – ook van invallende forensisch artsen uit andere gemeenten en regio's – formeel correct en binnen de grenzen van het mandaat zijn afgehandeld. Aangezien ieder college van B&W zelf de eigen gemeentelijke lijkschouwer(s) benoemt, zijn deze benoemingen gemeente-specifiek. Benoeming in de ene gemeente betekent niet automatisch ook een bevoegdheid om in een andere gemeente als gemeentelijke lijkschouwer te mogen optreden. Opnemen van een door het ene college van B&W benoemde gemeentelijke lijkschouwer in een landelijk register betekent dus niet automatisch dat die ook in andere gemeenten, bij andere colleges van B&W mag werken.

Het principe van **financiering** via het Gemeentefonds blijft ongewijzigd. Dat wil niet zeggen dat de huidige omvang van de middelen onbetwist is. De vraag of de afdracht aan gemeenten in verhouding staat tot de eisen die aan hun opdrachtgeverschap worden gesteld zal nader onderzocht moeten worden en is aan de verantwoordelijke ministeries en gemeenten om te bepalen.

Revitaliseren is het 'minst verstrekkende' ideaaltype dat we introduceren. Er verandert niets aan de locus van verantwoordelijkheid: B&W blijft verantwoordelijk, net als nu al het geval is. Er wordt geen nieuwe uitvoeringsorganisatie opgetuigd en geen extra bestuurslaag gecreëerd. Wat wel verandert is de aard van de betrokkenheid: van impliciet naar expliciet. In die zin is revitaliseren een paradoxaal voorstel: het introduceert weinig nieuws, maar vraagt veel. Opdrachtgeverschap moet bewust worden ingevuld. Aan de hand van de vijf benodigdheden voor het versterken van opdrachtgeverschap laten we zien wat dit ideaaltype beoogt te veranderen ten opzichte van de huidige praktijk:

**Tabel 4.**

| VERANTWOORDELIJKHEID                          | BEOOGDE VERANDERING DOOR TE REVITALISEREN                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwoorden<br/>(procedureel)</b>           | Colleges van B&W nemen expliciet verantwoordelijkheid voor normatieve afwegingen en maken waarden zichtbaar in besluitvorming.                                                                                                 |
| <b>Vertegenwoordigen<br/>(institutioneel)</b> | Colleges van B&W dragen bestuurlijk eigenaarschap publiekelijk en geven daaraan ook actief invulling, bijvoorbeeld de burgemeester in de driehoek en de wethouder in het regionale bestuur gecontroleerd door de gemeenteraad. |
| <b>Verbinden<br/>(relationeel)</b>            | Colleges van B&W zoeken actief de dialoog met uitvoering en organiseert structureel overleg.                                                                                                                                   |
| <b>Verdelen<br/>(distributioneel)</b>         | Capaciteit en schaarste worden bestuurlijk geagendeerd door colleges bij de DPG en door deze expliciet verantwoord richting colleges.                                                                                          |
| <b>Veranderen<br/>(evolutioneel)</b>          | Colleges van B&W organiseren structurele reflectie en evaluatie op hun opdrachtgeversrol.                                                                                                                                      |

#### **4.4 Ideaaltype 2: regionaliseren – opdrachtgeverschap gezamenlijk organiseren**

Voor de gemeentelijke lijkschouw kan de redenering worden gemaakt dat borgen van capaciteit (beschikbaarheid van forensisch artsen) en kwaliteit voor kleinere gemeenten, ook gezien de beperkte capaciteit en specialisatie die ze zelf hebben op dit onderwerp, een te grote opgave is. Het aantal forensisch artsen is beperkt, de vraag is groot (vooral als we de ongeveer 10.000 euthanasieën meerekenen), meldingen zijn onvoorspelbaar en onregelmatig en het werk vraagt om 24/7 beschikbaarheid. In de praktijk wordt op dit moment al veel regionaal opgelost, via GGD-structuren en informele samenwerking met andere uitvoerders.<sup>69</sup> Regionaliseren maakt die bestaande werkelijkheid explicieter en neemt haar bestuurlijk serieuzer, maar beperkt de autonome keuze om hier wel of niet voor te kiezen. Net als verplichte regionaliseren bij veiligheid, fysieke omgeving of jeugdzorg wordt het instrument van democratisch legitiem verlengd lokaal bestuur opgelegd.

<sup>69</sup> In het geval van 3 Noord hebben zelfs drie GGD'en in samenwerking besloten om hun gemeentelijke lijkschouwers bij één GGD onder te brengen. Bij 3 Noord hebben de DPG'en van Groningen, Fryslân en Drenthe besloten dat er voor een toekomst-bestendige Forensische Geneeskunde een verdergaande samenwerkingsvorm nodig is, waarbij GGD Fryslân als centrum-GGD voor forensische geneeskunde is ingericht. De GGD'en in Groningen en Drenthe maken gebruik van de diensten van deze 'Friese' artsen, en hebben bijgevolg geen eigen gemeentelijke lijkschouwers meer in dienst.

De colleges zijn nog steeds verantwoordelijk en leggen democratisch verantwoording af, maar de wijze van organiseren is op nationaal niveau voorgeschreven en dus uniform.

Bovendien ligt er een kabinetsbrief uit 2018 aangaande de forensische geneeskunde die regionale borging als belangrijke stap beschrijft om de organisatie en de kwaliteit van forensisch medische expertise te verbeteren. De mogelijkheid om dit meer te organiseren langs de indeling van de politie-eenheden wordt in die context in de brief benoemd.<sup>70</sup> Uitvoering van FMO en gemeentelijke lijkschouw is iets anders dan opdrachtgeverschap. Opdrachtgeverschap behoort bij een bestuursorgaan te liggen. Welk bestuursorgaan dat is, staat in principe los van de vraag op welk niveau de uitvoering wordt georganiseerd. En die uitvoering wordt thans al georganiseerd op regionaal niveau. Maar dan vrijwillig, volgens uiteenlopende modellen en vaak niet meer bewust beleefd.

In de huidige praktijk wordt vaak gemandateerd aan de DPG, die directeur is van zowel de GGD als de GHOR en als directeur van de GHOR ook onderdeel is van de veiligheidsregio. In het huidige stelsel ligt de mandatering aan de DPG voor de hand, omdat aanwijzing van de lijkschouwers een collegebevoegdheid is. Maar als we het stelsel toch herzien zou evengoed de vraag kunnen worden gesteld of het niet meer voor de hand ligt dat deze bevoegdheid toekomt aan de burgemeester. Als de wetgever de bevoegdheid attribueert aan de burgemeester is verplichte regionalisering via de veiligheidsregio mogelijk.

Waar politie-eenheden een regionale organisatie van een landelijke actor – de politie – vertegenwoordigen, gaat dit ideaaltype dus uit van het regionaal organiseren van een lokale bevoegdheid van colleges (mandaat aan de DPG) of burgemeesters (mandaat aan de directeur veiligheidsregio). In dit ideaaltype blijft B&W of de burgemeester als lokaal bestuursorgaan formeel verantwoordelijk, maar wordt het opdrachtgeverschap *verplicht* op regionale schaal gezamenlijk georganiseerd via een gemeenschappelijke regeling waarin lokale bestuursorganen hun bevoegdheden bundelen en gezamenlijk optrekken in hun opdrachtgeversrol. Opdrachtgeverschap en aanspreekbaarheid verschuiven daarmee van individueel naar een nader te bepalen collectief. Niet ieder college van B&W of iedere burgemeester apart, maar samen verantwoordelijk voor kwaliteit, capaciteit, continuïteit en besluiten over bijzondere situaties zoals aanvullend onderzoek.

---

70 Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 38. (2018). *Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

In de praktijk zal of de GGD of de veiligheidsregio in de uitwerking hiervan een grote rol spelen, maar wel met betrokkenheid van een bestuurlijke opdrachtgever die besluiten neemt en kaders vaststelt en verantwoording vraagt over de uitvoering. Ook dit ideaaltype kent wortels in de bestaande praktijk: in de huidige gestolde verhoudingen zijn colleges van B&W verantwoordelijk en *kieszen* zij er in veel gevallen voor om dit neer te leggen bij de DPG. De logica van dit ideaaltype veronderstelt een *verplichting* en versterking van dit type van organiseren.<sup>71</sup> Het alternatief is wetswijziging zodat de verantwoordelijkheid bij de burgemeester komt te liggen.

Regionaliseren veronderstelt dat schaalvergroting leidt tot meer bestuurskracht, beter zicht op het managen van schaarste en meer capaciteit om te sturen op kwaliteit. Hiervoor wordt de autonomie om hierover op lokaal niveau een afweging te maken beperkt ten gunste van een afweging die de wetgever al heeft gemaakt. Het vraagt niet dat elke gemeente op eigen kracht het opdrachtgeverschap verstevigt, maar dat zij dit verplicht tezamen doen. Dat maakt het mogelijk om bestuurlijke sturing te versterken, kennis te bundelen, en schaarse capaciteit slimmer te spreiden. Ook ontstaat er een bestuurlijk niveau waarop de gemeentelijke lijkschouw wél voldoende gewicht heeft om agendering, verantwoording en reflectie te rechtvaardigen. Bovendien biedt regionalisering kans voor de professionalisering van het opdrachtgeverschap: een ‘verlengd lokaal bestuur’ kan expliciet verantwoordelijk worden voor kwaliteitsbeleid, contractmanagement en innovatie. Daarmee wordt het opdrachtgeverschap minder afhankelijk van incidentele bestuurlijke aandacht en kan het institutioneel worden verankerd, zonder dat het losraakt van lokale democratische legitimatie. Gemeenteraden blijven indirect betrokken via hun vertegenwoordiging in het regionale bestuur.

Indien opdrachtgeverschap regionaal wordt ingevuld via de GGD ziet de constructie er als volgt uit. In dat geval zou het dagelijks bestuur van de GGD – het DB, bestaande uit wethouders van de deelnemende gemeenten – namens de colleges van B&W optreden als opdrachtgever. Het algemeen bestuur (AB) fungeert dan als forum voor politieke controle en publieke verantwoording.

Alternatief kan het opdrachtgeverschap bij de burgemeesters worden belegd en dan via de veiligheidsregio worden georganiseerd. De veiligheidsregio's hebben bestuurlijk gezag over onder meer crisisbeheersing, brandweer- en ambulancezorg en rampenbestrijding, met een belangrijke rol voor de

---

<sup>71</sup> Zo'n model komt ook voor in andere domeinen. Zo kent de *Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg* bepalingen die samenwerking op regionale schaal expliciet normeren. Art. 2:17 van die wet stelt: *Bij algemene maatregel van bestuur worden de gemeenten in regio's ingedeeld.*

burgemeesters (als portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid) van deelnemende gemeenten. Het AB en het DB wordt gevormd door overwegend burgemeesters en staat onder voorzitterschap van één van hen. Vanuit deze structuur is er al overleg (bijvoorbeeld in de driehoek) met de politie en het Openbaar Ministerie en andere ketenpartners, en worden zij geacht multidisciplinair te handelen in crisissituaties. De gemeentelijke lijkschouw als schakel ten behoeve van de strafrechtketen zou binnen dit verband kunnen aanhaken op bestaande overlegstructuren en aanspreeklijnen. De Veiligheidsregio heeft onder meer de wettelijke taak (vastgelegd in de Wet op de Veiligheidsregio's) om de GHOR in te stellen en in stand te houden.<sup>72</sup> In diezelfde wet wordt uitgewerkt dat de GHOR onder leiding staat van de DPG van de GGD. Het is daarbij niet ongebruikelijk dat de DPG aansluit bij vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio.

Terugkomend op de drie samenhangende dimensies van opdrachtgeverschap – een heldere taakopdracht, een duidelijke toedeling van bevoegdheden, en het doordenken van financiering – zien we in termen van regionalisering de volgende uitwerking daarvan:

Voor wat betreft de **taakopdracht** blijven de colleges van B&W formeel verantwoordelijk of worden de burgemeesters verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid wordt alleen anders georganiseerd: de opdrachtgeversrol wordt expliciet gedeeld én geborgd op regionaal niveau. Gemeenten bundelen hun verantwoordelijkheden en beleggen de gezamenlijke opdrachtgeversrol bij de ambtelijk secretaris-directeur van een regionaal samenwerkingsverband dat regionaal namens de deelnemende lokale bestuursorganen optreedt. Die directeur wordt belast met het formuleren van inhoudelijke doelen, het stellen van eisen aan uitvoering en kwaliteit, het organiseren van verantwoording en het structureel onderhouden van de relatie met uitvoerende organisaties. Daarmee verschuift de taakopdracht van individueel naar collectief opdrachtgeverschap. Dat is dus anders dan hoe het nu in de praktijk gaat; in de huidige gestolde verhoudingen en in de variant van revitaliseren zijn en blijven de colleges van B&W opdrachtgever en dus ook de verantwoordelijke partij die stuurt. Bij regionaliseren wordt het regionale bestuur een collectieve opdrachtgever die namens de bestuurlijk opdrachtgevers de gemandateerd opdrachtgever aanstuurt. Deze stuurt vervolgens op de opdrachtnemer(s) en legt daarover verantwoording af aan het regionaal bestuur.

---

<sup>72</sup> Cf. artikel 10f van de Wet op de Veiligheidsregio's.

Op het gebied van **bevoegdheden** blijft de Wet op de lijkbezorging het formele anker voor de verantwoordelijkheid van colleges van B&W (GGD-optie) of er is een wijziging nodig van de wet om de verantwoordelijkheid bij de burgemeester te beleggen (optie veiligheidsregio). Maar, daarbij is het goed voorstelbaar dat het vierde artikel van de Wlb wordt aangevuld met een bepaling die colleges van B&W of de burgemeester verplicht het mandaat regionaal te beleggen. Dat hoeft niet op gespannen voet te staan met het aanwijzen van een of meer gemeentelijke lijkschouwers bij een private partner, aangezien dit ook vanuit het regionale samenwerkingsverband kan worden gedaan. Het bestuur kan zich daarover uitspreken en dat geheel controleren.

In termen van **financiering** ligt het voor de hand dat het bestaande principe gehandhaafd blijft en dragen colleges van B&W vanuit het Gemeentefonds bij aan de regionale organisatie van de gemeentelijke lijkschouw, bijvoorbeeld via de bestaande financiële verhoudingen binnen de structuur van de GGD of de veiligheidsregio.

Aan de hand van de vijf benodigdheden voor het versterken van opdrachtgeverschap laten we zien wat deze oplossingsrichting beoogt te veranderen ten opzichte van de huidige praktijk:

**Tabel 5.**

| VERANTWOORDELIJKHEID                          | BEOOGDE VERANDERING DOOR TE REGIONALISEREN                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwoorden<br/>(procedureel)</b>           | Afwegingen over de organisatie van de taak worden expliciet op regionaal niveau gemaakt, waar ruimte is voor gezamenlijk gesprek over bijvoorbeeld kwaliteit, zorgvuldigheid en rechtsbescherming. De verantwoording richting de gemeenteraden verloopt via wettelijke kaders voor verlengd lokaal bestuur.                 |
| <b>Vertegenwoordigen<br/>(institutioneel)</b> | Het regionaal bestuur treedt op als collectieve opdrachtgever en vertegenwoordigt het publieke belang namens deelnemende gemeenten. Een directeur op regionaal niveau is gedelegeerd opdrachtgever namens de lokale besturen en legt over zijn aansturing van de opdrachtnemer verantwoording af aan het regionaal bestuur. |
| <b>Verbinden<br/>(relationeel)</b>            | Structurele bestuurlijke verbinding tussen regio en uitvoeringspraktijk, met vaste overlegmomenten en gezamenlijke agenda's.                                                                                                                                                                                                |
| <b>Verdelen<br/>(distributioneel)</b>         | Capaciteit en schaarste moeten tussen regio's worden afgestemd.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Veranderen<br/>(evolutioneel)</b>          | Regionaal georganiseerde leer- en reflectiestructuren waarin systematisch wordt gemonitord, geëvalueerd en bijgestuurd.                                                                                                                                                                                                     |

## 4.5 Ideaaltype 3: centraliseren – landelijk organiseren

Centraliseren is het ideaaltype dat de meest ingrijpende ingreep vereist op de huidige bestuurlijke ordening én dagelijkse praktijk. Waar de andere ideaaltypen blijven uitgaan van een taak van een decentraal bestuursorgaan, gaat dit ideaaltype uit van een fundamentele heroverweging. Het opdrachtgeverschap wordt dan expliciet op landelijk niveau georganiseerd. De vraag is hier niet langer hoe we het opdrachtgeverschap van B&W kunnen versterken, maar of het opdrachtgeverschap überhaupt op het niveau van de gemeente thuishoort. Er zijn verschillende routes denkbaar om tot centraliseren te komen, met uiteenlopende implicaties voor het opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw. We gaan hierna eerst in op verschillende pogingen om centrale *regie* vorm te geven die al hebben plaatsgevonden. Ze vormen het vertrekpunt van de verkenning van dit ideaaltype. Daarna gaan we dieper in op nog denkbare nieuwe alternatieve routes binnen dit ideaaltype.

In eerdere jaren is voorgesteld – onder meer in het kabinetsstandpunt uit 2018 – om forensisch-medische expertise, waar de gemeentelijke lijkschouw onderdeel van is, onder *regie* te brengen bij de koepelorganisatie van de 25 GGD'en en GHOR's (de GGD GHOR Nederland).<sup>73</sup> Dat is een optie die past bij het organiseren van opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw vanuit de visie van de publieke gezondheid – wat los staat van de vraag wie de gemeentelijke lijkschouw uitvoert. Met *regie*, werd hier geduid op een relatief lichte vorm van centraliseren die verschilt van opdrachtgeverschap zoals gehanteerd in dit rapport. De centrale *regie*, zo werd gesteld, zou versnippering tegengaan, een gelijkmatiger spreiding van schaarse capaciteit realiseren, en een proces kunnen vormgeven om te komen tot uniformere kwaliteitsstandaarden bij de beroepsgroep, ondersteund met landelijke afspraken. Ook zou er in deze route een duidelijker aanspreekpunt op stelselniveau zijn. In essentie gaat het om het institutionaliseren van wat nu vooral informeel en professioneel wordt opgelost: regie nationaal organiseren zonder de decentrale verhoudingen fundamenteel te herontwerpen.

De landsadvocaat heeft uitgewerkt onder welke voorwaarden zo een regierol bij de GGD GHOR belegd zou kunnen worden. Een regierol bij GGD GHOR zou alleen kunnen als voldoende onafhankelijkheid wordt geborgd, bijvoorbeeld

---

73 Kamerstukken II 2018/19, 33 628, nr. 38. (2018). *Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; Andersson Elffers Felix (AEF) (2024). Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde.*

via het inrichten van een aparte entiteit.<sup>74</sup> Daarmee wordt zichtbaar dat het ideaaltype ‘centraliseren’ niet alleen een organisatorische herschikking vraagt, maar ook juridische en bestuurlijke herpositionering. Regie is dan geen neutrale coördinerende handeling, maar impliceert gezag, prioritering en aanspreekbaarheid. Precies daar begint deze route te schuren: zonder zuivere en heldere institutionele en juridische verankering wordt de voorgestelde regie kwetsbaar.

Een belangrijk ankerpunt voor andere routes binnen dit ideaaltype halen we bij de GGD GHOR-route uit het advies van de landsadvocaat over deze route: een grote rol bij een landelijke organisatie zoals GGD GHOR kan alleen als voldoende onafhankelijkheid wordt geborgd, bijvoorbeeld via een aparte entiteit. Daarmee is feitelijk een (denk)stap richting landelijke ordening gezet. Als onafhankelijkheid zo cruciaal is, waarom zouden we het vraagstuk dan niet verder openbreken en expliciet nadenken over landelijke varianten?

Tegen die achtergrond kreeg adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) de opdracht deze regievariant uit te werken en alternatieve routes te verkennen. In 2025 leidt dat tot een rapport waarin onder meer werd geadviseerd de ‘regie op de uitvoering’ van de gemeentelijke lijkschouw bij de politie te beleggen – wat aansluit bij de visie van het organiseren van opdrachtgeverschap ten behoeve van de strafrechtketen.<sup>75</sup> Dat lijkt op het eerste gezicht logisch: de politie werkt nauw samen met forensisch artsen en ervaart de directe gevolgen van hun bevindingen. De gedachte is dat *regie* kan leiden tot sneller contact, scherpere afstemming en meer bestuurlijke kracht. De politie heeft op haar beurt aangegeven dat de politie geen regie kan voeren op andere organisaties en dat zij onvoldoende instrumenten heeft om deze rol nu en in de toekomst inhoud te geven. Daarbij geldt dat de aanleiding voor betrokkenheid van de politie enerzijds het aantreffen van een lichaam bij de uitoefening van de politietaak of anderzijds een verzoek van een behandeld arts of gemeentelijke lijkschouwer is. Vanuit het perspectief van de politie maakt dit regievoering op het gehele proces ‘niet logisch’.

De beide routes – *regie* bij de GGD GHOR of bij de politie – zetten in op institutionele versterking van bestaande praktijken. Er wordt met *regie* gezocht naar een centrale actor die een grotere rol kan opnemen, zonder de gestolde verhoudingen fundamenteel te hertekenen. Ze sluiten aan bij eerdere beleidsbewegingen, bouwen voort op bestaande infrastructuren (of vragen om inrichting van een nieuwe entiteit in aansluiting op de bestaande) en

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Andersson Elffers Felix (AEF) (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde*.

zoeken verbetering binnen herkenbare bestuurlijke kaders. Maar daar zit ook een uitdaging. De voorstellen vragen om aanvullende arrangementen die zien op legitimiteit, onafhankelijkheid en rolzuiverheid.

De onderhavige vraag om opdrachtgeverschap te versterken, is in dat opzicht te begrijpen als een poging om voorbij de afstand te komen die met *regie* samengaat. Als het gaat over het gecentraliseerd beleggen van opdrachtgeverschap, in het licht van het strafrechtkader, ligt het voor de hand om dat opdrachtgeverschap bij de bewindspersoon van JenV te beleggen. Hoewel de Wlb valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van BZK, JenV en VWS ligt het, bij het hanteren van een strafrechtelijke visie van de gemeentelijke lijkschouw, voor de hand het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw ook bij deze stelselverantwoordelijke bewindspersoon te beleggen. Dat maakt ook een rol voor de Inspectie Justitie en Veiligheid in het toezicht meer vanzelfsprekend. De bewindspersoon heeft dan twee routes om dit opdrachtgeverschap verder vorm te geven. In het licht van een visie vanuit de publieke gezondheid ligt een stelselverantwoordelijke bewindspersoon bij VWS dan weer meer in de rede. Los van de vraag of het bestuurlijke opdrachtgeverschap bij JenV of VWS komt te liggen zijn twee routes denkbaar.

De *eerste* route brengt een centraal landelijk (gemandateerd) opdrachtgeverschap volledig ‘in eigen beheer’, in het kerndepartement dus onder direct gezag van de bewindspersoon die bestuurlijk opdrachtgever is. Er wordt in deze route géén onafhankelijke instantie opgericht. Deze route zou kunnen zorgen voor een directe verbinding tussen bestuurlijk opdrachtgeverschap en de ambtelijke invulling ervan, maar roept op zijn beurt vragen op over afwegingsruimte, politieke sturing, onafhankelijkheid en institutionele capaciteit.

De *tweede* route behelst het uitvoeren van het opdrachtgeverschap via een nieuwe of bestaande nationale organisatie op een zekere afstand van het kerndepartement van de verantwoordelijke bewindspersoon, zoals bijvoorbeeld bij de Nationale Bewegwijzeringsdienst (NBd) of het Landelijk agentschap predikanten en geestelijk verzorgers. De NBd is bijvoorbeeld een nationaal samenwerkingsverband tussen alle opdrachtgevers voor bewegwijzering (de gemeenten, provincies en het Rijk zijn als wegbeheerders de opdrachtgevers) waarin wettelijke taken worden uitgevoerd, zoals het opstellen van bewegwijzeringsplannen en het regisseren van continuïteit over de grenzen van wegbeheerders heen. Op vergelijkbare wijze kan een nationale dienst worden ingericht voor het organiseren van gemeentelijke lijkschouw, waarin taken worden uitgevoerd die op stelselniveau worden belegd om bijvoorbeeld kaders voor capaciteit en kwaliteit vorm te geven

en vanuit bekostiging mogelijk ook te werken aan uniforme tarieven. Deze nationale dienst kan vervolgens een kleiner of groter takenpakket krijgen, waarbij de uitvoering niet per se mee hoeft te worden gecentraliseerd. Een andere optie is dus nog het beleggen van opdrachtgeverschap bij een bestaande centrale organisatie met een landelijke schaal. Daarbij kan gedacht worden aan instituten als het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) in lijn met het strafrecht of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in lijn met de publieke gezondheid – waarbij dan wel steeds de vraag ook aan de orde komt hoe het opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw zich verhoudt tot enerzijds de bestaande taken van het betreffende instituut en anderzijds de belangen van en ten aanzien van deze organisaties.

#### **Ter vergelijking: uit het buitenland**

In Engeland bestaat het zogenaamde *coroner*-model.<sup>76</sup> Het Engelse coroner-systeem valt onder de minister van justitie, die hiermee eindverantwoordelijk is voor de gemeentelijke lijkschouw. De *Chief Coroner* is het (landelijke) hoofd van het systeem, neemt de algehele verantwoordelijkheid op zich en geeft landelijk leiding aan alle (lokaal opererende) coroners. De coroner doet niet zelf de schouw, maar is een bestuurder. De lokale coroners verhouden zich dan weer op lokaal niveau, namens de chieft, tot landelijk werkende lijkschouwers. De coroner kan onderzoeken gelasten, maar bijvoorbeeld ook voorlichting geven.

In de ideaaltypische vormgeving van ‘centraliseren’, wordt het opdrachtgeverschap expliciet losgemaakt van het college van B&W. Dat kan voordelen hebben. Schaarste kan landelijk worden verdeeld, kwaliteitsbeleid kan uniform worden ingericht, bekostiging en in de toekomst mogelijk ook tarieven kunnen landelijk worden vastgesteld en leren kan structureel worden georganiseerd. Maar niet alleen de juridische structuren veranderen, mogelijk ook de politieke en normatieve verhoudingen. De zichtbaarheid van de publieke verantwoordelijkheid neemt toe: er is één herkenbaar aanspreekpunt.

Terugkomend op de drie samenhangende dimensies van opdrachtgeverschap – een heldere taakopdracht, een duidelijke toedeling van bevoegdheden, en het doordenken van financiering – zien we in termen van centralisering de volgende uitwerking daarvan:

---

<sup>76</sup> Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Maastricht: Gompel&Svacina, pp. 173.

De **taakopdracht** is in dit ideaaltype dus een directe wettelijke opdracht aan de verantwoordelijke bewindspersoon, die in eigen beheer of op meer of minder grote afstand een organisatie belast met het ambtelijke (gemandateerde) opdrachtgeverschap voor het gehele land. De uitvoering kan aan die organisatie worden gekoppeld of door die organisatie worden belegd bij (decentrale) opdrachtnemers.

Op het gebied van **bevoegdheden** zou dit ideaaltype als gevolg hebben dat de Wet op de lijkbezorging zou moeten worden gewijzigd, met name rond artikel 4. In plaats van het college van B&W wordt de minister aangewezen als verantwoordelijke actor voor het organiseren van de lijkschouw. Deze wijziging vergt een juridisch arrangement waarin het opdrachtgeverschap van de stelselverantwoordelijke minister als opdracht wordt verankerd, los van de verantwoordelijkheden van de andere twee ministers.

De **financiering** van de gemeentelijke lijkschouw wordt in dit ideaaltype losgekoppeld van het Gemeentefonds. Daarmee wordt ook financieel afstand genomen van lokale verantwoordelijkheid. Afhankelijk van de gekozen uitwerkingsvariant binnen dit centrale model moet een bijpassend financieringsinstrument worden ingericht. Dat kan bestaan uit een bijdrage vanuit het Rijk aan een opdrachtgevende organisatie, of uit een afzonderlijke begrotingslijn binnen de begroting van de verantwoordelijke minister. Essentieel is dat financiering op stelselniveau wordt geborgd en structureel wordt afgestemd op taken, kwaliteitsvereisten en capaciteitsbehoefte.

Centraliseren is het meest ingrijpende ideaaltype, omdat de stelselverantwoordelijke minister het opdrachtgeverschap overneemt van colleges van B&W. Daarmee wordt opdrachtgeverschap niet uitgeoefend op lokaal niveau, maar gepositioneerd als een collectieve, nationale opdracht. Centraliseren belooft helderheid en uniformiteit, maar vraagt ook een fundamentele herziening van de huidige bestuurlijke ordening.

Aan de hand van de vijf benodigdheden voor het versterken van opdrachtgeverschap laten we zien wat deze oplossingsrichting beoogt te veranderen ten opzichte van de huidige praktijk:

**Tabel 6.**

| VERANTWOORDELIJKHEID                          | BEOOGDE VERANDERING DOOR TE CENTRALISEREN                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verwoorden<br/>(procedureel)</b>           | Een bewindspersoon of een nationale dienst namens die bewindspersoon stelt landelijke normen over kwaliteit, zorgvuldigheid en rechtsbescherming met expliciete waardenkaders.     |
| <b>Vertegenwoordigen<br/>(institutioneel)</b> | Er is een landelijke opdrachtgever die publieke verantwoordelijkheid draagt.                                                                                                       |
| <b>Verbinden<br/>(relationeel)</b>            | Structurele landelijke coördinatie tussen Rijk, medeoverheden en uitvoering.                                                                                                       |
| <b>Verdelen<br/>(distributioneel)</b>         | Landelijk vaststellen van kaders op macroniveau ten behoeve van capaciteit en bijzondere situaties zoals aanvullend onderzoek.                                                     |
| <b>Veranderen<br/>(evolutioneel)</b>          | Een landelijk vastgesteld kwaliteitskader dat bijvoorbeeld kan zien op vormgeving van een leer- en kwaliteitsprogramma tussen beroepsgroep, uitvoering, politie, OM en wetenschap. |

## 4.6 Ruimte maken in het denken over opdrachtgeverschap

In dit hoofdstuk hebben we drie ideaaltypen om het opdrachtgeverschap in de gemeentelijke lijkschouw te versterken geïdentificeerd. **Revitaliseren** zet in op het activeren van bestaande verantwoordelijkheden: gemeenten zijn formeel al opdrachtgever en worden uitgedaagd die rol daadwerkelijk te gaan vervullen. **Regionaliseren** verplaatst het zwaartepunt naar collectief opdrachtgeverschap: gemeenten organiseren hun opdrachtgeverschap gezamenlijk om schaal, kwaliteit en capaciteit te versterken. **Centraliseren** kiest een meer principiële herordening: het opdrachtgeverschap wordt landelijk belegd bij één verantwoordelijke bewindspersoon die dit belegt bij zijn eigen ministerie of op een zekere afstand daarvan. Dit leidt niet automatisch tot een centralisatie van de uitvoering.

Het is verklaarbaar waarom het opdrachtgeverschap rond de gemeentelijke lijkschouw lange tijd weinig bestuurlijke aandacht kreeg. Het is een relatief kleine taak, met beperkte politieke zichtbaarheid en een hoge mate van specialistische complexiteit. Juist die combinatie maakt haar bestuurlijk kwetsbaar. Iets dat klein is, technisch oogt en zelden escaleert verdwijnt makkelijk uit het zicht. Maar precies daarom is heldere ordening van belang. Die ordening kan verschillende vormen aannemen. Het versterken van opdrachtgeverschap is daarin geen doel op zich. Het is eerder een middel om

verantwoordelijkheid concreet te maken, om het werk van forensisch artsen te ondersteunen en te verbeteren en om de publieke legitimiteit van deze kwetsbare taak te waarborgen.

De drie ideaaltypen laten zich ook langs de twee kerncriteria leggen: wat betekenen ze voor de kwaliteit van het werk van forensisch artsen en wat doen ze met de publieke legitimiteit van de gemeentelijke lijkschouw als overheidstaak?

**Tabel 7.**

| IDEAALTYPEN                                                    | REVITALISEREN                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | REGIONALISEREN                                                                                                                          | CENTRALISEREN                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Effect op kwaliteit van het werk van forensisch artsen</b>  | Het college van B&W spreekt met de beroepsgroep, politie en OM over normering en kwaliteitsborging.                                                                                                                                                                                                                    | De gekozen regionale samenwerkingsvorm is verantwoordelijk voor het opstellen en bewaken van gezamenlijke kwaliteitsnormen en toetsing. | De bewindspersoon of een nationale dienst namens deze stelt landelijke kwaliteitsstandaarden vast en ziet toe op uitvoering.       |
| <b>Effect op capaciteit van het werk van forensisch artsen</b> | Het college van B&W blijft verantwoordelijk voor het organiseren van voldoende inzet en bereikbaarheid. Die verantwoordelijkheid gaat in de praktijk mee in het mandaat naar de DPG (of leidinggevende van een private organisatie), die daarover afspraken met andere DPG'en (gemandateerd opdrachtgevers) kan maken. | De gekozen regionale samenwerkingsvorm zorgt voor gezamenlijke inzet, roostering, spreiding van capaciteit en afstemming met elkaar.    | De bewindspersoon of een nationale dienst namens deze draagt zorg voor landelijke capaciteitsverdeling, formatie en inzetbaarheid. |

| IDEAALTYPEN                                   | REVITALISEREN                                                                                                                                                                       | REGIONALISEREN                                                                                                                                                                                | CENTRALISEREN                                                                                                   |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Borging van democratische legitimiteit</b> | Geborgd in colleges van B&W en verantwoording aan de gemeenteraad, zij worden actiever, waarmee lokale aanspreekbaarheid en zichtbaarheid van verantwoordelijkheid worden vergroot. | Geborgd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar zoals bij meer regionale samenwerking kan (de perceptie van) afstand tot de democratische legitimiteit van het lokaal bestuur ontstaan. | Geborgd in de bewindspersoon en verantwoording aan de Kamer, creëert een centrale, landelijk verantwoordelijke. |

Geen van deze ideaaltypen is zonder spanning. **Revitaliseren** vertrouwt sterk op bestuurlijke activering die niet vanzelf spreekt. **Regionaliseren** maakt bewust inbreuk op de afwegingsvrijheid van de bestuurlijke opdrachtgevers ten gunste van zorgvuldig ontworpen én uitgevoerd collectief opdrachtgeverschap. **Centraliseren** vergroot de slagkracht en uniformiteit door een trendbreuk met het huidige stelsel en roept vragen op over afstand van de uitvoeringspraktijk. Daarmee maken deze varianten vooral zichtbaar dat opdrachtgeverschap geen technisch vraagstuk is, maar een fundamentele keuze over schaal, nabijheid (in termen van betrokkenheid) en verantwoordelijkheid.

Kiezen voor regionaliseren en centraliseren zijn opties die hervormingen in dit stelsel vergen. Hervormingen zijn niet van de een op de andere dag gerealiseerd. Daarom ligt het voor de hand, wanneer voor een van deze ideaaltypen gekozen zou worden, in de uitwerking daarvan aandacht te houden voor 'de tussentijd': het functioneren van het stelsel *nu*, en de gevolgen daarvan. Het repertoire dat we beschrijven bij revitaliseren biedt voor die tussentijd handelingsopties die kunnen worden overwogen.

Welke van de drie ideaaltypen of welke combinatie van typen het beste of misschien wel meer passend is, hangt ook samen met de vraag welke visie wordt gehanteerd in het denken over wat de gemeentelijke lijkschouw is. In het slothoofdstuk bespreken we de relatie tussen visies en vormen en geven we aan hoe opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw kan worden versterkt.

## 5. Visies en vormen: wat werkt (het beste)?

### Omgaan met complexiteit

Werken met ideaaltypen is een vorm van complexiteitsreductie.

Complexiteitsreductie is het idealiseren van een praktijk door het weglaten van allerlei zaken die het ingewikkeld maken.<sup>77</sup> Dat is nuttig om te doen. Het maakt het denken over mogelijke vormen om opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw te organiseren toegankelijk en inzichtelijk om daarmee capaciteitsvraagstukken aan te pakken en de kwaliteit verder te ontwikkelen. De werkelijkheid wordt soms beter hanteerbaar door complexiteitsreductie. Tegelijkertijd laat dat ook kwesties buiten beschouwing die (later) wel relevant kunnen zijn, zoals de vraag in welke mate het wenselijk is om opdrachtgeverschap voor gemeentelijke lijkschouw (pre-strafrecht) te beleggen bij een organisatie in de strafrechtketen.

Naast complexiteitsreductie is daarom soms ook juist complexiteits-erkenning nodig om tot realistische keuzes te komen.<sup>78</sup> Dat kan bijvoorbeeld door dilemma's inzichtelijk te maken of onzekerheid onder ogen te komen en te benoemen. Zo zijn de capaciteitsvragen in de gemeentelijke lijkschouw urgent, terwijl sommige organisatievormen voor opdrachtgeverschap veel tijd vragen om ze te organiseren. Dat wil niet zeggen dat ze niet verkozen zouden moeten worden, maar dat aandacht nodig is voor de vraag wat deze tijdsdimensie betekent en hoe daarmee kan worden omgegaan, bijvoorbeeld in de vorm van een overbruggingsperiode of door voorlopig met de ene variant te werken en intussen de andere voor te bereiden.<sup>79</sup> Ook is bijvoorbeeld nog veel onbekend over de kosten van de gemeentelijke lijkschouw per gemeente en regio wat duidelijkheid →

- 
- 77 Appiah, K.A. (2017). *As If. Idealization and Ideals*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press; Midgley, M. (2004). *The myths we live by*. London: Routledge; Vaihinger, H. (1911). *Die Philosophie des Als Ob: System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menschheit auf Grund eines idealistischen Positivismus*. Vertaling: John van der Stokker (2014). Utrecht: Uitgeverij IJzer.
- 78 Argyris, C., & Schön, D.A. (1974). *Theory in practice: increasing professional effectiveness. The Jossey-Bass series in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- 79 Zie in dat verband strategieën voor het omgaan met dilemma's in: Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transitie: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).



en onzekerheid met zich meebrengt over toekomstige bekostiging (eventueel ook tariefstelling) en de verplaatsing van financiële stromen indien het opdrachtgeverschap wordt verplaatst.

De aansluiting van de keuzes ten aanzien van het opdrachtgeverschap op de ontwikkelingen in de organisatie(schaal) van de uitvoering is daarbij eveneens een onderwerp waar complexiteit niet alleen reductie maar erkenning behoeft. Dat laatste is geen kwestie van het benoemen en afpellen van alle mogelijke kwesties die zouden kunnen (mee)spelen in de hoop daarmee tot een welhaast 'berekende' uitkomst te komen die rekening houdt met alle mogelijk ook nog relevante kwesties. Het is eerder een kwestie van het nemen van besluiten en het kiezen van richtingen, wetende dat er onzekerheden, dilemma's en afwegingen zijn die later weer om bijsturing kunnen vragen.

## 5.1 Complexiteitsreductie: denkraam voor de toekomst

In dit hoofdstuk brengen we de eerder onderscheiden visies en vormen bij elkaar, om van daaruit antwoord te geven op de vraag waar en hoe opdrachtgeverschap het beste kan worden belegd.

De verantwoordelijke departementen kiezen in hun visie primair voor positionering van de gemeentelijke lijkschouw als waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht.<sup>80</sup> Secundair kan dat ook data opleveren ten behoeve van de publieke gezondheid, maar een startpunt vormt het niet. Daarmee wordt een duidelijke keuze gemaakt omtrent de betekenis van de gemeentelijke lijkschouw in Nederland die tegelijk ook een onvermijdelijke reductie in complexiteit impliceert, zo laat onderstaand overzicht zien.

---

<sup>80</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0.*

**Tabel 8.**

| IDEAALTYPE                            | STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN<br>BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ideaaltype 1<br/>Revitaliseren</b> | <p>Colleges van B&amp;W zijn opdrachtgever. De burgemeester wordt aangemoedigd namens het college en als portefeuillehouder Openbare Orde &amp; Veiligheid invulling van het opdrachtgeverschap op zich te nemen, omdat de gemeentelijke lijkschouw wordt gepositioneerd ten behoeve van de strafrechtketen. De burgemeester bespreekt het dossier namens het college van B&amp;W regelmatig in het driehoeksberaad met politie en Openbaar Ministerie. Het college van B&amp;W stelt kaders vast, organiseert ambtelijke capaciteit, en voert op vaste momenten overleg met de uitvoerder over uitvoering, capaciteit en kwaliteit. De nadruk ligt op juridische zorgvuldigheid binnen bestaande structuren. Colleges van B&amp;W maken zelfstandig de keuze of zij de bevoegdheid om de gemeentelijke lijkschouwer(s) aan te wijzen mandateren aan een derde, bijvoorbeeld de DPG. De portefeuillehouder legt structureel, expliciet en bewust verantwoording af aan de raad over deze taak c.q. maakt gebruik van proactieve informatieverstrekking.</p> | <p>Colleges van B&amp;W zijn opdrachtgever. De portefeuillehouder publieke gezondheid wordt aangemoedigd namens het college invulling te geven aan opdrachtgeverschap. Het college draagt zorg voor voldoende ambtelijke capaciteit en geeft opdracht tot structurele afstemming met de uitvoerder. Uitkomsten van de lijkschouw worden óók waar van toegevoegde waarde systematisch betrokken bij beleidsontwikkeling op het gebied van publieke gezondheid, sterftepreventie en maatschappelijke zorg. Bij het opstellen van kwaliteitsstandaarden en het invullen van opdrachtgeverschap is expliciete aandacht voor maatschappelijke betekenis en leervermogen, zonder afbreuk te doen aan de juridische en medische zorgvuldigheid. Colleges van B&amp;W maken zelfstandig de keuze of zij de bevoegdheid om de gemeentelijke lijkschouwer(s) aan te wijzen mandateren aan een derde, bijvoorbeeld de DPG. De portefeuillehouder legt structureel, expliciet en bewust verantwoording af aan de raad over deze taak c.q. maakt gebruik van proactieve informatieverstrekking.</p> |

| IDEAALTYPE                             | STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN<br>BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ideaaltype 2<br/>Regionaliseren</b> | <p>Als pre-strafrechtelijke taak valt gemeentelijke lijkschouw in de portefeuille openbare orde en veiligheid. Burgemeesters worden als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de gemeentelijke lijkschouw en verplicht hun verantwoordelijkheid in te vullen via een regionaal bestuursorgaan, concreet het bestuur van een veiligheidsregio. De burgemeesters mandateren de bevoegdheid aan de directeur van de veiligheidsregio, die verantwoording aflegt aan diens bestuur. Dit bestuursorgaan stuurt op afstemming met politie en Openbaar Ministerie over uitvoering, capaciteitsinzet en overdrachtsprocessen. Het opdrachtgeverschap wordt zo regionaal ingevuld, met ruimte voor maatwerk per regio. Het regioverband fungeert als regionaal coördinerend punt voor capaciteitsverdeling, kwaliteitsbewaking en scholing. Verantwoording verloopt via het bestaande wettelijke stelsel van verlengd lokaal bestuur. Ministeries ondersteunen deze ontwikkeling via landelijke kaders, kennisdeling en monitoring.</p> | <p>De colleges van B&amp;W worden verplicht hun verantwoordelijkheid in te vullen via een regionaal bestuursorgaan, concreet het bestuur van de GGD. De colleges mandateren de bevoegdheid aan de DPG, die verantwoording aflegt aan diens bestuur. Dit bestuursorgaan stuurt op afstemming met partners in de strafrechtketen, zorgpartners, gemeenten en kennisinstellingen, en borgt maatschappelijke, medische en juridische zorgvuldigheid. De focus ligt op regionaal leren van sterftrapatronen en het duiden daarvan met het oog op preventie en beleidsverbetering. Het opdrachtgeverschap wordt zo regionaal ingevuld, met ruimte voor maatwerk per regio. Het regioverband fungeert als regionaal coördinerend punt voor capaciteitsverdeling, kwaliteitsbewaking en scholing. Het opdrachtgeverschap omvat ook aandacht voor betekenisgeving en publieke verantwoording. Verantwoording verloopt via het bestaande wettelijke stelsel van verlengd lokaal bestuur. Ministeries ondersteunen deze ontwikkeling via landelijke kaders, kennisdeling en monitoring.</p> |

| IDEAALTYPE                            | STARTPUNT: WAARHEIDSVINDING TEN<br>BEHOEVE VAN DE STRAFRECHTKETEN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | STARTPUNT: PUBLIEKE GEZONDHEID                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ideaaltype 3<br/>Centraliseren</b> | Een bewindspersoon van JenV is opdrachtgever en benut daarvoor de eigen organisatie, een nieuw op te richten dienst of een bestaande landelijke forensische dienst, zoals het NFI. Sturing vindt centraal plaats, met een nadruk op capaciteitsinzet, uniforme kwaliteitsnormen en tarifiering. Er is niet langer sprake van een gemeentelijke lijkschouw, maar eerder van een forensische schouw. Lokale overheden hebben geen formele rol meer in opdrachtgeverschap of kwaliteitsbewaking. | Een bewindspersoon van VWS is opdrachtgever en benut daarvoor de eigen organisatie, een nieuwe op te richten dienst of een bestaande landelijke medische organisatie, zoals het RIVM. Er is niet langer sprake van een gemeentelijke lijkschouw, maar eerder van een medisch-specialistische schouw die doodsoorzaken vaststelt. Capaciteit en kwaliteit worden centraal geborgd, met expliciete aandacht voor maatschappelijke duiding, publieke gezondheid en sterftepreventie. |

### **Drie ideaaltypen met waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht als startpunt**

Wanneer we **revitaliseren** als ideaaltype spiegelen aan de ministeriële visie, zien we een route die formeel goed aansluit bij de bestaande ordening. Colleges van B&W zijn immers al verantwoordelijk. Aangezien revitaliseren vraagt om nieuwe bewustwording op opdrachtgeverschap, herziening van mandaten en aanwijzingsbesluiten, coördineren van capaciteit, herijking van sturing en verantwoording zal dit ook een majeure operatie betekenen. In het licht van de verbinding met het strafrecht zou de portefeuillehouder voor openbare orde en veiligheid (de burgemeester) uitgenodigd kunnen worden om namens het college invulling te geven aan het opdrachtgeverschap, maar in de praktijk zijn colleges vrij daaraan naar eigen inzicht invulling te geven. De strafrechtelijke positionering van de gemeentelijke lijkschouw vraagt om inhoudelijke kennis, normatieve afwegingen en actieve betrokkenheid. Dat veronderstelt bestuurlijke capaciteit en aandacht die in de praktijk tussen gemeenten sterk kan verschillen. Daarmee ontstaat het risico dat kwaliteit en sturing afhankelijk blijven van lokale middelen en prioriteiten, terwijl de ministeriële visie juist uniformiteit en robuustheid veronderstelt.

**Regionaliseren** sluit sterker aan bij de bestaande ministeriële visie. Door opdrachtgeverschap collectief te organiseren ontstaan schaalvoordelen. Expertise kan worden gebundeld, kwaliteitsbeleid kan structureel worden ingericht en schaarste kan tussen regio's gezamenlijk worden verdeeld.

Al dienen daarover goede afspraken te worden gemaakt. Op regionaal niveau krijgt de gemeentelijke lijkschouw bestuurlijk gewicht, waardoor sturing minder afhankelijk wordt van incidentele aandacht. De strafrechtelijke logica vindt hier een passend niveau van organisatie, maar de regio is geen formele bestuurslaag waardoor ook hier nog verschillen in opdrachtgeverschap denkbaar zijn. Het verantwoordelijke bestuursorgaan op gemeentelijk niveau wordt (door wetswijziging) de burgemeester. De regionale organisatie van het collectief opdrachtgeverschap vindt plaats via de veiligheidsregio, de bevoegdheid om aan te wijzen wordt gemandateerd aan de directeur van de veiligheidsregio.

**Centraliseren** past het meest bij uniforme normstelling, centrale prioritering en capaciteitsverdeling en heldere, landelijke aanspreekbaarheid. Opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw wordt dan een verantwoordelijkheid van de minister van JenV. De colleges van B&W en regionale samenwerkingsverbanden als de GGD zijn dan louter stakeholder in een centraal georganiseerd stelsel.

### **Drie ideaaltypen met de publieke gezondheid als startpunt**

Ter vergelijking: als de visie met de publieke gezondheid als startpunt wordt genomen om te kijken naar vormen voor het organiseren van opdrachtgeverschap, krijgen de drie ideaaltypen een andere invulling.

**Revitaliseren** ziet er als vorm niet heel anders uit dan bij de visie die start vanuit waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht. Het college van B&W blijft verantwoordelijk, maar het ligt eerder voor de hand een portefeuillehouder voor publieke gezondheid uit te nodigen namens het college verantwoordelijkheid te nemen voor de gemeentelijke lijkschouw in zijn contacten met de GGD en de DPG. Maar ook hier blijven colleges van B&W vrij daar naar eigen inzicht invulling aan te geven.

**Regionaliseren** is een vorm die direct aansluit op de huidige uitvoering. De organisatie is in zoverre anders dan in de visie met het startpunt vanuit waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht dat dan invulling van het opdrachtgeverschap niet verloopt via het AB van de veiligheidsregio, maar dat van de GGD. In regionale samenwerkingen is dat geen hele gebruikelijke constructie – veel gemeentelijke taken worden direct aan de DPG gemandateerd – maar deze constructie maakt het mogelijk om tot explicieter en actiever opdrachtgeverschap te komen.

**Centraliseren** sluit in vergelijking met de andere opties het minst aan op de gangbare organisatieniveaus van de publieke gezondheid die voornamelijk lokaal is georganiseerd en landelijke kaders kent. Landelijk opdracht-

geverschap kan bijdragen aan uniformiteit, professionalisering en transparantie. De gemeentelijke lijkschouw is dan onderdeel van brede medische specialisatie rondom publieke gezondheid.

Zoals gezegd, dit is een vergelijking die complexiteit reduceert en die goed laat zien dat de keuze die de ministeries maken in hun visie ook daadwerkelijk verschil maakt voor het bepalen waar en hoe opdrachtgeverschap belegd dient te worden. Varianten die worden georganiseerd met publieke gezondheid als startpunt vallen, vanuit die visie geredeneerd, af. Dat zijn varianten die weliswaar vanuit sommige ketenpartners zijn geopperd, maar die naar hun aard niet passen bij het gekozen uitgangspunt dat gemeentelijke lijkschouw primair dient voor waarheidsvinding ten behoeve van het strafrecht. Voor een uiteindelijke keuze is niet alleen reductie maar ook erkenning van complexiteit belangrijk.

## 5.2 Complexiteitserkenning: keuzes maken vanuit visies en vormen

De vraag is nu wat deze analyse betekent voor verantwoordelijke departementen die zoeken naar wat 'de beste' manier is om opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke lijkschouw vorm te geven. Daarin staat naar ons idee de notie voorop dat hoe die toekomstige invulling van het opdrachtgeverschap ook moge zijn, er altijd sprake blijft van samenwerking met de ketenpartners in de strafrechtketen én met de publieke gezondheidszorg. Het versterken van opdrachtgeverschap laat de complexiteit van samenwerking tussen organisaties met alle daarin gegeven verschillen in belangen en posities niet verdwijnen. Juist omdat er ook in de toekomst sprake zal blijven van samenwerking is er een aantal kwesties die de samenwerkende ketenpartners reeds nu met elkaar kunnen bespreken en waarin ook nu stappen gezet kunnen worden. We gaan in dat licht hierna eerst in op kwesties waaraan direct gewerkt kan worden, ook als de formele verantwoordelijkheid en het opdrachtgeverschap daarvoor in de komende periode mogelijk nog gaan wijzigen.

### Maatregelen die van keten-breed belang zijn

Wij achten het oppakken van deze kwesties in het gezamenlijk belang van alle ketenpartners om de kwaliteit en de capaciteit van de gemeentelijke lijkschouw te verbeteren. Ten eerste gaat het om het, in overleg met het KNMG (als eigenaar van het bestaande register), verzwaren van **dat register van forensisch artsen**, bijvoorbeeld door daar ook in op te nemen wie door welke colleges zijn benoemd tot gemeentelijke lijkschouwer en bijgevolg als zodanig mogen optreden. Registratie is in de huidige Wlb niet voldoende om in andere gemeenten als gemeentelijke lijkschouwer te mogen optreden aangezien

benoemingen gemeente-specifiek zijn. Wanneer dit niet zou passen in het register van het KNMG, kan ook een eigenstandig landelijk register worden opgetuigd door de (gezamenlijke) opdrachtgever(s) die bovenstaande functie vervult.

Ten tweede is **het verduidelijken van definities** wenselijk, bijvoorbeeld rond het onderscheid tussen een ‘natuurlijke’ en ‘niet-natuurlijke dood’, door daarover in de keten afspraken te maken, zodat professionals minder afhankelijk zijn van interpretaties in het moment.

Ten derde: **perverse prikkels verdienen aandacht**. Bijvoorbeeld in situaties waarin bekostiging (waarbij thans onbekend is wat een gemeentelijke lijkschouw kost of mag kosten), werkdruk of organisatorische keuzes onbedoeld invloed hebben op de besluitvorming of kwaliteit. Deze prikkels zijn deels zichtbaar, deels stilzwijgend, maar ze ondergraven het publieke vertrouwen en vragen dus om correctie.

Ten vierde is het zinvol om te **komen tot een verduidelijking van ‘overheidsprerogatief’**. Het woord wordt door alle ketenpartners gebruikt, maar wat daaronder wordt verstaan, verschilt soms. Bovendien valt ons op dat sommige actoren het overheidsprerogatief – een taak die is voorbehouden aan de staat – uitleggen als een verplichting tot een grotere rol voor de Rijksoverheid dan nu het geval is. Dat het overheidsprerogatief bij de staat ligt, en dat de staat dus dit overheidsprerogatief draagt, betekent in de praktijk dat keuzes gemaakt kunnen worden hoe deze staatsmacht wordt georganiseerd en wordt verantwoord, en dat kan ook prima invulling krijgen op decentrale niveaus.

### **Visies en vormen afwegen: welke vorm past het best bij de visie met strafrecht als startpunt?**

De drie ideaaltypen laten zien dat het versterken van opdrachtgeverschap fundamentele keuzes in zich draagt over taakopdracht, mandatering en financiering. De visie van de verantwoordelijke departementen geeft richting aan een praktijk die lange tijd bestuurlijk verweesd is geweest: zij positioneert de gemeentelijke lijkschouw primair als waarheidsvinding ten behoeve van het strafrechtelijk domein. Dat maakt het mogelijk opdrachtgeverschap ook in lijn met deze visie te organiseren. Politie en OM hebben een groot belang bij het (goed) functioneren van de gemeentelijke lijkschouw en zijn daarmee zeer belangrijke stakeholders waar het kwaliteit en capaciteit betreft. De oproep van het kabinet om FMO en lijkschouw op de schaal van de tien politieregio's te organiseren sluit hierbij aan. In termen van complexiteitsreductie kan de gedachte ontstaan om de politie opdrachtgever te maken. Verschillende gesprekspartners in ons onderzoek hebben aangegeven dat

een vermenging van pre-strafrecht (gemeentelijke lijkschouw is aan de orde voordat er eventueel strafrechtelijk onderzoek wordt gedaan) en strafrecht ook als onwenselijk zou kunnen worden gezien als dat de inherent onafhankelijke positie van de gemeentelijke lijkschouwer zou beïnvloeden. Erkenning van complexiteit vergt dus nadere argumentatie om tot een realistische keuze te komen ten aanzien van een opdrachtgever. Hierna bespreken we de drie vormen revitaliseren, regionaliseren en centraliseren vanuit deze idee van complexiteitserkenning.

Opdrachtgeverschap versterken vraagt bestuurlijke aandacht, zichtbare betrokkenheid en ambtelijke capaciteit. Wie ‘opdrachtgeverschap’ (dus) werkelijk serieus neemt, kan niet wachten op keuzes op stelselniveau. Colleges van B&W zijn op dit moment formeel verantwoordelijk. Dat is geen lege constatering, maar een actuele bestuurlijke opgave. Colleges van B&W kunnen zich niet beroepen op onduidelijkheid of onbekendheid: zolang het opdrachtgeverschap nergens anders ligt, ligt het bij hen. Dat vraagt om bestuurlijke betrokkenheid, ambtelijke capaciteit en aandacht voor capaciteit en kwaliteit van de gemeentelijke lijkschouw – ook als dat ongemakkelijk is. Niets doen is geen optie. De verantwoordelijke ministeries kunnen de colleges van B&W hier per ommekeer aanspreken.

Toch ligt **revitaliseren** van bestaande verhoudingen niet voor de hand. Gemeenten hebben een grote rol in de publieke gezondheid en werken daarbij ook veel regionaal samen in de GGD'en. Maar voor de aansluiting op het strafrecht is dat een lastige optie, omdat burgemeesters en (in de praktijk vaak) wethouders (gezondheidszorg) dan opdrachtgeverschap zullen moeten invullen en zich moeten uitspreken over capaciteit en kwaliteit van gemeentelijke lijkschouw. Het vergt bijvoorbeeld dat colleges van B&W de gemeentelijke lijkschouw expliciet agenderen binnen het domein van openbare orde en veiligheid, én daar structureel ambtelijke en financiële capaciteit voor vrijmaken. Ook is het dan bijvoorbeeld nodig om afstemming te organiseren tussen gemeenten of via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om tot een landelijk vastgesteld kwaliteitskader te komen.

De gemeentelijke lijkschouw is door de verantwoordelijke departementen gepositioneerd ten dienste van de strafrechtketen en daarom ligt het voor de hand om bij het organiseren van opdrachtgeverschap aan te sluiten bij de landelijke organisatieniveaus van het strafrecht. In dat licht ligt **centraliseren** van het opdrachtgeverschap voor de hand – zonder dat dit hoeft te betekenen dat ook de uitvoering wordt gecentraliseerd. Daarbij zijn verschillende organisatiemodellen verkend. Complexiteitserkenning betekent hier bijvoorbeeld het stellen van de vraag of vermenging van pre-strafrecht en strafrecht (on)wenselijk is bij specifiek de gemeentelijke lijkschouw of dat daaraan

nadere voorwaarden gesteld zouden moeten worden bijvoorbeeld ten aanzien van het beleggen van opdrachtgeverschap bij de politie. Ook opdrachtgeverschap beleggen bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) kan worden overwogen, maar roept aanvullende vragen op: zij zijn aanbieder van andere forensische diensten in de keten en de vraag is dan welke risico's dat geeft op (een schijn van) belangenverstrengeling.

Het beleggen van opdrachtgeverschap bij voor de hand liggende bestaande landelijke organisaties in het strafrecht brengt dus complexiteit met zich mee die nadrukkelijk meegewogen dient te worden. Onderdeel van deze afweging is ook wat het betekent als deze taak in een ambtelijke dienst op het departement of daarvoor een aparte organisatie of dienst wordt ingevuld, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap. Dergelijke taak-specifieke organisaties bestaan bijvoorbeeld ook voor de bewegwijzering (Landelijke bewegwijzeringsdienst) of geestelijke verzorging (Agentschap Predikanten en geestelijk verzorgers). Een landelijke dienst zou de capaciteitsinzet over het hele land kunnen regelen en daarmee eventuele schaarste (versterking van het opdrachtgeverschap kan tekort aan instroom in opleidingen immers niet oplossen) kunnen verdelen en door goede verdeling van capaciteit zoveel mogelijk kunnen aanpakken. Ook kan een landelijke, gespecialiseerde dienst bijdragen aan de kwaliteitsontwikkeling van de gemeentelijke lijkschouw doordat in deze dienst kennisopbouw vorm kan krijgen.

Een vorm van verplicht **regionaliseren** is hier eventueel de terugvaloptie om te overwegen door gemeenten te verplichten tot samenwerking, zoals dit inmiddels op uiteenlopende beleidsterreinen het geval is: veiligheid, volksgezondheid, fysieke omgeving en jeugdzorg. Om eenheid in het systeem en aansluiting bij het strafrecht te bewaren, ligt het dan voor de hand het (collectieve) opdrachtgeverschap te beleggen bij het bestuur van een gemeenschappelijke regeling met stevige ankers in het veiligheidsdomein en samenwerking met het zorgdomein, concreet bij de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is een regeling van burgemeesters waarmee de verantwoordelijkheid dus niet langer bij het college van B&W, maar bij het bestuursorgaan burgemeester komt te liggen. Bij het overwegen van deze optie ontvouwt zich ook weer nieuwe complexiteit, bijvoorbeeld waar het gaat om de omvang en samenhang van het takenpakket van de burgemeester of afwegingen omtrent de inrichting van het bestuurlijke stelsel in Nederland en de vraag hoeveel en welke taken we in verlengd lokaal bestuur zouden moeten willen organiseren.<sup>81</sup>

---

81 Een handreiking voor (het hanteren van) deze complexiteit is te vinden in het Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester, dat is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie: Schilder, A.E. & J.H.A. van der Grinten (2023). *Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester*. Universiteit Leiden / VU Amsterdam.

### **De paradox van keuzes: er valt bepaald iets te kiezen**

Tot besluit, opdrachtgeverschap beleggen bij een bewindspersoon van JenV en laten invullen door een nieuw op te richten dienst geeft de beste aansluiting op een visie die het strafrecht als startpunt neemt. Dat is ook vanuit de criteria die in de onderzoeksvraag zijn benoemd, van capaciteit(sverdeling) en kwaliteitsontwikkeling, de optie die de meeste garanties biedt als het gaat om evenwichtige verdeling van (eventuele) schaarste en het (vast)stellen van landelijk uniforme kaders en normen voor kwaliteit.

Tegelijk is het bestuurlijk bepalen van beste optie niet een kwestie van het overnemen van een wetenschappelijk beredeneerbare uitkomst, maar een keuze in een complexe praktijk waarin ook andere overwegingen en onzekerheden moeten meewegen. De paradox is dat wij wel kunnen schetsen wat onder voorwaarden de beste optie is, maar langs die weg tegelijk onvermijdelijk duidelijk maken dat er altijd óók andere opties zijn.

De 'beste' keuze voor het toekomstig opdrachtgeverschap van de gemeentelijke lijkschouw draait uiteindelijk om welke waarden de gemeentelijke lijkschouw wel en niet dient te borgen en hoe daarbij te midden van onzekerheden en dilemma's een passende organisatievorm voor opdrachtgeverschap wordt ingericht – en daarin valt bepaald iets te kiezen.

# Geraadpleegde bronnen

Andersson Elffers Felix (AEF). (2024). *Naar een werkend stelsel forensische geneeskunde*. <https://open.overheid.nl/documenten/c8570713-66c9-4a91-ac54-4daae1c53ecc/file>.

Appiah, K.A. (2017). *As If. Idealization and Ideals*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press en Midgley, M. (2004). *The myths we live by*. London: Routledge.

Argyris, C., & Schön, D.A. (1974). *Theory in practice: increasing professional effectiveness. The Jossey-Bass series in higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.

Commissie Forensisch Medisch Onderzoek en Medische Arrestantenzorg (Commissie Hoes) (2017). *Toekomst voor de forensische geneeskunde*. Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Das, C. (2008). *De lijkenschouw en de Wet op de lijkbezorging. Bijblijven, Uitgave 1/2008*.

Duijst, W.L.J.M. & T. Naujocks (2015). *Over lijken. De dood en daarna, vanuit juridisch-medisch perspectief*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.

Duijst, W.L.J.M. (2017). *Binding, verbinding en ontbinding*. Oratie, Universiteit Maastricht. <https://doi.org/10.26481/spe.20170317wd>

Engbers, M., S.N. Khapova & E. van de Loo, (2024). Unsaid known in the boardroom: theorizing unspoken assessments of behavioral board dynamics. *Front. Commun.* 9:1347271. doi: 10.3389/fcomm.2024.1347271

Festinger, L. (1985). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press. (Origineel werk gepubliceerd in 1957).

Foucault, M. (1989). *Surveiller et punir – Naissance de la prison* (vertaling 2007). Historische Uitgeverij Groningen.

Graaf, G. de (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21, pp. 285-306.

Graaf, G. de & H. Paanakker (2014). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *The American review of Public Administration* 45(6). DOI: 10.1177/0275074014529361.

Grindle, M.S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17, 525-548.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (25 juni 2020). *Toetsingskader Lijkschouw bij (verdenking van) niet-natuurlijke dood. Eindversie*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Justitie en Veiligheid; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Visie en uitgangspunten stelsel Forensische Geneeskunde vanuit de stelselverantwoordelijken. Ambtelijk concept. Versie 1.0*.

Moore, M.H. (1995). *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press.

Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) (in samenwerking met Verenso, de Nederlandse Internisten Vereniging, de Nederlandse Vereniging voor Heelkunde, de Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, het Forensisch Medisch Genootschap en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst) (2016). *Richtlijn lijkschouw voor behandelend artsen. Werkwijze en samenwerking met gemeentelijk lijkschouwers en politie*. <https://www.knmg.nl/download/richtlijn-lijkschouw-voor-behandelend-artsen>.

Nederlands Forensisch Instituut (NFI) (2016). *De lijkschouw en sectie beschouwd. Een vergelijkend onderzoek naar systemen van lijkschouw en gerechtelijke sectie*. <https://www.forensischinstituut.nl/publicaties/rapporten/2016/11/29/rapport-de-lijkschouw-en-sectie-beschouwd>.

Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (2025). *Woningbranden in 2024 eisen 30 dodelijke slachtoffers*.

Okun, A.M. (1975). *Equality and efficiency: The big trade-off*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transities: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Reijnen, G. (2018). *Drowning and pulmonary foam, a challenge in forensic medicine*. University of Amsterdam.

Schilder, A.E. & J.H.A. van der Grinten (2023). *Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester*. Universiteit Leiden / VU Amsterdam.

Sijmons, J.G. (2022). Bevoegdheden voor de lijkschouw beter te regelen. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 46(1), 27-31. <https://doi.org/10.5553/TvGR/016508742022046001003>

Spicer, M.W. (2009). Value conflict and legal reasoning in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 314, pp. 537-555.

Steen, M.A. van der, J. Scherpenisse & M.J.W. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Steenhuisen, B. & M.J.G. van Eeten (2008). Invisible trade-offs of public values: Inside Dutch railways. *Public Money & Management*, 28. pp. 147-152.

Taskforce lijkschouw en gerechtelijke sectie (2018). *De dood als startpunt. Een onderzoek naar de keten van lijkschouw en gerechtelijke sectie*.

Thacher, D. & R. Rein (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17. pp. 457-486.

Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Den Haag: Boom.

Vaihinger, H. (1911). *Die Philosophie des Als Ob: System der theoretischen, praktischen und religiösen Fiktionen der Menschheit auf Grund eines idealistischen Positivismus*. Vertaling: John van der Stokker (2014). Utrecht: Uitgeverij IJzer.

Wiersma T.J. (2008). Hoe natuurlijk is een onaangekondigde dood? *Bijblijven* 24(1), 30-35.

Wöretshofer, J. (1992). *Volgens de regelen van de kunst. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de medicus voor professioneel uitgevoerde handelingen*. Proefschrift, Universiteit Maastricht. Arnhem: Gouda Quint.

Woudenberg – Van den Broek, C.M., I.A.H.M. Schepers, J.C.A. Hardy, G. de Heus & W.L.J.M. Duijst-Heesters (2023). Het Nederlandse systeem van postmortaal onderzoek in het licht van artikel 2 EVRM. *NTM/NJCM- bull*, 43(3): 241-257.

Woudenberg – Van den Broek, C.M. (2024). *Death in denial: A study into the Dutch system of postmortem investigation*. Proefschrift, Universiteit Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20241001cb>

# *Eerder publiceerde de NSOB*

**2026**

## **Toegankelijk. Toch?**

Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening  
*Georgina Kuipers, Annemarie Drahmman, Jesse Dusseljee, Jurgan Goossens,  
Giel Heeringa, Erna Ruijter*

## **Burgers in de pas of passend burgerschap**

Vier praktijken van democratisch burgerschap  
*Marlies Honingh, Jessie Samwel, Teun Toonen, Henk den Uijl*

## **Weten van Wetenschap**

Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met  
onderwijsonderzoek naar basisvaardigheden  
*Marlies Honingh, Teun Toonen, Jessie Samwel, Nancy Chin-A-Fat,  
Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl*

## **Democratie voorbij de machinerie**

*Marlies Honingh*

## **Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?**

Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren  
*Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

## **Strategisch ongemak organiseren**

Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid  
*Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

## **Verbeelding verbindt**

Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van  
gemeenschapskracht  
*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver,  
Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard*

## **Kiezen is (voortdurend) delen**

Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit  
Sociale Stabiliteit  
*Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **New Public Brutalism?**

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

*Mark van Twist, Shivant Jhagroe*

### **Toegedekte politiek**

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen  
in Twenterand doorbreken

*Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist*

## **2025**

### **Noblesse oblige**

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

*Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel*

### **Verhalen(d) verknopen**

Hoe je stem geeft aan het stille midden

*Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma,  
Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit*

### **(On)gehoorzaam bestuur**

In het onderwijs

*Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet*

### **Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien**

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee,  
Hasna el Morabit*

### **Volgens het boekje**

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor  
zeespiegelstijging

*Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse*

### **Ontwerper ontmoet publieke zaak**

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke  
professionals

*Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden*

### **(N)iets te kiezen**

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen*

### **Doe dit (niet)**

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

*Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist*

### **Neutraliteit tussen zijn en worden**

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

*Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz*

### **(Kilo)meters maken**

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

*Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz*

### **Hoe aanstekelijk kan je het maken**

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

*Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz*

### **Waarden w(o)orden werkelijkheden**

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

*Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz*

### **De kracht van hier**

Over de centrale rol van decentraal bestuur

*Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen*

### **Ruimte in regie**

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

*Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz*

### **Ruimte bieden / richting geven**

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

### **‘De mensen in het land’**

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

*Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel*

## **2024**

### **Leren tussen consensus en conflict**

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

*Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski*

### **Breder denken, anders doen**

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

### **Waarderen van Variatie**

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

### **WIA Verbeteraanpak - Expert Review**

*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

### **Bouwen op leerlingaantallen**

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

*Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz*

### **Sterke signalen, wisselende verhalen**

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van ‘de alleenverdienersproblematiek’

*Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie**

*Martijn van der Steen*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***

**COLOFON**

© 2026

ISBN NUMMER

9789083712710

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

**[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)**

## **Over NSOB**

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

## **Cold case onderzoek Plan van aanpak 2026-2027**

### **Inleiding en aanleiding**

Het onderzoek naar cold cases is belangrijk voor het rechtsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en achterblijvers, en binnen de samenleving als geheel. Het heropenen van oude zaken, vaak ondersteund door nieuwe forensische technieken of nieuwe getuigenissen, kan leiden tot de aanhouding van daders en/of het geven van antwoorden op onbeantwoorde vragen.

Het werkgebied cold cases is een relatief klein onderdeel van het geheel aan opsporing binnen de politie. Dit werkgebied is bij de vorming van de Nationale Politie georganiseerd binnen de Generieke Opsporing van de Dienst Regionale Recherche van de regionale eenheden. Conform het inrichtingsplan is binnen iedere regionale eenheid (minimaal) een voorziening met 3 fte voor cold cases met een beheers- en loketfunctie ingericht. Het daadwerkelijke onderzoek aan cold case zaken wordt gerealiseerd met opsporingscapaciteit die flexibel wordt toegekend aan cold case en andere thema's die daar, gelet op hun actualiteit, om vragen.

Naast de toename van inspanningen op de aanpak van cold cases binnen de Nationale Politie zien we dat de aandacht voor cold cases de laatste jaren groeit bij belangengroepen van nabestaanden, de media, de wetenschap en volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer<sup>1</sup>. Ook de maatschappelijke impact van zaken groeit, evenals de noodzaak tot professionalisering van het onderzoek. Hiermee ontstond bij de politie de behoefte tot het opnieuw bepalen van de plaats die de aanpak van cold cases heeft binnen de politie en het Openbaar Ministerie. Dat heeft geresulteerd in dit plan van aanpak. Dit plan bevat een beschrijving van de verschillende deelgebieden waarop de komende tijd wordt ingezet en welke acties daartoe op korte termijn worden opgepakt c.q. worden onderzocht ten aanzien van de versterking van cold cases. De politie gaat de komende periode intern maar in gezamenlijkheid met het OM aan de slag met de concrete uitwerking van dit plan, de uitwerking van de verschillende acties in het plan en de bijbehorende tijdspaden.

### **Plan van aanpak 2026-2027**

Hoewel de aanpak van cold cases primair een aangelegenheid en verantwoordelijkheid van iedere regionale eenheid is, wil de politie met dit plan een meer eenduidige aanpak van cold cases bevorderen om hiermee recht te doen aan de vraag om versterking van het onderzoek van cold cases. Dit plan van aanpak omvat de volgende thema's (in lijn met de motie van het lid Mutluer<sup>2</sup>):

1. Herdefiniëren cold cases waardoor een betere registratie van cold cases wordt gerealiseerd;
2. Uniformiteit in het werk binnen en tussen de eenheden;
3. Samenwerking cold case teams om te bezien op welke wijze door bovenregionale samenwerking (nog meer) waarde toegevoegd kan worden aan de lokale aanpak van cold cases;
4. Communicatie om meer inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling, de inspanningen & resultaten m.bt. de aanpak van cold cases.

---

<sup>1</sup> Als voorbeeld van maatschappelijke aandacht: de federatie van Nabestaanden Geweldsmisdrijven waarmee de politie in nauwe verbinding staat, kwam in 2025 met een pamflet getiteld "Naar een landelijke aanpak van cold cases". Uit dit pamflet bleek een duidelijke behoefte aan een landelijke organisatie op de aanpak van cold cases middels een eenduidige definitie, een uniforme werkwijze, een landelijk selectieprotocol voor kansrijke zaken, een landelijke database voor cold cases en landelijke coördinatie op de aanpak. Daarbij kwam de vraag om een betere registratie, overzicht en verantwoording op het werk aan cold cases. Tenslotte werd aandacht gevraagd voor de opleiding van rechercheurs, inzet van vrijwilligers en samenwerking met hogescholen en universiteiten.

<sup>2</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-1292.html>

## 1. Herdefiniëren cold cases

In de wetenschappelijke en vakliteratuur bestaat geen universele en breed geaccepteerde definitie van het begrip 'cold case'. Een landelijke definitie is noodzakelijk als basis voor een geobjectiveerd wegingskader voor inzet van onderzoek op cold cases. Het is een handvat voor het bepalen welke zaken als cold case worden aangemerkt, en geeft door een eenduidige registratie ook landelijk inzicht en overzicht op zaken.

Cold cases onderscheiden zich van andere niet-opgeloste zaken door de aard van de zaak, het niet vaststellen van overtuigend daderschap na veelal forse opsporingsinspanningen, de ernst van de zaak (geschokte rechtsorde, maatschappelijke beroering) en het gegeven dat het primaire onderzoek de facto is afgesloten wat betekent dat er geen feitelijke opsporingshandelingen meer plaatsvinden.

### Definitie:

Vanuit de praktijk van politie en Openbaar Ministerie is de volgende definitie voorgesteld die verder in besluitvorming wordt gebracht:

Een cold case is een afgesloten en onopgelost onderzoek naar een opzettelijk levensdelict, een zeer ernstig zedendelict of een ander zeer ernstig delict waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 12 jaar of meer is gesteld.

Misdrijven die voldoen aan de definitie kunnen na sluiting van het initiële onderzoek als cold case worden aangemerkt. Een zaak wordt een cold case als die voldoet aan deze criteria én als zodanig is aangemerkt door (of namens) een lid van de eenheidsleiding en de rechercheofficier van justitie. Dit om te voorkomen dat alle zaken die strikt genomen onder de definitie vallen als cold case worden aangemerkt.

Nieuw is het gegeven dat het maatschappelijk belang en dat van individuele nabestaanden rechtvaardigen dat ook langdurig vermisten en onbekende doden waarbij op basis van feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er sprake is van een ernstig misdrijfscenario, als cold case kunnen worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor zedendelicten zonder bekende verdachte waarbij sprake is van vermoedelijke seriematigheid of andere uitzonderlijk verzwarende omstandigheden zoals bijvoorbeeld de leeftijd van het slachtoffer en gebruik van geweld.

Binnen politie en Openbaar Ministerie worden (proces)afspraken gemaakt over de besluitvorming om een zaak aan te merken als een cold case en de archivering daarvan en wie daar intern bij betrokken zijn. Dit zijn interne werkafspraken tussen politie en Openbaar Ministerie waaraan door slachtoffers, nabestaanden of andere derden geen rechten of verwachtingen kunnen worden ontleend. Het activeren van een cold case is een opportuniteitsbeslissing op gezag van het Openbaar Ministerie.

### Actie:

- De politie en het Openbaar Ministerie brengen definitie Cold Case in besluitvorming en maken afspraken over de registratie van Cold Cases;
- Na vaststelling van de definitie werken Politie en Openbaar Ministerie aan een bijgewerkte lijst van gearchiveerde cold cases en onderzoeken de mate waarop dit geautomatiseerd kan worden gegenereerd.

## 2. Uniformiteit in het werk

De aanpak van cold cases is een aangelegenheid van de regionale eenheden onder gezag van het lokale Openbaar Ministerie. Veel cold cases worden opgepakt in de reguliere lijn van onderzoek, als een generiek opsporingsonderzoek, door rechercheurs van een generiek opsporingsteam. In een aantal eenheden is er gekozen voor een min of meer permanent cold case team dat hoofdzakelijk aan cold cases werkt. Daarbij komt dat er ook aan cold cases wordt gewerkt door andere



(opsporings)onderdelen zoals specialistische opsporing (forensische en digitale Opsporing) en Intelligence (analyse). Het is altijd minimaal een samenwerking tussen tactische en specialistische recherche onderdelen en Intelligence.

Regionale eenheden hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid in de opsporing van zaken, waaronder cold cases. Dat heeft er mede toe geleid dat er diversiteit bestaat in de organisatie en werkwijze op de aanpak van cold cases binnen de regionale eenheden. Deze diversiteit staat eenduidige registratie en daarmee landelijk overzicht en inzicht in zaken in de weg.

Met het vaststellen van de nieuwe definitie wordt ingezet op eenduidig beheer van cold cases waardoor er door middel van registratie beter in- en overzicht is op:

- Het aantal cold cases dat voldoet aan de nieuwe definitie.
- Het aantal zaken dat in onderzoek is per eenheid en het bereikte resultaat – waarbij wordt opgemerkt dat een resultaat niet alleen een veroordeling van een verdachte is, het kan ook het uitsluiten van een verdachte zijn, het terugvinden van het lichaam van een slachtoffer, het antwoord op de vraag wie het misdrijf naar alle waarschijnlijkheid heeft begaan zonder dat er een vervolging komt et cetera.
- De capaciteit die wordt ingezet op cold cases zowel structureel als incidenteel op tactiek, specialisme en intelligence.
- Het aantal vrijwilligers dat wordt ingezet bij cold case onderzoek.

Naast de bovengenoemde onderwerpen is het voor wat betreft de samenwerking en verdere ontwikkeling op de aanpak van cold cases ook relevant beter zicht te hebben op:

- Het aantal dossiers dat is gedigitaliseerd en de werkvoorraad van de nog te digitaliseren dossiers.
- Het gebruik van mediastrategieën of andere publiekscampagnes of vormen van burgerparticipatie;
- Het gebruik van innovaties bij cold case onderzoek, van welke aard dan ook.
- Het gebruik van een landelijk prioriteringsmodel.

De eenduidige registratie draagt bij aan een actieve verantwoording van inspanningen en resultaten op cold case onderzoek. Het gaat daarbij niet zo zeer om verantwoording over keuzes in opsporing en vervolging, opsporingskeuzes blijven nu eenmaal onmiskenbaar onderdeel van opportuniteit. Het gaat er vooral om dat openbaring van de inspanningen en resultaten op dit thema bijdragen aan een maatschappelijke behoefte en aan de legitimiteit van de politie.

#### Actie:

- De politie onderzoekt op welke wijze zij landelijk in- en overzicht kan genereren op de hierboven genoemde onderwerpen;
- Afhankelijk van de uitkomst van de bovenstaande actie bepalen politie en het Openbaar Ministerie op welke zaken zij in- en overzicht kunnen maken op de hierboven genoemde onderwerpen en bepalen zij de termijn waarbinnen zij een overzicht kunnen maken.<sup>3</sup>

### **3. Samenwerking cold caseteams**

Van buiten de politie komt met enige regelmaat de vraag om de vorming van een landelijk cold caseteam vanuit de gedachte dat dit de continuïteit in de aanpak en de inzet van (meer) capaciteit bevordert. De politie is geen voorstander van deze vorm van werken en wijst op alternatieve maatregelen zoals een bundeling van expertise, gezamenlijke prioritering en verdere uniformering van de aanpak zoals opgenomen in dit plan van aanpak. Daarbij overstijgt de huidige feitelijke inzet op

---

<sup>3</sup> De gegevens die hiervoor nodig zijn, zijn vooralsnog niet eenduidig uit de politiesystemen te genereren. Daarvoor zijn concrete werkafspraken nodig en/of mogelijke aanpassingen in politie registratiesystemen. Voorkomen moet worden dat er handmatig gegevens moeten worden gegenereerd en verwerkt.



cold cases, de in het inrichtingsplan genoemde 30 fte ruim, is capaciteitsinzet maatwerk en vraagt inzet veelal om kennis van lokale feiten en omstandigheden en bekendheid met lokale netwerken.

Cold caseteams kijken – net als andere politieonderdelen – al langer over de grenzen van de eigen eenheid heen. De afgelopen jaren zijn tussen de regionale cold caseteams dan ook diverse vormen van samenwerking ontstaan op het vlak van bundeling van expertise, afstemming van zaken, opsporingscommunicatie en -strategieën, innovatieve projecten en publiekscampagnes zoals in het verleden bijvoorbeeld de cold case kalender.

Naast de bestaande initiatieven is er behoefte te onderzoeken op welke operationele thema's verdere samenwerking mogelijk is. Gedacht wordt aan een vorm van bovenregionale samenwerking bij de verdergaande digitalisering van dossiers (tot het moment dat alle dossiers zijn gedigitaliseerd) zeker als er meer mogelijkheden zijn. Vervolgens biedt nadere samenwerking de opsporing mogelijkheden om met behulp van techniek zaken te screenen op opsporingskansen door bijvoorbeeld de ontwikkeling en invoering van een landelijk wegings- en prioriteringsmodel. Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke thema's en op welke wijze waarde toegevoegd kan worden aan de lokale aanpak van cold cases door bovenregionale samenwerking.

Actie:

- De politie onderzoekt in afstemming met het Openbaar Ministerie op welke wijze door bovenregionale samenwerking waarde toegevoegd kan worden aan de lokale aanpak van cold cases en komt hiervoor met voorstellen in haar eigen lijn;

#### **4. Communicatie**

Het Cold case onderzoek is een thema waarover de politie actief communiceert: over innovatieve opsporingsmethoden, met publiekscampagnes als onderdeel van de opsporingsstrategie, berichtgeving over veroordelingen in individuele zaken, et cetera.

Communicatie in en over individuele strafzaken valt onder het opsporingsmiddel "Opsporingscommunicatie" onder gezag van het Openbaar Ministerie en is een onlosmakelijk onderdeel van de opsporing. Andere vormen van (media)communicatie over cold cases zijn doorgaans reactief, de politie reageert als er om wordt gevraagd. Dit is wellicht (deels) te verklaren door het feit dat communicatie over cold cases een zekere terughoudendheid vraagt. De kans op herleidbaarheid naar een individuele zaak moet gepaard gaan met zorgvuldigheid naar de betreffende nabestaanden/ slachtoffers en/of de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

Het gaat er in de communicatie vooral om dat openbaring van de inspanningen en resultaten op dit thema bijdragen aan een maatschappelijke behoefte en aan de legitimiteit van de politie. Bovendien is het van belang dat communicatie geen opsporingsbelang doorkruist.

Actie:

- De politie onderzoekt op welke wijze zij actief kan (blijven) communiceren over de aanpak van cold cases en komt, indien daar mogelijkheden voor zijn met een communicatieplan en/of -strategie.

#### **Tot slot**

Zoals in de inleiding is gesteld is het onderzoek naar cold cases belangrijk voor het rechtsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en achterblijvers, en binnen de samenleving als geheel. Zo wordt dit ook gevoeld binnen de politie en Openbaar Ministerie maar altijd in de wetenschap dat de vraag naar opsporings- en vervolgingscapaciteit (in brede zin) het aanbod ver overtreft – niet alleen bij cold cases, ook op en in relatie tot zogenaamde 'hot cases' en andere vormen van onderzoek.



De politie en Openbaar Ministerie willen op basis van een nieuwe definitie werken aan eenduidigheid op thema's als registratie en beheer van zaken, digitalisering van dossiers en selectie van zaken. Ook wordt gekeken hoe de politie actief kan communiceren over haar aanpak en behaalde resultaten van onderzoek. De politie zoekt daarbij, samen met het Openbaar Ministerie naar werkvormen die moeten leiden tot versterking van haar inzet op samenwerking met kennisinstituten, belangenorganisaties en andere vormen van publiek-private samenwerking die moeten leiden naar meer en beter onderzoek van cold cases.



**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Datum**  
15 juni 2026

**Onze referentie**  
7702144

# nota

## Eerste Halfjaarbericht politie

### 1. Aanleiding

Halfjaarlijks wordt de Kamer geïnformeerd over de staat van de politie. Middels deze brief doet u ook diverse moties, toezeggingen en aanvullende kamerverzoeken gestand.

### 2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met het verzenden van de Kamerbrief en bijlagen.

### 3. Kernpunten

In het tweede halfjaarbericht politie wordt de Kamer geïnformeerd over diverse aan de politie gerelateerde onderwerpen.

### 4. Toelichting

Het halfjaarbericht politie schetst de voortgang op diverse thema's in relatie tot de politie. Zo wordt de Kamer halfjaarlijks geïnformeerd over diverse kerncijfers, wordt er een toelichting gegeven op de begroting en wordt de stand van zaken betreffende internationale politiesamenwerking gedeeld.

#### 4.1. Politieke context

Middels deze brief doet u diverse moties, toezeggingen of aanvullende kamerverzoeken af, of wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang hiervan. Het betreft:

#### Hoofdbrief

- Veiligheid op straat en online
- ARK rapport in relatie tot opsporing
- Financiële situatie politie 2026 en beeld vanaf 2027
- Reconstructie inzake politiesystemen en algemeen beeld gesprekken
  - Toezegging inzake reconstructie
- Bewaren politiegegevens en aanpak cold cases
- Verdrag met Duitsland voor grensoverschrijdende samenwerking DSI
- Vertrouwen- en reputatie monitor 2025

#### Bijlage 1 Visual Kerncijfers politie

## **Bijlage 2 Internationaal en Caribisch**

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen

## **Bijlage 3 Moties, toezeggingen en overige verzoeken**

- Toezegging inzake de stand van zaken rondom het huisvestingsbeleid van politie
- Motie inzake politiebegroting doorlichten
- Toezegging om voor het uitvoeringsjaar 2025 te kijken of we in het geval van onderuitputting in de politiebegroting in samenwerking met partners het geld toch nuttig kunnen besteden.
- Motie inzake een gesprek met de politietop om de afstand tussen de politieleiding en de werkvloer te verkleinen
- Motie inzake overbodige managementlagen en projecten kritisch beoordelen en de vrijkomende middelen heralloceren naar blauw op straat
- Twee moties inzake discriminatie en racisme
- Motie inzake het gebruik van de selectiepaal
- Twee moties en een toezegging inzake het bewaren van politiegegevens in relatie tot cold cases
- Eén motie en twee toezeggingen inzake heimelijk werk
- Motie inzake draaiboeken opstellen over omgaan met en communiceren over online aanvallen
- Toezegging inzake onderzoek door agrariërs ervaren agro intimidatie
- Toezegging inzake datagedreven werken
- Toezegging stand van zaken digitalisering en cybersecurity
- Motie inzake bevoegdheden zo organiseren dat zo min mogelijk tijd verloren gaat bij een urgente vermissing
- Twee toezeggingen inzake steun aan politiemensen
- Motie inzake een single point of contact bij het Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen
- Toezegging inzake politie-inzet en voetbalwedstrijden
- Motie inzake het regelen dat politie-uniformen en herkenbare politie-uitrusting niet langer online te koop zijn voor onbevoegden
- Motie inzake de opgedane ervaringen uit de Taskforce Onze hulpverleners veilig uitwerken tot een rijksprogramma
- Motie inzake de richtlijn voor de inzet van burgermotorverkeersregelaars spoedig landelijk implementeren
- Toezegging over de rol van de leidinggevende bij een integriteitsonderzoek

**Onze referentie**  
7702144

## **Bijlage 4 Boa-bestel**

- Toezegging inzake een los hoofdstuk boa opnemen in het halfjaarbericht politie
- Motie inzake het aanpassen van de beleidsregels ten aanzien van de criteria voor de toekenning van geweldsmiddelen
- Motie inzake het voor boa's mogelijk maken gelijktijdig een vuurwapen en een diensthond toegekend te krijgen
- Motie inzake de toegang tot informatiesystemen voor private groene boa's
- Motie en toezegging inzake erkenning PTSS als beroepsziekte voor boa's

## **Bijlage 5 Visie op internationale politiesamenwerking**

## **Bijlage 6 Voortgangsrapportage financiële situatie politie**

- Motie inzake bezuinigingen niet ten koste laten gaan van personeel
- Motie inzake het financiële gat bij de politie dichten
- Motie inzake het exploitatietekort bij de politie voor 2026 via een wijziging op de ingediende begroting wegnemen
- Motie inzake niet bezuinigen op de kerntaak van de politie
- Motie inzake zorgen dat de nationale politie de bezetting de formatie volgt
- Motie inzake garanderen dat financiële problematiek bij de politie niet wordt afgewend op de operationele
- Motie inzake het informeren over de meerjarige keuzes in de politieformatie en hoe de operationele slagkracht wordt ontzien,
- Motie inzake geen generieke vacaturestop bij de politie
- Motie inzake tekorten bij de politie voorkomen en dit verwerken in de komende begrotingen

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Politieorganisatie  
en -Middelen

**Onze referentie**  
7702144

**Bijlage 7 Visie en uitgangspunten stelsel forensische geneeskunde**

**Bijlage 8a Actieplan versterking forensische geneeskunde**

**Bijlage 8b Rapport AEF – onderzoek bekostiging forensische geneeskunde**

**Bijlage 8c Rapport NSOB – schouwen en sturen**

**Bijlage 9 Plan van aanpak cold cases versterken politie 2026-2027**

**5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.