

**Cahier 2008-2**

# **Van vonnis tot DNA-profiel**

**Procesevaluatie van de Wet DNA-onderzoek  
bij veroordeelden**

**E.W. Kruisbergen**



*Justitie*

**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14  
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07  
E-mail: [wodc@minjus.nl](mailto:wodc@minjus.nl)

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

# Voorwoord

Dit rapport bevat de bevindingen van een procesevaluatie van de *Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Als gevolg van deze wet wordt sinds 1 februari 2005 celmateriaal afgenomen bij personen die voor een gewelds- of zedendelict zijn veroordeeld. Uit het afgenomen materiaal wordt vervolgens een DNA-profiel opgemaakt dat wordt opgeslagen in de DNA-databank. De wetgever beoogt met deze uitbreiding van de juridische mogelijkheden voor forensisch DNA-onderzoek een bijdrage te leveren aan de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van misdrijven. Het voorliggende rapport geeft een inzicht in de uitvoeringspraktijk.

Het onderzoek en de totstandkoming van dit rapport zouden niet mogelijk zijn geweest zonder medewerking van andere personen. De auteur van dit rapport is deze personen dank verschuldigd. Zo zijn er om informatie te verzamelen over de uitvoering van de wet vele gesprekken gevoerd, soms kort maar vaak ook langdurig en herhaaldelijk, met medewerkers van zo'n beetje ieder onderdeel van de strafrechtsketen. De door hen gegeven informatie vormt een belangrijke bouwsteen van het rapport. Zonder de andere contactpersonen te kort te doen, noem ik een persoon met name: Kees van der Beek van het Nederlands Forensisch Instituut. De veelvuldige contacten met hem zijn het rapport zeer ten goede gekomen. Binnen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum dank ik de kritische meelezers van het rapport. Dit zijn Stefan Bogaerts, Willemien de Jongste en Christianne de Poot. Ten slotte dank ik de begeleidingscommissie (zie bijlage 1). De kritische blik en opmerkingen van de leden van de begeleidingscommissie waren zeer nuttig.

Edwin Kruisbergen



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.2 Aanleiding en probleemstelling van het onderzoek	18
1.3 Opzet van het onderzoek	20
1.4 De opbouw van dit rapport	21
<b>2 Wet- en regelgeving</b>	<b>23</b>
2.1 Wetgeving	23
2.2.1 Koninklijke besluiten met betrekking tot het moment van inwerkingtreding	28
2.2.2 Het besluit en de regeling DNA-onderzoek in strafzaken	31
<b>3 Uitvoeringsstructuur</b>	<b>35</b>
3.1 De uitvoeringsstructuur in woorden	35
3.2 De uitvoeringsstructuur in schema	40
<b>4 Voorbereiding op de uitvoering</b>	<b>43</b>
4.1 Organisatieoverstijgende factoren	43
4.1.1 Taakafbakening	43
4.1.2 Financiering van de uitvoering	48
4.1.3 Ketenautomatisering	50
4.2 Voorbereiding door de afzonderlijke organisaties	51
4.2.1 Openbaar Ministerie	51
4.2.2 Politie	54
4.2.3 DJI	55
4.2.4 NFI	57
4.2.5 Reclassering	58
4.2.6 CJIB	59
<b>5 Uitvoering van de wet</b>	<b>61</b>
5.1 Uitvaardigen bevelen	61
5.1.1 Het uitvoeringsproces	61
5.1.2 De toepassing van de uitzonderingsgronden en het uitvaardigen van bevelen ten aanzien van minderjarigen	63
5.2 Afname van celmateriaal	64
5.2.1 Afname in penitentiaire inrichtingen	65
5.2.2 Afname door de politie	67
5.3 Aanlevering bij en verwerking door het NFI	70
5.4 Ingediende bezwaren door veroordeelden	73
5.4.1 Formele en procedurele bezwaargronden	74
5.4.2 Bezwaargronden met betrekking tot uitzonderingsbepalingen in de wet	76



5.4.3	Bezwaargronden op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind	78
5.4.4	Bezwaargronden op basis van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden	79
5.5	Opname van het DNA-profiel in de DNA-databank	80
5.5.1	Opname in en vergelijking met (sporen in) de DNA-databank: wel of geen hit	80
5.5.2	De rapportage van het NFI aan de OvJ en vervolgacties na hits	80
5.5.3	Beheer van de DNA-databank: berichtenverkeer OM – NFI	86
5.6	Aansturing van en zicht op de uitvoering	87
5.7	Resultaten: de uitvoering in cijfers	88
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>93</b>
6.1	Inleiding	93
6.2	Vorbereiding op wetsuitvoering	94
6.3	Uitvoering van de wet	99
6.4	Tot slot	104
	<b>Summary</b>	<b>107</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>123</b>
	Geraadpleegde literatuur	123
	Jurisprudentie	125
	<b>Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie</b>	<b>127</b>





# Samenvatting

Op 1 februari 2005 is de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) in werking getreden. Sinds die datum wordt van het overgrote deel van alle personen die worden veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict celmateriaal afgenomen. Uit dat celmateriaal wordt vervolgens een DNA-profiel opgesteld dat wordt bewaard in de databank en vergeleken met reeds aanwezige en met in de toekomst toe te voegen DNA-profielen. De doelstelling van deze wetgeving is het leveren van een bijdrage aan de *‘voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten waarbij celmateriaal van daders wordt achtergelaten’*.

De wet heeft belangrijke uitvoeringsconsequenties voor verschillende onderdelen van de strafrechtketen, zoals het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Omdat wetsuitvoering veel vraagt van deze *ketenpartners* en omdat het uiteindelijk bereiken van de beoogde doelen vereist dat ieder ketenonderdeel goed functioneert, is het van belang dat in kaart wordt gebracht hoe de betrokken organisaties de wet uitvoeren en welke resultaten zij daarbij tot nu toe hebben behaald. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft daarom een *procesevaluatie* verricht die dit inzicht biedt. De *probleemstelling* van het onderzoek luidt:

*hoe verloopt de uitvoering van de Wet DNA-V en wat zijn de tot nu toe behaalde resultaten van de bij deze uitvoering betrokken organisaties?*

De probleemstelling is uitgewerkt in onderzoeksvragen die zich toespitsen op: de wijze waarop de verschillende ketenonderdelen zich hebben voorbereid op de nieuwe wetgeving; de daadwerkelijke uitvoering van de wet; en de resultaten die de organisaties hebben behaald. Onder de resultaten of *output* verstaan we de directe diensten die de verschillende uitvoerende organisaties moeten leveren, zoals onder andere de bij veroordeelden afgenomen DNA-monsters of de opname van DNA-profielen in de databank en de daaruit voortvloeiende *hits*. De gewenste effecten of *outcome* van de wet, te weten minder recidive en meer aanhoudingen, dagvaardingen en veroordelingen, blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Zij komen aan bod in een later uit te voeren *effectevaluatie*.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn vier soorten gegevens gebruikt. Ten eerste zijn interviews gehouden, zowel *face-to-face* als telefonisch, met sleutelpersonen bij de verschillende ketenpartners. Ten tweede zijn wet- en regelgeving en beleidsstukken bestudeerd. Een derde gegevensbron bestaat uit cijfers die zijn verzameld bij de verschillende organisaties. Ten vierde is, voor inzicht in de bezwaarzaken die in het kader van de Wet DNA-V zijn ingediend, gebruik gemaakt van juridische databanken.

## Wet- en regelgeving en uitvoeringsstructuur

Omdat bij de uitvoering van de wet vrijwel de gehele strafrechtketen betrokken is en vanwege de vele onderlinge afhankelijkheden en communicatiestromen die bij de uitvoering van belang zijn, is de uitvoeringsstructuur vrij complex. Hieronder beschrijven we daarom, voordat daarna de conclusies en aanbevelingen aan bod komen, hoe deze uitvoeringsstructuur er op hoofdlijnen uitziet. Ook de belangrijkste elementen uit de wet- en regelgeving komen daarbij aan bod.

De Wet DNA-V is op dit moment alleen van toepassing op gewelds- en zedendelicten. De inperking tot deze misdrijven vormt geen onderdeel van de wet zelf maar is geregeld in een inwerkingtredingsbesluit. De oorspronkelijke wetgeving heeft betrekking op een veel bredere categorie van veroordeelden, namelijk alle veroordeelden die zijn veroordeeld voor een delict dat valt onder artikel 67, lid 1 Wetboek van Strafvordering (Sv). Daar vallen gewelds- en zedemisdrijven onder, maar bijvoorbeeld ook vermogensdelicten als diefstal en inbraak. Vanwege de grote uitvoeringsconsequenties die de wet met zich meebrengt, is echter besloten de wet gefaseerd in te voeren. Op dit moment is de eerste fase in werking en wordt de wet dus alleen uitgevoerd ten aanzien van personen die voor een gewelds- of zedendelict zijn veroordeeld. In een nog in te voeren tweede fase zal de wet ook van kracht worden voor (een deel van de) personen die zijn veroordeeld voor andere misdrijven.

Wanneer een persoon in eerste aanleg (dat wil zeggen door de rechtbank) is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict, vaardigt de officier van justitie (OvJ) die de zaak heeft behandeld een bevel uit tot afname van celmateriaal. Het uitvaardigen van een bevel blijft alleen achterwege als er van de veroordeelde al een DNA-profiel in de DNA-databank is opgeslagen of als er sprake is van een van de twee inhoudelijke uitzonderingsgronden. Deze twee inhoudelijke uitzonderingsgronden betreffen respectievelijk het soort misdrijf en eigenschappen of omstandigheden van de veroordeelde op basis waarvan het *redelijkerwijs aannemelijk is dat het bepalen en verwerken van het DNA-profiel van de veroordeelde niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde*.

De wet is enerzijds van toepassing op alle personen die na 1 februari 2005 zijn veroordeeld voor een relevant delict en bij wie een vrijheidsbepalende straf (gevangenisstraf) of maatregel (TBS) is opgelegd of die een taakstraf, voorwaardelijke vrijheidsstraf of plaatsing in een jeugdinrichting, psychiatrisch ziekenhuis of een inrichting voor stelselmatige daders moeten ondergaan. De uitvoering van de wet ten aanzien van veroordelingen na 1 februari 2005 wordt het *reguliere traject* genoemd. In het reguliere traject wordt alleen als de sanctie zuiver financieel van aard is (een vermogenssanctie) géén celmateriaal afgenomen, in alle overige gevallen wel.

Anderzijds geldt de wet ook voor veroordeelden die op 1 februari 2005 al zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of maatregel en die deze op die datum nog ondergaan of nog moeten ondergaan. Dit deel van de wetsuitvoering wordt aangeduid als de *inhaalslag*. Veroordeelden die voor 1 februari 2005 een andere straf dan een vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen, zoals een taakstraf of een van de andere zojuist genoemde sancties,

vallen niet onder de inhaalslag en bij hen wordt in het kader van deze wet dus ook geen celmateriaal afgenomen.

Wat betreft de organisatie van de uitvoering is het belangrijkste verschil tussen het reguliere traject en de inhaalslag gelegen in het feit dat de uitvoering in het reguliere traject plaatsvindt op de afzonderlijke parketten terwijl door het OM de uitvoering van de inhaalslag op een centrale plaats is belegd, namelijk bij de Landelijk Officier Forensische Research (LOFR).

Het bevel dat de OvJ uitvaardigt dient de plaats waar de afname verricht zal worden te vermelden. Bij alle veroordeelden (dus uit het reguliere traject en uit de inhaalslag) die op het moment van veroordeling al gedetineerd zijn en bij de veroordeelden uit de inhaalslag die op het moment van veroordeling hun vrijheidsstraf nog moeten uitzitten, geschiedt de afname in de penitentiaire inrichting waarin zij (gaan) verblijven. Veroordeelden uit het reguliere traject die op het moment dat het bevel wordt uitgevaardigd op vrije voeten zijn, dat wil zeggen taakgestraften en veroordeelden met een voorwaardelijke of een op een later moment uit te zitten vrijheidsstraf ('lopende vonnissen'), moeten zich voor het DNA-onderzoek melden op een politiebureau. Aanvankelijk is het de bedoeling geweest dat ook in de inhaalslag veroordeelden met een lopend vonnis zouden worden opgeroepen voor afname van celmateriaal bij de politie. Vanwege het ontbreken van een overzicht van deze categorie van veroordeelden uit de inhaalslag, worden zij in de praktijk echter pas bemonsterd in penitentiaire inrichtingen wanneer ze zich melden om hun straf te ondergaan. In de inhaalslag vinden alle afnames dus plaats in penitentiaire inrichtingen en in het reguliere traject worden er zowel in penitentiaire inrichtingen als op politiebureaus afnames verricht.

De politie organiseert voor het afnemen van celmateriaal op politiebureaus, in beginsel twee keer per maand, zogenoemde *DNA-sprekuren*. In het bevel roept de OvJ hen op om op een specifiek tijdstip op zo'n DNA-sprekuren te verschijnen. De spreken worden dan ook, natuurlijk in overleg met de politie, vanuit het parket ingepland. Geeft de veroordeelde geen gehoor aan de oproep om op het DNA-sprekuren te komen, dan geeft de politie dit door aan het OM. Het OM zorgt er vervolgens voor dat de veroordeelde wordt *gesignaleerd* in het opsporingsregister (OPS), hetgeen betekent dat de veroordeelde wordt geregistreerd als een persoon die dient te worden aangehouden. Blijft het bij een signalering in OPS, wat kan worden opgevat als een *passief* opsporingsbevel, dan zal er doorgaans geen *actieve* opsporing worden ingesteld en kan de veroordeelde dus alleen worden aangehouden wanneer hij via een andere weg met de politie of Marechaussee in aanraking komt, zoals tijdens een verkeerscontrole of tijdens een paspoortcontrole op Schiphol. Het OM kan echter ook beslissen dat een veroordeelde wel actief opgespoord moet worden. In dat geval vaardigt de OvJ daartoe een aanhoudingsbevel uit.

Zowel voor afnames op een DNA-sprekuren als voor afnames in een penitentiaire inrichting geldt dat zij worden verricht door een arts of verpleegkundige of, wanneer de veroordeelde daar geen bezwaar tegen heeft, door een 'reguliere' politie- of inrichtingsmedewerker die daarvoor de benodigde opleiding heeft gevolgd. In de uitvoeringspraktijk komt dit erop neer dat afname op een DNA-sprekuren in beginsel geschiedt door een politieman/-vrouw, tenzij de veroordeelde er op staat dat dit wordt gedaan door een arts of verpleegkundige. Af-

names in penitentiaire inrichtingen zijn zeker in de eerste maanden van wetsuitvoering wel relatief vaak door medisch personeel verricht, maar worden sindsdien uitgevoerd door de zogenoemde *badmeesters*, de medewerkers die binnen de inrichtingen verantwoordelijk zijn voor de opname van nieuwe gedetineerden. Het afnemen van celmateriaal bestaat er concreet uit dat er met wattenstaafjes langs de binnenkant van de wangen wordt geschraapt.

Bij het NFI worden uit de afgenomen wangslimsetjes DNA-profielen opgemaakt die in de databank worden opgeslagen. Deze 'profilering' vindt echter pas plaats nadat de OvJ daartoe een expliciete opdracht heeft gegeven. Die opdracht verstrekt de OvJ wanneer de termijn van twee weken is verlopen waarbinnen de veroordeelde bezwaar kan aantekenen tegen opname in de databank. De veroordeelde kan tegen de afname van het celmateriaal zelf géén bezwaar maken (overigens heeft ook het instellen van hoger beroep voor de uitvoering van het bevel tot afname van celmateriaal geen opschortende werking). Als een DNA-profiel is opgenomen in de databank wordt het vergeleken met alle reeds aanwezige en in de toekomst toe te voegen DNA-profielen. De uitkomst van de vergelijking wordt door het NFI aan de OvJ gerapporteerd. Dit rapport gaat uitsluitend naar de OvJ die opdracht gaf tot profilering, wat dus dezelfde OvJ is als die het bevel tot afname van celmateriaal heeft uitgeschreven.

## **Conclusies en aanbevelingen**

De uitvoering van de wet betekent een omvangrijke operatie voor de ketenpartners. Tot en met 30 juni 2007 (het meest recente beschikbare peilmoment) zijn er 47.297 bevelen tot afname van celmateriaal bij een veroordeelde uitgeschreven, is bij minstens 40.325 veroordeelden celmateriaal afgenomen en zijn er 24.458 nieuwe DNA-profielen van veroordeelden aan de databank toegevoegd (bij het NFI bestaat er een verwerkingsachterstand). De databank van het NFI bestaat op dit moment dan ook, wat betreft DNA-profielen van bekende personen, voor het grootste deel uit DNA-profielen die door de uitvoering van deze wet zijn verkregen.

Wanneer we de omvang van de operatie in oenschouw nemen, geldt dat de uitvoering van de wet op veel punten zonder grote problemen verloopt. De melding en opvolging van hits is een onderdeel van de uitvoering dat niet goed is verlopen. Dit is een belangrijk maar niet het enige aspect van de uitvoering waarop veranderingen ten goede nodig en mogelijk zijn. Op deze aspecten van de uitvoering concentreren we ons bij het trekken van de conclusies uit onderhavige procesevaluatie. Op sommige plaatsen gaan de conclusies vergezeld van aanbevelingen.

## **Vorbereiding op wetsuitvoering**

### *Vorbereiding op wetsuitvoering: taakafbakening*

Een belangrijke constatering met betrekking tot de taakafbakening is dat de hoeveelheid veroordeelden waarop de wet van toepassing is, veel groter is dan waarvan bij de voorbereidingen (en in de begroting) is uitgegaan. De delicten eenvoudige mishandeling (artikel 300, lid 1 Wetboek van Strafrecht (Sr)) en

brandstichting (artikel 157 Sr) behoorden aanvankelijk niet tot de misdrijven waarop de Wet DNA-V (al in de eerste fase) van toepassing zou zijn. Respectievelijk door een verandering van het Wetboek van Strafvordering en op aandringen van het OM, zijn eenvoudige mishandeling en brandstichting alsnog (al in de eerste fase) onder de werkingssfeer van de wet gekomen.

De toevoeging van deze delicten is vrij kort voor inwerkingtreding van de wet tot stand gekomen. In de versie van 12 november 2004 van het *Masterplan*, het door de *Projectgroep* opgestelde plan ter invoering van de wet, worden eenvoudige mishandeling en brandstichting nog niet genoemd bij de delicten die onder de eerste fase vallen (*Masterplan*, 2004, pp. 26 en 27). Voor eenvoudige mishandeling geldt dat de toevoeging van dit misdrijf aan de delicten waarop de Wet DNA-V van toepassing is, ook laat is *geconstateerd*. Eenvoudige mishandeling is namelijk een DNA-waardig delict geworden als gevolg van andere wetgeving op het terrein van justitie, te weten de wetgeving voor plaatsing van stelselmatige daders in specifieke inrichtingen (staatsblad, nr. 351, 2004). Deze wetgeving heeft eenvoudige mishandeling onder het regime van artikel 67, lid 1 Sv gebracht en daarmee dus tevens onder de werkingssfeer van de Wet DNA-V. De wet met betrekking tot stelselmatige daders is op 1 oktober 2004 ingegaan maar is op 9 juli 2004 al in het Staatsblad gepubliceerd.

Omdat vooral eenvoudige mishandeling een veel voorkomend delict is, is door de toevoeging van delicten het aantal veroordeelden dat onder wet valt sterk toegenomen, namelijk met naar (grove) schatting ongeveer een derde. Door het late moment waarop de uitbreiding van de werkingssfeer van de wet heeft plaatsgevonden en/of is onderkend maar vooral omdat deze uitbreiding niet is verdisconteerd in de begroting van de uitvoeringskosten, hebben de ketenorganisaties zich niet kunnen voorbereiden op het grotere aantal veroordeelden. Hierop komen we onder het kopje 'begroting' terug.

Voor zover de taakafbakening door de ketenpartners zelf is ingevuld, geldt dat deze invulling op verschillende punten laat heeft plaatsgevonden. Zo is pas in de laatste maand(en) voor invoering van de wet een definitief besluit genomen over: de mate waarin veroordeelden die niet op een spreekuur zijn verschenen actief opgespoord moeten worden (besluit: in beginsel geen actieve opsporing in plaats van de opsporing van al deze veroordeelden); het moment in de strafrechtsketen waarop afname van celmateriaal moet plaatsvinden (besluit: in de penitentiaire inrichtingen en op DNA-sprekuren in plaats van direct na de zitting); en de taak van de reclassering (besluit: alleen stimuleren van taakgestraften om naar een spreekuur te gaan in plaats van tevens signaleren richting het OM/de politie). Verder is binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) pas eind december een definitief besluit genomen over wie de afnames binnen penitentiaire inrichtingen zouden uitvoeren. In eerste instantie was het uitgangspunt bij de DJI dat artsen en verpleegkundigen dit zouden doen. De artsen en verpleegkundigen zelf zijn hierover echter pas enkele maanden voor inwerkingtreding van de wet geïnformeerd. Zij bleken toen bezwaar te maken tegen deze taak, omdat afname van celmateriaal niet verenigbaar zou zijn met de vertrouwensband tussen de arts/verpleegkundige en de gedetineerde. Vanwege dat verzet is toen besloten de zogenoemde badmeesters de afnames te laten verrichten. Deze categorie van medewerkers, die in penitentiaire inrichtingen ondermeer verantwoordelijk is voor de opname van nieuwe veroordeelden, heeft daarvoor echter eerst nog een opleiding moeten volgen, hetgeen niet meer tijdig heeft plaatsgevonden, waarover later meer. De verlate beslissing van de

DJI om de badmeesters de afnames uit te laten voeren, heeft ook invloed gehad op de tijdigheid van de regelgeving die naar aanleiding van de Wet DNA-V is opgesteld. Het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* schrijft voor dat de afname van celmateriaal wordt verricht door een arts of verpleegkundige, of, wanneer de veroordeelde daartegen geen bezwaar heeft, door een andere persoon die voldoet aan bij ministeriële regeling vastgelegde eisen (Staatscourant, nr. 203, 2001). Deze ministeriële regeling is de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* en daarin wordt onder andere de opleiding genoemd die andere personen dan artsen en verpleegkundigen moeten hebben gevolgd om celmateriaal te mogen afnemen (Algemene Maatregel van bestuur, 2001). Tot 2006 is deze opleidingseis echter alleen genoemd ten aanzien van opsporingsambtenaren die celmateriaal afnemen en wordt, omdat in eerste instantie is verondersteld dat artsen en verpleegkundigen daar de afnames zouden doen, niet ingegaan op afnames door niet-medisch personeel in penitentiaire inrichtingen. Pas vanaf januari 2006 wordt in de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* ook voor inrichtingsmedewerkers een opleidingseis genoemd.

#### *Vorbereiding op wetsuitvoering: begroting*

Bij de begroting van de uitvoeringskosten is gebruik gemaakt van ramingen van het aantal veroordeelden. Deze ramingen zijn gemaakt in 2001 en zijn gebaseerd op het aantal veroordeelden uit 1999 en 2000. De begroting van de uitvoeringskosten is later niet meer aangepast. Mede door de toevoeging van brandstichting en vooral van eenvoudige mishandeling aan de delicten waarop de wet van toepassing is, is het aantal veroordeelden dat onder de wet valt hoger uitgevallen dan vooraf ingeschat. Waren de verwachtingen dat het in de eerste twee jaar van wetsuitvoering om respectievelijk 16.500 en 8.000 veroordeelden zou gaan, in werkelijkheid kwamen deze aantallen uit op bijna 19.600 en 20.300. Omdat ook de financiering van de uitvoering op deze ramingen is gebaseerd, is er bij het NFI een groot capaciteitstekort en een achterstand in de verwerking van afgenomen setjes ontstaan. De achterstand bij dit instituut bestaat op 30 juni 2007 maximaal uit meer dan 15.000 setjes. De capaciteitsuitbreiding van het NFI die in 2007 heeft plaatsgevonden en in 2008 nog gaat plaatsvinden, zal de achterstand waarschijnlijk doen verdwijnen. In hoeverre de achterstand geheel verdwijnt hangt mede af van de hoeveelheid 'extra' veroordeelden die door de mogelijke invoering van de tweede fase onder de wet wordt gebracht. Het is van belang om, meer dan het geval was bij de voorbereiding van de eerste fase van wetsuitvoering, alle factoren die van invloed kunnen zijn op de omvang van de categorie veroordeelden die onder de wet valt, dus bijvoorbeeld ook wetgeving op andere (justitiële) terreinen (denk aan veranderingen van het Wetboek van Strafvordering), goed te volgen en indien nodig de ramingen en begroting tijdig aan te passen.

#### *Vorbereiding op wetsuitvoering: automatisering*

De afwezigheid of vertraagde invoer van een aantal automatiserings- en informatiesystemen is een belangrijk knelpunt in de uitvoering van de Wet DNA-V. Zo is ten eerste het *digitale DNA-loket*, waarvan in de Memorie van Toelichting is verondersteld dat het in 2003 operationeel zou worden, eind 2007 nog niet in werking. Dit systeem moet door zowel het OM, de politie, de DJI als het NFI gebruikt gaan worden ter stroomlijning van al het met DNA-onderzoek samenhangende berichtenverkeer.

Ten tweede is ook de invoering van een nieuw systeem binnen het OM, het Geïntegreerd Proces Systeem (GPS), sterk vertraagd. In de Memorie van Toelichting is de invoering van het GPS voorzien in eind 2002 maar op dit moment (eind 2007) is het nog steeds niet operationeel. Vanwege de verwachte invoering van GPS is destijds door het OM besloten om het bestaande systeem, het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem (Compas), níet zodanig aan te passen dat het bruikbaar zou worden voor de ondersteuning van de taken die het OM met betrekking tot DNA-onderzoek heeft. Voor de uitvoering van die taken is toen een ‘noodsysteem’ geïntroduceerd, namelijk het systeem Registratie OnderzoeksOpdrachten DNA (ROOD). Het nadeel hiervan is dat, vanwege het bestaan van twee systemen (Compas en ROOD), informatie nu twee keer moet worden ingevoerd en dat ROOD verschillende onderdelen van het werkproces bij DNA-onderzoek niet ondersteunt, zoals het informeren van het NFI over veranderingen in de status van opgeslagen DNA-profielen van sporen en personen en – tot voor kort – het gevolg geven aan meldingen van hits.

Een derde bevinding wat betreft automatiserings- en informatiesystemen heeft te maken met het Opsporingsregister (OPS). In het OPS worden personen geregistreerd die aangehouden dienen te worden. Ook de veroordeelden die niet op een DNA-spreekuur zijn verschenen worden opgenomen in het OPS. De registratie van deze veroordeelden is echter pas januari 2006 operationeel geworden. Voor die tijd heeft de passieve opsporing van de betreffende veroordeelden, dat wil zeggen opsporing via raadpleging van het OPS, bijvoorbeeld tijdens een verkeerscontrole of controle van het paspoort op Schiphol, niet plaats kunnen vinden.

Het ontbreken van een organisatieoverstijgend geautomatiseerd informatiesysteem (het *digitale DNA-loket*) waarmee de informatiestroom tussen de ketenpartners van bevel tot en met hit kan worden verzorgd en het ontbreken binnen het OM van een systeem dat voor alle met DNA-onderzoek samenhangende taken kan worden gebruikt, leidt tot inefficiëntie in het uitvoeringsproces en heeft ook een negatieve invloed op de kwaliteit van de uitvoering. De inefficiëntie bestaat er ten eerste uit dat de uitvoering van de coördinerende rol die het OM heeft arbeidsintensiever wordt. Deze regisserende, coördinerende rol van het OM betekent in het geval van DNA-onderzoek bij veroordeelden onder andere dat de officier van justitie (OvJ): de bevelen uitvaardigt; de planning van de spreekuren verzorgt; verantwoordelijk is voor de signalering in het OPS van en het uitschrijven van aanhoudingsbevelen jegens veroordeelden die niet op een DNA-spreekuur verschijnen; ervoor moet zorgen dat meldingen van hits op het juiste parket terechtkomen waarna de betreffende zaaksOvJ vervolgens moet beslissen over vervolgacties; en het NFI moet informeren over uitkomsten van opsporingsonderzoeken en straf- en bezwaarzaken. Op dit moment verlopen deze handelingen voor een belangrijk deel via schriftelijke formulieren, wat bewerkelijk is. Een tweede inefficiëntie betreft de aanlevering van afgenomen setjes bij en verwerking door het NFI. Ook de aanlevering en verwerking van setjes vindt op dit moment namelijk plaats via ‘papieren’.

Behalve dat het uitvoeringsproces als gevolg van de afwezigheid van een geautomatiseerd informatiesysteem minder efficiënt is, komt ook de kwaliteit van (sommige van) de genoemde activiteiten erdoor onder druk te staan. Zo wordt ten eerste het adequaat oppikken en volgen van hits bemoeilijkt waardoor het

gevaar bestaat – en ook daadwerkelijk is opgetreden – dat hits niet op de juiste plek terechtkomen en uit zicht verdwijnen. Ten tweede is het risico groter dat het OM de informatieplicht die het op verschillende momenten richting het NFI heeft niet goed naleeft. Hierdoor zitten er DNA-profielen in de databank die er niet in horen te zitten. Ten derde is de kans groter dat er fouten worden gemaakt bij de aanlevering van setjes, hetgeen met het formulier dat bij die aanlevering van de setjes gebruikt moet worden dus ook relatief vaak gebeurt; in een in 2006 door het NFI getrokken steekproef van was bij 24% van de ontvangen setjes het formulier foutief of niet gebruikt. Een vierde negatief gevolg voor de kwaliteit van het uitvoeringsproces is meer indirect en bestaat eruit dat het moeilijker is om informatie *over* de uitvoering te genereren, waardoor er minder mogelijkheden zijn om die uitvoering aan te sturen.

Het is op dit moment (eind 2007) onduidelijk of en wanneer er een organisatie-overstijgend geautomatiseerd systeem gerealiseerd gaat worden. De genoemde verstoringen van het uitvoeringsproces en bovendien de mogelijke inwerking-treding van een tweede fase van de Wet DNA-V, onderstrepen echter het belang van een spoedige invoering van een dergelijk systeem. Juist bij een groter aanbod van veroordeelden – maar natuurlijk ook los daarvan – is het immers belangrijk dat de uitvoering adequaat en doelmatig verloopt.

*(overige) Voorbereiding door afzonderlijke ketenpartners en start van de uitvoering*  
Het OM heeft in december 2004 de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* uitgebracht (College van Procureurs-Generaal, 2004). Daarin wordt uiteengezet welke stappen er bij de uitvoering van de wet moeten worden genomen, van het uitvaardigen van het bevel tot en met de vervolgactie na de melding van een hit door het NFI. De procedure die bij hitmeldingen bij DNA-onderzoek bij *veroordeelden* moet worden gevolgd, verschilt van de werkwijze die wordt gehanteerd bij DNA-onderzoek bij *verdachten*. We werken dit uit in een voorbeeld. Stel een OvJ stuurt het celmateriaal van een persoon die betrokken is (geweest) bij zaak A op naar het NFI met de opdracht om een DNA-profiel van de persoon op te maken en dit op te nemen in en te vergelijken met de DNA-databank. Stel nu dat het DNA-profiel van deze persoon blijkt overeen te komen met het DNA-profiel dat afkomstig is van een onopgelost misdrijf, zaak B, dat valt onder een andere OvJ. In dit geval zal, wanneer het om een *verdachte* gaat, zowel de OvJ van zaak A als de OvJ van zaak B en tevens de opsporingsteams van zaak A én B een melding van het NFI krijgen, terwijl wanneer het een *veroordeelde* betreft alleen OvJ A een melding van de hit ontvangt, waarna OvJ A OvJ B (of de hoofd-officier (HOvJ) van diens parket) op de hoogte moet brengen van de hit in zijn zaak. Omdat, in het genoemde voorbeeld, alleen OvJ B eventuele opsporings-acties in gang kan zetten naar aanleiding van de hit en hij voor kennis van de hit, wanneer het om een *veroordeelde* gaat, afhankelijk is van OvJ A, is het van groot belang dat laatstgenoemde de hitmelding doorgeeft. Zoals gezegd geldt dit niet bij DNA-onderzoek bij *verdachten* omdat het NFI in het verdachtentrajec de meldingen van hits wel naar alle betrokkenen stuurt. Of het doorsturen van hits ook daadwerkelijk gebeurt, is dus voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin de medewerkers van de parketten die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet op de hoogte zijn van dit onderwerp uit de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* én beseffen dat de te volgen procedure bij hits in het geval van een *veroordeelde* een andere is dan wat zij gewend zijn bij *verdachten*.



Een deel van de medewerkers kende de instructie echter onvoldoende en was onwetend van het verschil in procedures en mede daardoor is een deel van de hits niet bij de juiste OvJ, op het juiste parket of bij het opsporingsteam terechtgekomen. Hierbij merken we nog op dat, hoewel de werkwijze die de parketten moeten volgen na een hitmelding beschreven wordt in de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden*, in de instructie niet expliciet wordt opgemerkt dat de werkwijze afwijkt van wat de parketten gewend zijn uit het *verdachtentraject*. Nu is voor invoering van de Wet DNA-V ook de procedure die bij hits gevolgd moest gaan worden onderwerp van aandacht geweest in de *Projectgroep*, waarin alle ketenpartners zitting hebben. Het is echter de vraag of op beleidsniveau wel alle betrokkenen zich bewust zijn geweest van (de consequenties van) het feit dat deze procedure verschilt van hetgeen praktijk is bij meldingen van hits betreffende *verdachten*. Aangezien het adequaat oppikken van hits cruciaal is voor een doelconforme uitvoering van de wet, had aan de besluitvorming op dit punt en de kennisverspreiding richting de parketten meer aandacht besteed moeten worden. We komen verderop nog terug op dit onderwerp.

Een andere constatering wat betreft de voorbereiding is dat op verschillende parketten de overzichten met veroordeelden die onder de wet vallen pas na 1 februari gereed waren. De uitvaardiging van bevelen is in die parketten daarom later dan op 1 februari 2005 begonnen. Bij die verlate start zijn overigens wel alle veroordeelden meegenomen, dus ook degenen die zijn veroordeeld tussen 1 februari 2005 en het moment waarop de eerste bevelen zijn uitgeschreven.

Ook bij de politie is de uitvoering van de wet in verschillende regio's vertraagd van start gegaan. De oorzaken daarvan zijn de zojuist genoemde verlate uitvaardiging van bevelen door het OM maar ook het feit dat door de politie de benodigde arbeidscapaciteit soms laat is vrijgemaakt en/of de nodige afspraken met het OM laat tot stand zijn gekomen.

Verder is zoals gezegd door de DJI op een vrij laat moment besloten dat de afnames in de penitentiaire inrichtingen verricht zouden worden door de badmeesters. Omdat deze badmeesters eerst opgeleid moesten worden, is in de eerste maanden na 1 februari 2005 toch een beroep gedaan op artsen en verpleegkundigen. Vanwege de geringe afnamecapaciteit die daarvan het gevolg was – een deel van het medisch personeel wilde niet meewerken aan uitvoering van de wet – heeft vooral in de inhaalslag een aantal afnames niet plaats kunnen vinden en heeft een aantal veroordeelden dus zonder celmateriaal af te staan de penitentiaire inrichting verlaten.

## **Uitvoering van de wet**

### *Het uitvaardigen van bevelen*

Tot en met de eerste vier/zes maanden van 2007 zijn er in totaal 47.297 bevelen tot afname van celmateriaal bij veroordeelden uitgevaardigd.<sup>1</sup> Van de uitzonderingsgronden op basis waarvan een bevel achterwege kan blijven wordt, voor zover uit het onderzoek valt op te maken, maar heel weinig gebruik gemaakt, hetgeen in de lijn ligt van de bedoelingen die de wetgever heeft gehad met deze

---

<sup>1</sup> Voor de inhaalslag zijn cijfers beschikbaar over de eerste zes maanden van 2007. Voor het reguliere traject hebben de cijfers betrekking op de eerste vier maanden van dat jaar.

uitzonderingsgronden. Wat uitdrukkelijk níet in overeenstemming is met de bedoelingen van de wetgever, is dat in een deel van de gevallen een door de OvJ gemaakte afweging óf van een uitzonderingsgrond sprake is, in het geheel niet heeft plaatsgevonden. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat de Wet DNA-V vaak niet wordt uitgevoerd door de betreffende zaaksOvJ's, maar door een gespecialiseerde medewerker die het zaaksdossier in beginsel niet kent, zoals de LOFR voor de inhaalslag en de forensisch OvJ of een administratieve medewerker voor het reguliere traject. Dat de uitvoering bij specialisten wordt belegd is begrijpelijk en vanuit sommige opzichten waarschijnlijk ook wenselijk. Het komt de efficiëntie wellicht ten goede en waar het gaat om het oppikken van hits zijn er in beginsel minder uitvoeringsrisico's dan wanneer het op één centrale, gespecialiseerde plaats is belegd dan wanneer het aan verschillende zaaksOvJ's wordt overgelaten. Wanneer dat echter betekent dat de uitzonderingsgronden in het geheel niet meer worden beoordeeld, is dat echter niet wenselijk. Aangezien het de bedoeling is geweest van de wetgever dat die individuele beoordeling wel plaatsvindt, wordt aanbevolen om te zoeken naar een werkwijze waarbij die beoordeling ook daadwerkelijk wordt gemaakt maar waarbij tevens zoveel mogelijk de voordelen van een centrale, gespecialiseerde uitvoering intact blijven.

#### *Afnames*

In de inhaalslag is een deel van de bevelen niet uitgevoerd kunnen worden. Dat geldt voor 565, oftewel 9%, van de 6.213 bevelen die tot en met 30 juni 2007 in de inhaalslag zijn uitgevaardigd. De betreffende veroordeelden waren voordat het bevel betekend of uitgevoerd kon worden al op vrije voeten, onder andere doordat er in de eerste maanden van wetsuitvoering zoals gezegd onvoldoende afnamcapaciteit beschikbaar was in de penitentiaire inrichtingen.

Specifiek aandachtspunt vormt de afname van celmateriaal bij veroordeelden die zich bevinden in particuliere niet-justitiële inrichtingen. Deze afnames zouden in een deel van de gevallen niet hebben plaatsgevonden. Deze informatie is pas bij het afronden van het voorliggende rapport verkregen en daarom is er geen mogelijkheid geweest om die informatie grondig uit te werken. De niet-afnames bij deze categorie zouden zowel betrekking hebben op de inhaalslag als op het reguliere traject.

Verder geldt dat fysieke dwang bij de afname in penitentiaire inrichtingen niet of zeer weinig lijkt voor te komen. Wel komt het voor dat gedetineerde veroordeelden in eerste instantie weigerachtig zijn en pas na (dreiging met) plaatsing in afzondering meewerken.

De afname bij veroordeelden die op vrije voeten zijn, gebeurt op de DNA-sprekuren die de politie organiseert. De opkomst op die spreken ligt ongeveer op 60%. Dit is aanzienlijk hoger dan waarvan bij de voorbereiding van de invoering van de wet is uitgegaan (15%). Voor de actieve opsporing, dat wil zeggen het actief 'ophalen', van veroordeelden die niet verschijnen op een spreekuur bestaat geen centraal OM- of politiebeleid. De actieve opsporing van die veroordeelden is dan ook afhankelijk van de prioriteit die vooral de regionale politie eraan geeft.

### *Aanlevering bij en verwerking door het NFI*

Omdat het *digitale DNA-loket* niet operationeel was, hebben het OM en de politie ter ondersteuning van het met de afname van setjes samenhangende berichtenverkeer het 3-in-1-formulier ontwikkeld. Een flink deel van deze formulieren wordt foutief gebruikt, waardoor met name in het sterk gestandaardiseerde werkproces van de frontdesk van het NFI inefficiënties optreden. Eerder is al gewezen op het belang van de invoering van een geautomatiseerd systeem dat de ketenorganisaties kunnen gebruiken voor het berichtenverkeer.

Omdat er bij meer veroordeelden celmateriaal wordt afgenomen dan waarvan is uitgegaan in de begroting en in de vaststelling van de capaciteit van het NFI, is er bij het NFI een grote achterstand in de verwerking van afnamesetjes ontstaan. Deze achterstand bedraagt zoals gezegd op 30 juni 2007 maximaal 15.564 setjes. Alleen het NFI lijkt als gevolg van de overschrijding van het aantal veroordeelden dat onder de wet valt capaciteitsproblemen te ondervinden. Bij het OM, de politie en de DJI spelen voor zover bekend geen capaciteitsproblemen. De uitvoering van de Wet DNA-V vormt voor het NFI in verhouding, dat wil zeggen afgezet tegen het totale takenpakket, dan ook een veel grotere taak dan voor de andere ketenpartners. Een groot deel van alle werkzaamheden die het NFI op het gebied van DNA-onderzoek verricht, verricht het in het kader van deze wet.

### *Bezwaarzaken*

Ongeveer 2% van de veroordeelden tegen wie een bevel tot afname van celmateriaal is uitgevaardigd dient een bezwaarschrift in, wat veel lager is dan verwacht (25% voor de inhaalslag en 10% voor het reguliere traject). Van de ingediende bezwaarschriften is tot nu toe 21% gegrond verklaard. Voor zover dat uit de bestaande databanken valt op te maken, lijkt de (vermeende) onverenigbaarheid van het opslaan van de DNA-profielen van minderjarige veroordeelden met artikelen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), een van de belangrijkste redenen om een bezwaar in te dienen respectievelijk gegrond te verklaren. In een van de bezwaarzaken van minderjarige veroordeelden zal door de procureur-generaal cassatie in het belang der wet worden gevorderd.

Verder valt op dat in een aantal ogenschijnlijk gelijksoortige gevallen door rechtbanken verschillend wordt geoordeeld over ingediende bezwaren. Zo is in door rechtbanken gedane uitspraken op ingediende bezwaarschriften tegenstrijdige argumentatie aangetroffen over: de verenigbaarheid van het opslaan in de databank van DNA-profielen van minderjarige veroordeelden met het IVRK; de consequenties die verbonden mogen worden aan door het ministerie van Justitie opgesteld voorlichtingsmateriaal; en de toepassing van de uitzonderingsgronden.

### *Melding en opvolging van hits*

Tot en met 30 juni 2007 hebben 1.109 van de 24.458 nieuwe veroordeelden van wie een DNA-profiel aan de databank is toegevoegd een hit opgeleverd, en wel met in totaal 1.623 zaken. Een deel van deze 1.623 hits heeft echter betrekking op reeds afgedane zaken, en moet in dat opzicht dus gezien worden als een onbruikbare hit. Hoe groot dat deel in totaal is, is niet bekend. Wel is dat bekend

voor een kortere periode van wetsuitvoering. Zo blijkt uit onderzoek dat van alle 710 hits (met DNA-profielen van veroordeelden) die tussen 1 mei 2005 en 1 mei 2006 zijn ontstaan, het 108 keer ging om een reeds afgedane zaak, wat neerkomt op 15% (Ondracek, 2007).

Zoals gezegd schrijft de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* voor dat meldingen van hits, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij verdachten, alleen worden verstuurd naar de OvJ die opdracht heeft gegeven tot opname van het DNA-profiel van de veroordeelde in de databank. De OvJ van de zaak waarmee de hit is ontstaan en de politie worden, wanneer het om een veroordeelde gaat, door het NFI niet op de hoogte gebracht. De opdrachtgevende OvJ moet, zo stelt de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* voor, ervoor zorgen dat de hit wordt doorgestuurd naar de OvJ waaronder de zaak valt en die moet vervolgens een beslissing nemen over eventuele opsporingsacties en de politie op de hoogte brengen. Uit onderzoek naar wat er is gebeurd met 710 hits blijkt dat dit doorsturen naar de juiste OvJ en/of de politie in een substantieel aantal zaken achterwege is gebleven, waardoor de betreffende OvJ's en opsporingsteams dus onwetend blijven van de hit in hun zaak en deze hits zonder enig gevolg blijven (Ondracek, 2007). In het genoemde onderzoek worden als oorzaken hiervan genoemd het ontbreken van voldoende kennis van de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* en de afwezigheid van een registratiesysteem van hits binnen de parketten.

De doelstelling van de wet, te weten de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van misdrijven, en daarmee tevens de legitimatie van de uitvoeringskosten en de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer die de wet met zich meebrengt, berust op de veronderstelling dat er effectief wordt omgesprongen met hits. Het is daarom van groot belang dat het beleid en de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de opvolging van hits adequaat is. Ook hier geldt dat een mogelijke invoering van een tweede fase van wetsuitvoering dit belang nog eens groter maakt. In een tweede fase zullen er (in eerste instantie in ieder geval) immers meer DNA-profielen aan de databank worden toegevoegd en dus zullen er waarschijnlijk ook meer hits ontstaan. Dat geldt des te meer omdat de veroordeelden die in een tweede fase onder de werkingssfeer van de wet zullen worden gebracht, het soort delicten hebben gepleegd waaruit de databank, wat aanwezige sporen betreft, voor het grootste deel bestaat, namelijk vermogensdelicten.

Binnen het OM is recentelijk een aantal veranderingen doorgevoerd dat de doorgeleiding van de hits ten goede moet komen. Zo verstuurt het NFI voortaan alle hits naar één centrale OvJ binnen een parket en moeten de parketten voortaan periodiek gegevens aanleveren over het aantal binnengekomen hits en de nieuwe vonnissen die er op basis van hits zijn uitgesproken, waardoor het Parket-Generaal zicht heeft op de hits en eventueel acties kan ondernemen maar waardoor vooral ook de parketten zelf gedwongen worden om hits te registreren en bewuster met hits om te gaan. Zoals gezegd is er binnen het OM op dit moment (eind 2007) geen geautomatiseerd systeem dat gebruikt kan worden voor alle met DNA-onderzoek samenhangende activiteiten. Met betrekking tot de registratie en het volgen van hits is het systeem ROOD sinds medio oktober 2007 zodanig aangepast dat het ook voor deze activiteiten kan worden gebruikt. Naast de (blijvende) uitvoering van de door het Parket-Generaal in gang gezette maatregelen, bevelen we aan dat de ketenpartners/de *Projectgroep* bij de voor-

bereidingen van de tweede fase van wetsuitvoering ruimschoots aandacht besteden aan het onderwerp hits. Daaronder verstaan we de effectieve opvolging van hits, en alle beleidsmatige en organisationele factoren die daarbij van belang zijn, maar ook het capaciteitsbeslag bij de politie en het OM dat het opvolgen van een groter aantal hits met zich mee kan brengen. Bij de invoering van de eerste fase is deze aandacht er niet voldoende geweest en zijn de hits, zeker achteraf beschouwd, te veel als een, letterlijk en figuurlijk, sluitstuk van de wet beschouwd, terwijl het adequaat omgaan met hits de basis is onder de legitimiteit en mogelijke doelbereiking van de wet.

Met betrekking tot doelbereiking merken we nog op dat ook als alle hits op de juiste plaats terechtkomen, aan een deel van de hits waarschijnlijk geen opsporingsacties zullen worden verbonden. Bij bijvoorbeeld enkelvoudige inbraken of wanneer er sprake is van recente veroordelingen voor (veel) zwaardere delicten dan het delict uit de zaak waarmee de hit is ontstaan, kan het ondernemen van actie namelijk als niet opportuun worden gezien.

#### *Beheer van de DNA-databank: berichtenverkeer OM - NFI*

Een deel van de regisserende, coördinerende rol die het OM bij DNA-onderzoek heeft, bestaat uit het inlichten van het NFI over feiten die van belang zijn voor het beheer van de databank, zoals veranderingen in de status van een zaak of persoon waarvan een DNA-profiel in de databank is opgeslagen. Aan deze informatieplicht blijkt (nog steeds) niet altijd voldaan te worden waardoor er onder andere DNA-profielen ten onrechte in de databank zijn opgeslagen. Dit probleem speelt niet specifiek bij DNA-onderzoek bij veroordeelden maar geldt voor DNA-onderzoek in het algemeen, dus ook, en vooral, voor DNA-onderzoek aan sporen en bij verdachten. Vanuit het perspectief van rechtstatelijkheid en het maatschappelijk draagvlak voor forensisch DNA-onderzoek, dient de informatieplicht beter nageleefd te worden. Al eerder is opgemerkt dat de afwezigheid van een geautomatiseerd systeem binnen het OM dat erop wijst dat bijvoorbeeld een DNA-profiel moet worden vernietigd, een belemmerende factor is bij het goed naleven van de informatieplicht. Daarnaast is het mogelijk dat de aandacht voor de informatieplicht niet op alle parketten voldoende groot is. Een aanwijzing daarvoor is het feit dat parketten ook nadat zij in een reeds afgedane zaak een hitmelding hebben ontvangen – waaruit ze dus hebben kunnen opmaken dat er van die zaak ten onrechte nog een spoor in de databank is opgenomen – vaak nalaten het NFI opdracht te geven het betreffende spoor te verwijderen.

#### *Zicht op de uitvoering*

Cijfermatige overzichten van de uitvoering zijn beperkt beschikbaar. Dat geldt op centraal niveau buiten de ketenpartners, maar, wat betreft het OM, de politie en de DJI, ook op centraal niveau binnen de afzonderlijke organisaties. Nu is de informatievoorziening over en toezicht op de uitvoering van beleid natuurlijk geen doel op zich. Op hoofdpunten moeten er echter voldoende gegevens beschikbaar zijn zodat nagegaan kan worden of de uitvoering aan de verwachtingen voldoet of dat zich wellicht onverwachte uitkomsten voordoen. Om een dergelijk zicht te garanderen zonder dat de uitvoerende organisatieonderdelen onnodige gegevens moeten verzamelen, moet, bij voorkeur vooraf, een beperkt aantal indicatoren worden opgesteld. Dat is bij verschillende ketenorganisaties

grotendeels al gebeurd. De levering van informatie voor die indicatoren moet echter regelmatig en vollediger plaatsvinden dan nu het geval is. Los van cijfermatige informatie is het zicht op de decentrale uitvoering van centraal opgezet beleid niet altijd groot. Zo was het binnen het OM in belangrijke mate onbekend of de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* ook correct wordt uitgevoerd. Zeker wanneer centrale richtlijnen handelingen of acties voorschrijven die een nieuwe, afwijkende manier van werken voor de uitvoeringspraktijk betekenen, en vooral wanneer die acties vrij cruciaal zijn, zoals de procedure bij hits, kan er niet van uit worden gegaan dat alleen het bestaan van een richtlijn een garantie is voor de correcte uitvoering ervan. Overigens is het onderzoek naar het doorsturen en oppikken van hits waarin de niet optimale naleving van de instructie naar voren kwam, mede op initiatief van het OM uitgevoerd. Daarmee heeft het OM op enig moment dus toch voor een terugkoppeling van uitvoeringsinformatie gezorgd. Om deze terugkoppeling een structureel karakter te geven, heeft het OM verder de parketten gevraagd periodiek gegevens aan te leveren over hits. Daarnaast is er recent binnen het OM een specifiek organisatiedeel aangewezen dat zich richt op de implementatie van beleid. Van belang daarbij is dat de aandacht niet alleen uitgaat naar de *beschrijving* van procedures maar ook naar de daadwerkelijke *uitvoering* daarvan.

### **Tot slot**

In dit rapport is verslag gedaan van een procesevaluatie van de Wet DNA-V. Zoals gebruikelijk bij procesevaluaties heeft het onderzoek zich niet gericht op de effecten van de wet. Wel is er zicht verkregen op de uitvoeringspraktijk. Daarbij is duidelijk geworden dat uitvoering van de wet een omvangrijke en complexe operatie is. Bovendien zijn er door het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk, ook al beantwoordt een procesevaluatie niet de vraag óf de doelen van een wet bereikt zijn, factoren in beeld gebracht die van invloed zijn op de mate waarin of omstandigheden waaronder die doelen al dan niet bereikt kunnen worden. Hieronder worden de belangrijkste onderzoeksuitkomsten met betrekking tot die uitvoeringspraktijk nog eens puntsgewijs benoemd.

- Het ontbreken van adequate, op DNA-onderzoek toegespitste geautomatiseerde informatiesystemen, zowel op een organisatieoverstijgend niveau als binnen het OM, heeft een negatieve invloed op de efficiëntie en kwaliteit van het uitvoeringsproces.
- Van de uitzonderingsgronden die in de wet zijn opgenomen wordt zeer weinig gebruik gemaakt. Dit is in overeenstemming met de verwachtingen die in de wetgeschiedenis hieromtrent zijn geformuleerd. In strijd met de bedoelingen van de wetgever is dat een individuele beoordeling of van een uitzonderingsgrond sprake is in een deel van de gevallen niet plaatsvindt. De achtergrond daarvan ligt in het feit dat het uitvoeren van de bevelen tot afname van celmateriaal in veel parketten niet bij de betreffende zaaks-OvJ's is belegd, maar bij gespecialiseerde medewerkers die de afzonderlijke zaken niet (altijd) kennen.

- In de inhaalslag is een deel van de bevelen niet uitgevoerd omdat de betreffende veroordeelden al op vrije voeten waren gesteld voordat celmateriaal afgenomen kon worden.
- Fysieke dwang bij de afname van celmateriaal lijkt vrijwel niet voor te komen.
- De opkomst op de DNA-sprekuren is ongeveer 60%.
- Van de veroordeelden tegen wie een bevel is uitgevaardigd dient 2% en bezwaarschrift in tegen verwerking van zijn celmateriaal. Van de bezwaren wordt 21% gegrond verklaard.
- Rechtbanken geven in ogenschijnlijk gelijke zaken soms een verschillend oordeel over een ingediend bezwaar.
- Bij het NFI bestaat een grote achterstand in de verwerking van afgenomen setjes. De oorzaak hiervan is onder andere dat bij invoering van de eerste fase van de wet meer delicten onder de wet zijn komen te vallen dan waarvan bij de begroting van de uitvoeringskosten is uitgegaan.
- Tot en met het eerste halfjaar van 2007 heeft de opname in de databank van de DNA-profielen van 24.458 veroordeelden geresulteerd in 1.623 hits. Daarvan heeft echter een deel betrekking op al afgedane zaken.
- Een deel van de hits is niet bij de juiste OvJ, het juiste parket of het opsporingsteam terechtgekomen. De achtergrond hiervan is (onder andere) dat een deel van de medewerkers van het OM niet op de hoogte was van de procedure die het NFI volgt wanneer het DNA-profiel van een veroordeelde een hit oplevert.
- Het OM voldoet niet altijd aan zijn informatieplicht richting het NFI, waardoor er onder andere DNA-profielen ten onrechte in de databank zijn opgeslagen.





# 1 Inleiding

## 1.1 De Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

De technologische en juridische mogelijkheden voor het gebruik van DNA-onderzoek voor het opsporen van misdrijven, zijn in het laatste decennium sterk uitgebreid. Technologische ontwikkelingen hebben er onder andere toe geleid dat er ten opzichte van het verleden minder celmateriaal nodig is om een adequaat DNA-profiel vast te kunnen stellen, waardoor nu ook kleine en oude, aangetaste biologische sporen bruikbaar zijn geworden. De juridische armslag om DNA-onderzoek te gebruiken in strafrechtelijk onderzoek, is vergroot door een aantal wetswijzigingen. Zo kan sinds de inwerkingtreding van de wet *Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken* in 2001 (Staatsblad 2001, 335) vaker en onder minder strenge voorwaarden gedwongen DNA-onderzoek plaatsvinden bij verdachten. Twee jaar later, in 2003, is een wetswijziging doorgevoerd waardoor DNA-onderzoek voortaan niet meer alleen maar gericht hoeft te zijn op het vergelijken van DNA-profielen, maar zich ook mag uitstrekken tot het destilleren van *uiterlijk waarneembare persoonskenmerken* uit celmateriaal (Staatsblad 2003, 201). In 2005 ten slotte zijn de mogelijkheden voor DNA-onderzoek weer verruimd met de invoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) (Staatsblad 2004, 465).<sup>2</sup> Deze wet maakt het mogelijk om bij veroordeelden celmateriaal af te nemen en dit samen met het daaruit af te leiden DNA-profiel op te slaan, ook al worden deze veroordeelden niet verdacht van een misdrijf anders dan het misdrijf waarvoor zij al veroordeeld zijn. Deze wetswijziging betekent een vrij fundamentele verandering van de toepassings sfeer van DNA-onderzoek. Door deze wetswijziging is DNA-onderzoek namelijk voor het eerst ook toegestaan buiten het kader van een concreet opsporingsonderzoek terwijl voorheen het instrument alleen gebruikt mocht worden voor de opheldering van een specifiek misdrijf. De doelstelling van de wet is het leveren van een bijdrage aan de *‘voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten waarbij celmateriaal van daders wordt achtergelaten’* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 2).

De *Wet DNA-V* is op 1 februari 2005 ingegaan. De wet geldt in beginsel voor alle personen die zijn veroordeeld voor een van de misdrijven die worden genoemd in artikel 67, lid 1 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)<sup>3</sup>, met uitzondering van veroordeelden bij wie geen straf of alleen financiële sanctie is opgelegd. Daarmee valt in beginsel een breed scala aan delicten onder de wet; mishandeling, moord en verkrachting, maar ook winkeldiefstal en oplichting. Vanwege de grote uitvoeringsconsequenties die met de wet gepaard gaan – als gevolg van de wet worden tienduizenden nieuwe DNA-profielen in de DNA-databank opgenomen – heeft de wetgever echter gekozen voor een gefaseerde uitvoering. In de eerste fase van de wetsuitvoering, die 1 februari 2005 is ingegaan, is afname

<sup>2</sup> De verruiming van toepassingsmogelijkheden van DNA-onderzoek is opgenomen in het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 684, nr. 1, pp. 23-24).

<sup>3</sup> Artikel 67, lid 1 Sv benoemt de misdrijven op de verdenking waarvan een bevel tot voorlopige hechtenis is toegestaan. Ook in het vooronderzoek speelt dit wetsartikel een belangrijke rol. Bij personen die *verdacht* worden van een delict dat onder artikel 67, lid 1 Sv valt en tegen wie bovendien ernstige bezwaren bestaan, is het mogelijk gedwongen DNA-onderzoek te verrichten.

van celmateriaal alleen voorgeschreven voor veroordeelden voor onder meer zeden- en geweldsdelicten, een categorie die overigens nog steeds uit jaarlijks meer dan vele duizenden personen bestaat. Voor andere delicten, zoals vermogensdelicten zonder geweld, treedt de wet op een later moment in werking. Bij de uitvoering van de wet zijn verschillende onderdelen van de strafrechtsketen betrokken, zoals: het Openbaar Ministerie (OM), dat onder andere bevelen moet uitvaardigen tot afname van celmateriaal bij veroordeelden; de politie, die onder andere verantwoordelijk is voor de afname van celmateriaal bij veroordeelden die op vrije voeten zijn; de penitentiaire inrichtingen<sup>4</sup>, waar de bemonstering plaatsvindt van gedetineerde veroordeelden; en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)<sup>5</sup>, dat DNA-profielen moet opmaken uit de monsters en deze moet opnemen in en vergelijken met de DNA-databank.

## 1.2 Aanleiding en probleemstelling van het onderzoek

Zoals gezegd heeft de wet belangrijke uitvoeringsconsequenties voor verschillende onderdelen van de strafrechtsketen. Omdat uitvoering van de wet veel vraagt van (vooral sommige van) deze *ketenpartners* en omdat het uiteindelijk bereiken van de beoogde doelen vereist dat ieder ketenonderdeel goed functioneert, is het van belang dat in kaart wordt gebracht hoe de betrokken organisaties de wet uitvoeren en welke resultaten zij daarbij tot nu toe hebben behaald.<sup>6</sup> De voorliggende publicatie doet verslag van een door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verrichte *procesevaluatie* die dit inzicht biedt. De *probleemstelling* van het onderzoek luidt:

*Hoe verloopt de uitvoering van de Wet DNA-V en wat zijn de tot nu toe behaalde resultaten van de bij deze uitvoering betrokken organisaties?*

Het onderzoek beperkt zich tot de uitvoeringspraktijk en de bereikte resultaten. Onder de resultaten of *output* verstaan we de directe diensten die de verschillende uitvoerende organisaties moeten leveren, zoals onder andere de bevelen tot afname van celmateriaal die het OM moet uitvaardigen, de door de politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij veroordeelden afgenomen DNA-monsters en de opname van DNA-profielen in de databank door het NFI en de daaruit voortvloeiende *hits* of *matches*.<sup>7</sup> De gewenste effecten of *outcome* van de wet, te weten de voorkoming (minder recidive), opsporing, vervolging en berechting (respectievelijk meer aanhoudingen, dagvaardingen en veroordelingen), blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

---

<sup>4</sup> Wanneer we in deze publicatie de term 'penitentiaire inrichtingen' gebruiken, wordt daar zowel het gevangeniswezen, TBS-instellingen als jeugdinrichtingen onder verstaan.

<sup>5</sup> In beginsel mogen ook andere instituten dan het NFI, mits zij aan de gestelde eisen voldoen, DNA-onderzoek verrichten. In deze publicatie wordt echter consequent over het NFI gesproken.

<sup>6</sup> Een evaluatie van de wet is door de Minister van justitie ook toegezegd aan de Tweede Kamer toegezegd (Kamerstukken II, 2004-2005, 28 685, nr. 13, p. 6).

<sup>7</sup> Van een hit of match is sprake wanneer het DNA-profiel uit een op een plaats delict aangetroffen spoor van een onbekend persoon (bijvoorbeeld het DNA-profiel dat is gedestilleerd uit bloedsporen die zijn gevonden bij een geweldsdelict) overeenkomt met het DNA-profiel van een bekend persoon (bijvoorbeeld het DNA-profiel van een veroordeelde dat aan de DNA-databank is toegevoegd).

De probleemstelling is uitgewerkt in *onderzoeksvragen* naar de wijze waarop de verschillende ketenonderdelen zich hebben voorbereid op de nieuwe wetgeving, de daadwerkelijke uitvoering van de wet en de resultaten die de organisaties hebben behaald.

1 *Hoe is de voorbereiding van de betrokken organisaties op de Wet DNA-V verlopen?*

Bij iedere verandering of uitbreiding van het takenpakket van een organisatie, is het van belang dat er voorbereidingen worden getroffen waardoor de nieuwe opdrachten ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. Of en hoe de afzonderlijke organisaties de nieuwe taak uit kunnen voeren, is naast de voorbereidingen die ze zelf moeten treffen (1c) ook afhankelijk van factoren op organisatieoverstijgend niveau. Het gaat dan onder andere om de duidelijkheid en tijdigheid van de taakomschrijving (1a) en om de middelen die de organisaties krijgen om de taak uit te voeren (1b).

- a) In welke mate was er voor de uitvoering van de Wet DNA-V sprake van een duidelijke en tijdig ter kennis gegeven taakomschrijving voor de betrokken organisaties?
- b) In welke mate beschikten de organisaties tijdig over voldoende middelen (personeel en apparatuur) om de adequate uitvoering van de taken mogelijk te maken?
- c) In welke mate hebben de organisaties tijdig de nodige aanpassingen verricht (zoals opleiding van personeel en aanpassing van automatiserings- en communicatiesystemen) om tot adequate uitvoering over te kunnen gaan?

2 *Welke ervaringen hebben de betrokken organisaties opgedaan bij de uitvoering van hun taken in het kader van de Wet DNA-V en hoe verloopt de ketensamenwerking?*

- a) Welke ervaringen hebben de organisaties bij de uitvoering van de wet tot nu toe opgedaan (welke verwachtingen zijn wel/niet uitgekomen, ondervinden ze specifieke knelpunten, hoe staat het met het capaciteitsbeslag)?
- b) Hoe verloopt de ketensamenwerking?  
Een belangrijk kenmerk van de uitvoering van de wet is dat er verschillende organisaties uit de strafrechtsketen bij betrokken zijn en dat er tussen deze organisaties onderlinge afhankelijkheidsrelaties bestaan. Vanwege deze *ketenafhankelijkheid* is het niet alleen van belang hoe de organisaties afzonderlijk functioneren, maar is het voor een adequate uitvoering ook essentieel dat zij hun taakuitoefening op elkaar afstemmen.

### 3 Welke resultaten zijn behaald door de verschillende organisaties die de Wet DNA-V uitvoeren?

Bij deze onderzoeksvraag worden de kwantitatieve resultaten van de wetsuitvoering, de *output*, in kaart gebracht.

Het onderzoek is voornamelijk probleemgericht en niet theoriegestuurd van aard. Dit houdt in dat in het voorliggende rapport de (voorbereiding op de uitvoering en de) uitvoeringspraktijk vooral wordt *beschreven* aan de hand van de gestelde onderzoeksvragen. Een echte *toetsing* van die uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld aan uit een wetenschappelijke of beleidstheorie opgestelde criteria, blijft achterwege.<sup>8</sup> Waar dat van belang is, worden de onderzoeksbevindingen over de uitvoeringspraktijk echter wel gerelateerd aan de doelen die de wetgever heeft gesteld bij de Wet DNA-V.

#### 1.3 Opzet van het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoorden we op basis van interviews, de bestudering van wet- en regelgeving en beleidsstukken, het gebruik van cijfers en de raadpleging van juridische databanken.

Voor onderzoeksvragen 1 (voorbereiding op wet) en 2 (ervaringen van uitvoerende organisaties) putten we voornamelijk uit interviews met sleutelpersonen bij de verschillende ketenpartners en uit wet- en regelgeving en beleidsstukken. Bij het OM, de politie, het NFI en de DJI is een interview gehouden met de functionaris die binnen de betreffende organisatie op centraal niveau operationeel verantwoordelijk is voor de invoering van de wet en die zitting heeft in de *Projectgroep Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* (afgekort *Projectgroep*; zie paragraaf 4.1.1). Ook bij de reclassering is een functionaris geïnterviewd die op centraal niveau betrokken is bij de taak van deze organisatie bij de uitvoering van de Wet DNA-V, maar deze heeft geen zitting gehad in de *Projectgroep* (de rol van de reclassering bij de uitvoering van de Wet DNA-V is relatief beperkt; zie paragraaf 4.2.5).

Zowel bij het OM als de politie zijn ook interviews gehouden met functionarissen die op regionaal niveau betrokken zijn bij de concrete uitvoering van de wet. Voor beide organisaties zijn twee regio's in het onderzoek geselecteerd, te weten de parketten Middelburg en Den Haag van het OM en de regio's Rotterdam Rijnmond en Zaanstreek-Waterland van de politie. Aan de keuze voor deze specifieke regio's liggen geen zwaarwegende inhoudelijke redenen ten grondslag. Omdat slechts twee regio's zijn meegenomen, zal het onderzoek geen volledig beeld opleveren van alle regionale variatie in de uitvoering van de Wet DNA-V. Aangezien ook interviews zijn gehouden op centraal niveau en er tevens andere informatiebronnen zijn gebruikt, geeft het onderzoek wel een adequaat beeld van de uitvoering in het algemeen. Omdat de rol van de DJI/penitentiaire inrichtingen bij de wetsuitvoering kleiner is dan die van het OM en de politie, zijn geen interviews gehouden bij afzonderlijke penitentiaire inrichtingen.

---

<sup>8</sup> Overigens gaan we wel kort in op de beleidstheorie. Dat is echter hoofdzakelijk om de bespreking van de wet- en regelgeving in een (heel beknopt) kader te plaatsen.

In totaal is met zestien personen een *face-to-face* interview gehouden:

- vier met medewerkers van het OM (waarvan twee werkzaam op parketten en twee op centraal niveau);
- vijf met functionarissen van de politie (vier werkzaam in de regio (daarbij zijn twee keer twee respondenten samen in één interview bevraagd);
- drie bij het NFI (met twee van de drie personen heeft het interview gezamenlijk plaatsgevonden);
- drie met medewerkers van de DJI (twee van de drie zijn gezamenlijk geïnterviewd); en
- één bij het ministerie van Justitie.

Daarnaast zijn telefonische gesprekken gevoerd:

- twee bij de politie (beide op regionaal niveau);
- twee bij de reclassering (centraal); en
- één bij het ministerie van Justitie.

Bij de te bestuderen wet- en regelgeving gaat het om de *Wet DNA-V* zelf, maar ook om lagere regelgeving als het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* en de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* en om beleidsregels van het OM (zie hoofdstuk 2). De ‘beleidsstukken’ bestaan vooral uit invoeringsplannen van de verschillende ketenpartners en uit stukken van de zogenoemde *Project- en Stuurgroep* – overlegorganen waarin vertegenwoordigers van de ketenpartners zitting hebben (zie hoofdstuk 4).

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 (behaalde resultaten) wordt ten eerste gebruik gemaakt van cijfermatige informatie die bij de verschillende onderdelen van de strafrechtsketen aanwezig is. Het gaat dan om informatie over onder andere het aantal vonnissen, bevelen tot afname van celmateriaal, feitelijke afnames van celmateriaal en hits in de DNA-databank. Ten tweede is, voor inzicht in de bezwaarzaken die in het kader van de *Wet DNA-V* zijn ingediend, gebruik gemaakt van juridische databanken.

#### **1.4 De opbouw van dit rapport**

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de wet- en regelgeving besproken. In hoofdstuk 3 komt de structuur van de uitvoering – welke organisatie doet wat? – aan bod. De voorbereiding op de uitvoering van de *Wet DNA-V* door de verschillende organisaties en de organisatieoverstijgende factoren die daarbij van belang zijn, zijn het onderwerp van het vierde hoofdstuk. In hoofdstuk 5 bespreken we de onderzoeksbevindingen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk zelf. Hoofdstuk 6 ten slotte bevat de conclusies en aanbevelingen die op basis van de onderzoeksbevindingen kunnen worden geformuleerd.



## 2 Wet- en regelgeving

### 2.1 Wetgeving

#### 2.1.1 Doelen en achtergrond van de wet

Het doel dat de wetgever heeft bij de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) is het leveren van een bijdrage aan de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten waarbij celmateriaal van daders wordt achtergelaten (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 2). Hoe wordt nu de toepassing van deze wetgeving verondersteld te leiden tot de genoemde doelen – wat is met andere woorden de *beleidstheorie* achter de wet (zie Leeuw, 2003; Hoogerwerf, 1983)? De gedachte achter de wet is dat de verplichte afname van celmateriaal bij veroordeelden zal resulteren in een sterke toename van het aantal in de DNA-databank opgeslagen profielen. Daarmee wordt het beter mogelijk om eerder gepleegde en nog te plegen strafbare feiten op te sporen, te vervolgen en te berechten. Omdat ervan uit wordt gegaan dat de aldus verhoogde pakkans een afschrikwekkende werking zal hebben, verwacht de wetgever tevens een preventieve werking ten opzichte van de veroordeelden wier DNA-profiel in de databank is opgeslagen.<sup>9</sup> De wet zal niet alleen bijdragen aan de veiligheid van de samenleving, maar ook aan de veiligheidsbeleving. Wanneer ernstige misdrijven worden gepleegd leidt dat immers tot maatschappelijke verontwaardiging en dat geldt des te meer wanneer de plegers van deze misdrijven al eens eerder zijn veroordeeld. Snellere opsporing van de betreffende daders, mogelijk gemaakt door DNA-onderzoek, kan maatschappelijke onrust vermindern.

De invoering van de Wet DNA-V heeft aan de drie reeds bestaande vormen van forensisch DNA-onderzoek een vierde toegevoegd. We bespreken eerst de drie vormen die ook zonder de Wet DNA-V mogelijk waren en zijn. Ten eerste kan DNA-onderzoek plaatsvinden aan de hand van celmateriaal dat op een slachtoffer of een plaats delict is aangetroffen en dat van een onbekend persoon afkomstig is. Het DNA-profiel uit een dergelijk spoor kan tevens worden opgeslagen in de databank. Ten tweede kan, wanneer het om bekende personen gaat, zowel bij verdachten als bij niet-verdachten op vrijwillige basis DNA-onderzoek plaatsvinden aan de hand van bij hen afgenomen celmateriaal. Vrijwillig DNA-onderzoek is toegestaan bij alle delicten, zowel zware als minder zware, mits het gaat om een misdrijf waarbij DNA-onderzoek relevant kan zijn, wat er op neer komt dat er celmateriaal is aangetroffen dat vermoedelijk van de dader afkomstig is. Het DNA-profiel van een niet-verdachte wordt alleen vergeleken met het spoor uit een specifiek misdrijf en wordt dan ook niet opgeslagen in de DNA-databank.<sup>10</sup> DNA-profielen van vrijwillig meewerkende verdachten worden

<sup>9</sup> In het ontleden van een beleidstheorie wordt ook gekeken naar achterliggende en impliciete veronderstellingen die aan beleid ten grondslag liggen. In het geval van de veronderstelling dat de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden een preventieve werking heeft is bijvoorbeeld een achterliggende veronderstelling dat plegers van misdrijven rationeel handelen. Het uitwerken van de gehele beleidstheorie valt echter buiten het bereik van onderhavig onderzoek.

<sup>10</sup> Tenzij het DNA-profiel van de niet-verdachte overeen blijkt te komen met het spoor uit het betreffende misdrijf. In dat geval wordt de niet-verdachte op grond van deze *match* aangemerkt als verdachte en wordt het profiel wel opgenomen in de databank, wederom onder de voorwaarde dat het delict valt onder artikel 67, lid 1 Sv

wel opgenomen in de databank, mits het gaat om misdrijf dat valt onder artikel 67, lid 1 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)<sup>11</sup>. Wanneer, ten derde, een bekend persoon verdacht wordt van een misdrijf voor de opheldering waarvan DNA-onderzoek van belang kan zijn en dat bovendien valt onder artikel 67, lid 1 Sv en er zogenoemde 'ernstige bezwaren'<sup>12</sup> bestaan tegen deze verdachte, is het tevens mogelijk om onder dwang DNA-onderzoek te verrichten. In dat geval is sprake van DNA-onderzoek op grond van een bevel van een officier van justitie (OvJ) of rechter-commissaris. DNA-profielen van verdachten die na zo'n bevel, dus na DNA-onderzoek onder dwang, zijn verkregen, worden opgeslagen in de DNA-databank (zie De Poot en Kruisbergen, 2006, pp. 73-79).

Onder dit geschetste wettelijk kader is het dus alleen mogelijk om celmateriaal af te nemen bij personen wanneer er sprake is van een direct onderzoeksbelang in een concreet opsporingsonderzoek. Is dat onderzoeksbelang er niet, dan kan een persoon ook niet worden onderworpen aan DNA-onderzoek. Daarmee valt een belangrijke categorie van personen buiten het bereik van DNA-onderzoek én buiten de DNA-databank. Deze categorie bestaat uit personen die veroordeeld zijn voor een ernstig misdrijf maar waarbij in het voorbereidend onderzoek geen celmateriaal is afgenomen, bijvoorbeeld omdat er bij het misdrijf ook geen biologische sporen zijn aangetroffen. Omdat de wetgever het van belang acht dat ook van deze personen een DNA-profiel in de databank wordt opgenomen, maakt hij dat via de Wet DNA-V mogelijk. Deze wet *schrijft voor* (het is dus geen bevoegdheid voor de OvJ maar een verplichting) dat bij veroordeelden van wie nog geen DNA-profiel is verkregen celmateriaal wordt afgenomen ten einde hun DNA-profiel in de databank op te slaan (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, pp. 1-2).

Met invoering van de Wet DNA-V wordt een categorie van personen onder het bereik van DNA-onderzoek gebracht die daar eerst buiten viel, te weten die personen die zijn veroordeeld voor een delict dat valt onder artikel 67, lid 1 Sv, maar waarbij, wegens het ontbreken van een onderzoeksbelang, nog geen celmateriaal was afgenomen in de fase dat ze nog als verdachte golden in de betreffende zaak. Denkbaar is dat, om ervoor te zorgen dat er van grotere aantallen vermoedelijke plegers van misdrijven het DNA-profiel wordt opgeslagen, ervoor gekozen zou zijn om in plaats van bij *veroordeelden* voortaan min of meer standaard bij *verdachten* celmateriaal af te nemen, dus ook wanneer er niet een direct onderzoeksbelang is. De wetgever ziet hiertegen echter principiële bezwaren. Zo is het een algemeen strafvorderlijk uitgangspunt dat dwangmiddelen die inbreuk maken op de lichamelijke integriteit alleen mogen worden toegepast bij verdenking van een strafbaar feit voor de opheldering waarvan de inzet van het dwangmiddel van belang is. Wanneer gedwongen afname van celmateriaal bij verdachten ook mogelijk is zonder dat een onderzoeksbelang dat rechtvaardigt, wordt, aldus de Memorie van Toelichting, dit uitgangspunt verlaten. Bovendien zou gedwongen DNA-onderzoek dan eerder zijn toegestaan dan de inzet van andere dwangmiddelen die een inbreuk maken op de lichame-

---

<sup>11</sup> Dit zijn alle delicten met een maximum strafdreiging van tenminste vier jaar en een aantal andere met name genoemde misdrijven. Dit omvat het overgrote deel van de meer bekende misdrijven, zoals diefstal, ernstige en minder ernstige vormen van mishandeling, zedendelicten en moord en doodslag.

<sup>12</sup> De kwalificatie 'ernstige bezwaren' duidt op de mate van verdenking. De voorwaarde van ernstige bezwaren betekent dat er meer belastende informatie moet zijn dan wanneer sprake is van een 'redelijk vermoeden van schuld', de eis die geldt voor een 'normale' verdenking.



lijke integriteit, terwijl deze in de ogen van de wetgever soms minder ingrijpend zijn dan gedwongen DNA-onderzoek. Daarnaast acht de wetgever het disproportioneel dat gedwongen DNA-onderzoek dan ook mogelijk is bij misdrijven waarbij DNA-onderzoek helemaal niet van belang is. Gekozen is daarom voor het intact houden van de voorwaarde van het onderzoeksbelang bij DNA-onderzoek bij *verdachten* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 2). Dit onderzoeksbelang moet per geval door de betreffende zaaksOvJ beoordeeld worden. In het geval van *veroordeelden* hoeft er, als gevolg van de Wet DNA-V, dus geen sprake te zijn van een onderzoeksbelang en legt de wetgever het DNA-onderzoek verplichtend op, ten aanzien van de veroordeelde, die het moet ondergaan, maar ook tegenover de zaaksOvJ, die een bevel tot afname van celmateriaal *moet* uitvoeren (behoudens uitzonderingsgevallen, zie paragraaf 2.1.2). Het wegvallen van het onderzoeksbelang wordt bij veroordeelden wel als geoorloofd beoordeeld omdat van hen, zoals blijkt uit hun veroordeling, vaststaat dat zij een ernstig misdrijf hebben gepleegd terwijl bij verdachten alleen sprake is van een verdenking met ernstige bezwaren.

### **2.1.2 Inhoud van de wet**

De Wet DNA-V geldt in beginsel voor alle personen die zijn veroordeeld voor een van de misdrijven die worden opgesomd in artikel 67, lid 1 Sv (met uitzondering van veroordeelden bij wie geen straf of alleen een vermogenssanctie is opgelegd – zie later).

Onder artikel 67 lid 1 Sv vallen de misdrijven waarop een maximumstraf staat van tenminste vier jaar en tevens een aantal andere met name genoemde misdrijven. Dit betreft een breed scala aan misdrijven. Concreet gaat het om bijvoorbeeld moord en verkrachting, maar ook om diefstal en oplichting. Aanvankelijk is het de bedoeling geweest om alleen bij veroordeelden wegens specifiek aan te wijzen zeden- en geweldsdelicten verplicht celmateriaal af te nemen. Uiteindelijk is, via de verwijzing naar artikel 67, lid 1 Sv, gekozen voor een ruimere delictomschrijving omdat de regering bij nader inzien de doelen van de wet, de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten, ook relevant acht bij andere misdrijven (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 10). Vanwege het grote beslag op de capaciteit van de verschillende ketenorganisaties, zoals het OM, de politie en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), is wel besloten de wet in fasen in te voeren. Vanaf 1 februari 2005 geldt de wet voor veroordelingen wegens gewelds- en zedendelicten. Op een latere datum zal een tweede fase in werking treden, waarmee de wet ook van kracht wordt voor andere veroordeelden. Per Koninklijk Besluit zijn en worden de verschillende delicten onder de werkingssfeer van de wet gebracht. De inhoud daarvan komt in paragraaf 2.2 uitgebreid aan bod.

De wet is van toepassing op het overgrote deel van de personen die ná de inwerkingtreding van de wet, op 1 februari 2005, zijn veroordeeld voor een relevant delict en tevens op een beperkter deel van de veroordeelden die vóór inwerkingtreding het vonnis hebben horen uitspreken. Van de ‘nieuwe’ veroordeelden zijn van verplichte afname van celmateriaal in beginsel alleen degenen uitgesloten die in het vonnis uitsluitend een vermogenssanctie opgelegd hebben gekregen. Daarnaast wordt geen celmateriaal afgenomen indien van de (‘nieuwe’ of ‘oude’) veroordeelde al een DNA-profiel is opgeslagen in de databank of wanneer er naar het oordeel van de OvJ sprake is van een omstandigheid op

grond waarvan verwerking van het DNA-profiel van de veroordeelde géén bijdrage kan leveren aan de voorkoming of bestrijding van misdrijven. Hierop komen we later terug.

De wet geldt dus voor personen die na 1 februari 2005 zijn veroordeeld voor een relevant delict en bij wie een vrijheidsbeperkende straf (gevangenisstraf) of maatregel (TBS) is opgelegd, maar geldt ook voor hen die ‘uitsluitend’ een taakstraf, voorwaardelijke vrijheidsstraf of plaatsing in een jeugdinstelling, psychiatrisch ziekenhuis of een instelling voor stelselmatige daders moeten ondergaan. De uitvoering van de wet ten aanzien van veroordelingen na 1 februari 2005 wordt het *reguliere traject* genoemd. Binnen dit reguliere traject wordt dus heel weinig gedifferentieerd naar de soort sanctie die is opgelegd; immers, alleen als de sanctie zuiver financieel van aard is, wordt geen celmateriaal afgenomen, in alle overige gevallen wel.<sup>13</sup>

De Wet DNA-V is ook van toepassing voor een deel van de veroordeelden bij wie het vonnis is uitgesproken vóór de invoering van de wet op 1 februari 2005. De wetsuitvoering voor deze ‘oude gevallen’ wordt een *inhaalslag* genoemd en kent een veel grotere differentiatie naar opgelegde sanctie. Voor veroordeelden die voor 1 februari 2005 zijn veroordeeld is de wet namelijk alleen van kracht als jegens hen een vrijheidsbeperkende straf of maatregel is uitgesproken die zij op de genoemde datum nog ondergaan of nog moeten ondergaan. Is een dergelijke straf/maatregel op 1 februari 2005 al uitgediend of is door de rechter alleen een van de andere, eerdere genoemde sancties opgelegd, dan wordt bij hen geen celmateriaal afgenomen. Deze beperking van de werkingskracht van de wet voor de ‘oude gevallen’ acht de wetgever nodig op grond van rechtszekerheid en het beginsel van resocialisatie. Wat dit laatste beginsel betreft zou gezegd kunnen worden dat het zich gespannen verhoudt tot een wet waarin veroordeelden vrijwel automatisch als potentiële recidivisten worden bestempeld. In het belang van een effectieve beveiliging tegen misdrijven wordt deze spanning aanvaard als het gaat om veroordelingen na 1 februari 2005, maar niet als het gaat om eerdere veroordelingen.

Hoewel de wet pas op 1 februari 2005 is ingegaan, is op vrijwillige basis in 2004 al bij een beperkte groep gedetineerde veroordeelden celmateriaal afgenomen. Door de kamerleden Dittrich, Nicolai en Swildens-Rozendaal is op 1 februari 2001 een motie ingediend waarin zij, vanwege het grote belang dat ze hechten aan opname in de databank van de DNA-profielen van gedetineerden, de regering vragen te onderzoeken of het mogelijk is om in de periode dat de wet nog niet van kracht is gedetineerden te stimuleren op vrijwillige basis celmateriaal af te staan (Kamerstukken II, 2000-2001, 26 271, nr. 22). De Minister van Justitie heeft gehoor gegeven aan deze motie. Nadat door de Dienst Justitiële Inrichtin-

---

<sup>13</sup> In de Memorie van Toelichting worden vier redenen genoemd waarom niet voor een grotere differentiatie is gekozen. Ten eerste wordt geconstateerd dat straftoemeting sterk afhankelijk is van de door de rechtbank beoordeelde persoonlijke omstandigheden van de dader en de wetgever is van mening dat het niet voor de hand ligt om de effectiviteit van de toekomstige opsporing, waaraan het DNA-onderzoek moet bijdragen, te laten afhangen van deze omstandigheden ten tijde van het delict. Ten tweede zou een beperking van de afname van celmateriaal tot veroordelingen met een vrijheidsstraf ertoe leiden dat veel plegers van (ernstige) misdrijven buiten de wet vallen, omdat vaak alleen een taakstraf wordt opgelegd. Als derde argument wordt genoemd het feit dat ook bij veroordeelden bij wie al in het voorbereidend onderzoek celmateriaal is afgenomen, dus op het moment dat ze nog verdachte waren, de opname in de DNA-databank niet afhankelijk is gemaakt van de soort sanctie. Ten vierde wordt opgemerkt dat ook in buitenlandse wetgeving bij DNA-onderzoek bij veroordeelden het onderscheid naar sanctie ontbreekt.

gen (DJI) onderzoek is gedaan naar de bereidheid van ‘gedetineerden’ (reguliere gevangeniswezen, TBS en jeugd) (DJI, 2001) om vrijwillig celmateriaal af te staan en hun DNA-profiel op te laten nemen in de DNA-databank, kondigt de Minister van Justitie op 23 januari 2002 aan dat een dergelijk ‘vrijwillig traject’ daadwerkelijk van start zal gaan. Het traject zal echter in eerste instantie uitsluitend onder TBS-ers plaatsvinden. Wanneer de resultaten daarvan positief zijn, wordt het uitgebreid naar de behandelinrichtingen voor jeugdigen. Vanwege het personeelstekort en het verwachte lage percentage feitelijke ‘vrijwilligers’, is besloten om minder prioriteit te geven aan ‘reguliere’ gedetineerden die tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld (Kamerstukken II, 2000-2001, 26 271, nr. 33). Uiteindelijk is alleen in TBS-instellingen en behandelinrichtingen voor jeugdigen op vrijwillige basis celmateriaal afgenomen. Hierdoor is in 2004 van de beide doelgroepen tezamen van 289 personen een DNA-profiel opgenomen in de databank (zie tabel 5.2).

In tegenstelling tot wat geldt voor DNA-onderzoek bij verdachten, is de afname van celmateriaal bij veroordeelden niet een *mogelijkheid* die de OvJ heeft maar een *verplichting*; de wet schrijft in artikel 2, lid 1 voor dat de OvJ opdracht geeft tot afname van celmateriaal bij een veroordeelde. Het door de OvJ uit te vaardigen *bevel* – zoals de opdracht wordt genoemd – tot afname van celmateriaal vloeit als regel voort uit het delict waarvoor een persoon is veroordeeld en de soort sanctie die daarbij is opgelegd. Het vaststellen van concreet recidivegevaar is niet nodig. Hiermee geldt enerzijds dat in deze wetgeving zoals gezegd alle veroordeelden als potentiële recidivist worden gezien. Anderzijds wordt in de Memorie van Toelichting dit mogelijke stigmatiserende effect gerelativeerd door juist te wijzen op het generieke karakter van de wet. Juist omdat de wet in beginsel voor alle veroordeelden (uit de doelgroep) geldt, wordt voorkomen dat ten aanzien van een specifieke selectie van veroordeelden een concreet recidiverisico wordt uitgesproken door de OvJ of de rechtbank.

De wet voorziet er dus in dat bij de betreffende veroordeelden als regel celmateriaal wordt afgenomen wanneer van hen nog geen DNA-profiel in de databank is opgenomen. Afname en verwerking van celmateriaal kan alleen achterwege blijven, zo stelt artikel 2, eerste lid, onder b, *indien redelijkerwijs aannemelijk is dat het bepalen en verwerken van het DNA-profiel van de veroordeelde niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 11). De wetgever denkt hierbij aan twee soorten uitzonderingen. De eerste uitzondering heeft betrekking op het soort misdrijf. Afname van celmateriaal vindt niet plaats wanneer sprake is van een misdrijf dat weliswaar valt onder artikel 67, lid 1 Sv maar waarbij DNA-onderzoek (vrijwel) geen rol kan spelen. Hierbij worden meened en valsheid in geschrift als voorbeelden genoemd. Bij de tweede uitzondering spelen eigenschappen of omstandigheden van de veroordeelde een rol. Zo zal geen celmateriaal worden afgenomen bij veroordeelden waarbij eerder gepleegde misdrijven zeer onwaarschijnlijk zijn en toekomstige recidive feitelijk onmogelijk, bijvoorbeeld omdat de persoon daar vanwege lichamelijk letsel niet toe in staat is. Behalve de feitelijke onmogelijkheid van recidive noemt de wetgever ook het voorbeeld van een vrouw zonder justitieel verleden die na jarenlange mishandeling haar echtgenoot zwaar letsel toebrengt of doodt. Ook in dat geval zal afname van celmateriaal achterwege kunnen blijven. De wetgever tekent hierbij aan dat de

tweede uitzonderingsgrond, de kenmerken van de veroordeelde, slechts een beperkte reikwijdte heeft; alleen een belofte of berouw van de veroordeelde is onvoldoende, er moet altijd sprake zijn van een objectief waardeerbare omstandigheid op grond waarvan DNA-onderzoek niet relevant is.

Een veroordeelde heeft in het kader van de Wet DNA-V, ten slotte, de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. Dit bezwaar kan echter alleen gemaakt worden tegen opname van zijn DNA-profiel in de DNA-databank, de zogenoemde *profiling*. Het bezwaar moet binnen twee weken na de afname van celmateriaal worden ingediend. Bezwaar maken tegen *afname* van celmateriaal is niet mogelijk en vindt dus, wanneer de OvJ daar eenmaal een bevel toe heeft uitgevaardigd, altijd plaats.

## 2.2 Overige regelingen

### 2.2.1 *Koninklijke besluiten met betrekking tot het moment van inwerkingtreding*

Het moment waarop de Wet DNA-V voor de verschillende delicten in werking treedt, wordt bepaald in Koninklijke Besluiten. De delicten, de omschrijving daarvan en het moment waarop de wet voor het delict van kracht is geworden, zijn weergegeven in tabel 2.1a en 2.1b. Het *Besluit van 12 januari 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet DNA-V* (Staatsblad, nr. 18, 2005), luidt de eerste fase van wetsuitvoering in. Zoals gezegd heeft de wetgever besloten om bij de gefaseerde uitvoering prioriteit te geven aan gewelds- en zedendelicten. Voor wat prevalentie betreft zeer belangrijke misdrijven als diefstal en inbraak, beide wel vallend onder artikel 67, lid 1 Sv, wordt de wet in de eerste fase dus nog niet uitgevoerd. Meer concreet zijn de belangrijkste delicten die in het genoemde Koninklijk Besluit worden opgesomd en die vanaf 1 februari 2005 onder de wet vallen: mishandeling (al dan niet met zwaar letsel), ernstige zedendelicten, openlijke geweldpleging, brandstichting en levensdelicten (moord en doodslag). In eerste instantie zou artikel 300, lid 1 Wetboek van Strafrecht (Sr), zogenoemde 'eenvoudige' mishandeling, niet onder de wet vallen. Tot oktober 2004 valt dit misdrijf namelijk niet onder artikel 67, lid 1 Sv omdat dat wetsartikel alleen betrekking heeft op delicten met een minimale strafdreiging van 4 jaar en andere delicten die specifiek worden genoemd in artikel 67, lid 1 Sv, wat beide niet geldt voor eenvoudige mishandeling. Andere wetgeving op het terrein van justitie, te weten wetgeving die het mogelijk maakt om zogenoemde *stelselmatige daders* in specifieke inrichtingen te plaatsen (Staatsblad, nr. 351, 2004), heeft echter eenvoudige mishandeling per 1 oktober 2004 onder het regime van artikel 67, lid 1 Sv gebracht. Door deze wijziging van het Wetboek van Strafvordering is het delict dus ook onder de werkingssfeer van de Wet DNA-V gekomen. Aangezien eenvoudige mishandeling een delict is dat zeer vaak voorkomt, heeft dit geleid tot een sterke stijging van het aantal veroordeelden waarbij celmateriaal afgenomen moet worden (zie paragraaf 4.1.1). Artikel 157 Sr, brandstichting, viel wel al onder artikel 67, lid 1 Sv, maar zou aanvankelijk niet al in de eerste fase onder de wetsuitvoering worden gebracht. Op verzoek van het OM is het echter ook voor brandstichting de Wet DNA-V op 1 februari van kracht geworden.

Vervolgens is per 15 mei 2006 de wet ook voor een aantal andere delicten van kracht geworden.<sup>14</sup> De toevoeging van delicten per 15 mei 2006 is geregeld in het *Besluit van 26 april 2006, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerking-treding van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het besluit van 5 april 2006, houdende wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* (Staatsblad, nr. 220, 2006). Net als voor eenvoudige mishandeling in het zojuist besproken Koninklijk Besluit, geldt voor de meeste van de delicten uit dit Koninklijk Besluit dat het feit dat deze delicten onder de Wet DNA-V zijn gebracht het gevolg is van wetgeving op een ander justitieel terrein. In dit geval is dat de *Wet herijking strafmaxima* (Staatsblad, nr. 11, 2006), die een aantal delicten uit respectievelijk het Wetboek van Strafrecht, de Wegenverkeerswet 1994 en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren onder de werking brengt van artikel 67, lid 1 Sv. Het gaat dan om: artikel 121a, 123a, 124a (geweld tegen een commissie van respectievelijk de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraad), artikel 179 (door (dreiging van) geweld ambtenaren dwingen iets te doen of na te laten), 301, eerste lid (mishandeling met voorbedachten rade zonder zwaar letsel) en 307 Sr (dood door roekeloosheid); artikel 175, tweede en derde lid Wegenverkeerswet 1994 (dood of lichamelijk letsel door roekeloosheid in het verkeer); en artikel 122 eerste lid Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor zover dit artikel betrekking heeft op artikel 36 eerste lid van die wet (dierenmishandeling). Verder wordt in dit Koninklijk Besluit ook artikel 273a Sr (mensenhandel) toegevoegd aan de lijst met misdrijven waarop het verplichte DNA-onderzoek bij veroordeelden van toepassing is. De achtergrond daarvan is dat dit delict door de uitvoering van internationale regelgeving (Staatsblad, nr. 645, 2004) aan het Wetboek van Strafrecht is toegevoegd.<sup>15</sup> Ten slotte komt met het Koninklijk Besluit vanaf 15 mei 2006 ook artikel 279 Sr onder de Wet DNA-V te vallen. Dit delict, het met (dreiging van) geweld onttrekken van een minderjarige aan het wettelijk gezag, viel al onder artikel 67, lid 1 Sv en daarmee in beginsel dus ook onder de Wet DNA-V, maar aanvankelijk was het de bedoeling de wet voor dit misdrijf pas in de tweede fase uit te voeren. De regering is daar echter op teruggekomen en heeft het toch onder de wetsuitvoering gebracht omdat alsnog is vastgesteld dat het gerangschikt kan worden onder ‘geweldsmisdrijven’, welke samen met zedenmisdrijven onder de eerste fase vallen.

Het derde en tot nu laatste inwerkingtredingsbesluit is het *Besluit van 27 juni 2006, houdende aanvulling van de opsomming van de gewelds- en zedenmisdrijven waarop de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden van toepassing is* (Staatsblad, nr. 312, 2006). Dit besluit voegt, met ingang van 1 augustus 2006, het bezit of de verspreiding van kinderpornografie (artikel 240b Sr) toe aan de eerste fase van wetsuitvoering. Oorspronkelijk zou dit delict in een latere fase aan bod komen. Naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer heeft de Minister van Justitie vanwege de ernst van het genoemde delict besloten om het al in de eerste fase onder de wet te laten vallen.

---

<sup>14</sup> Overigens valt deze toevoeging van delicten nog steeds onder de eerste fase van wetsuitvoering. De tweede fase zal waarschijnlijk pas in 2009 in werking treden.

<sup>15</sup> Artikel 273a Sr vervangt het oude artikel 250a Sr, waarin deels dezelfde delicten waren omschreven.

**Tabel 2.1a Delicten waarop de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden van toepassing is (wetsartikelen, omschrijving van het wetsartikel en datum waarop het delict onder de werkingsfeer van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden kwam)**

Wet(sartikel)	Omschrijving	Sinds
<b>Wetboek van strafrecht</b>		
92 t/m 95a Sr	Ernstige misdrijven tegen de veiligheid van de Staat (aanslagen / geweld tegen Koning / regeringsraad / ministersraad)	01-02-2005
108 t/m 110 Sr	Ernstige misdrijven tegen de koninklijke waardigheid (aanslag/aanranding)	01-02-2005
115 t/m 117 Sr	Ernstige misdrijven tegen hoofden van bevriende Staten en andere internationale beschermde personen (aanslag/aanranding van genoemden)	01-02-2005
121 + 123 + 124 Sr	Geweld/dreigen met geweld tegen de vergadering van Staten-Generaal, staten van de provincie of raad van de gemeente of tegen het door politici bijwonen van en functioneren tijdens die vergaderingen	01-02-2005
121a + 123a + 124a	Geweld/dreigen met geweld tegen de vergadering van een door de Staten-Generaal, staten van de provincie of raad van de gemeente ingestelde commissie of tegen het door politici bijwonen van en functioneren tijdens de vergaderingen van zo'n commissie	15-05-2006
141 Sr	Openlijke geweldpleging	01-02-2005
157 Sr	Brandstichting etc.	01-02-2005
179	Het met (dreiging van) geweld ambtenaren dwingen iets te doen of na te laten	15-05-2006
240b	Bezit dan wel verspreiding kinderporno	01-08-2006
242 t/m 247 + 248a + 248b + 249 + 250 lid 1 sub 1° en lid 2 + 250 a Sr	Ernstige misdrijven tegen de zeden [o.a. Verkrachting, gemeenschap met wilsonbekwame/minderjarige, feitelijke aanranding eerbaarheid m.b.v. (dreiging met) geweld, dwingen tot prostitutie minderjarige, incest, koppelarij etc]	01-02-2005
252 lid 2 en 3 Sr	Kind dronken maken iemand door bedreiging dwingen tot drank	
256 Sr	Te vondeling leggen	01-02-2005
273a	Mensenhandel	15-05-2006
278 + 281 lid 1 sub 2° + 282 + 282a + 285a + 285b Sr	Mensenroof, schaking, opzettelijke vrijheidsberoving, gijzeling, intimidatie en stalking	01-02-2005
279, tweede lid	Onttrekking minderjarige aan wettelijk gezag met (dreiging van) geweld	15-05-2006
287 t/m 291 + 293 Sr	Ernstige misdrijven tegen het leven (doodslag, moord, kinderdoodslag en -moord, euthanasie)	01-02-2005
296 Sr	Abortus verrichten buiten de Wet afbreking zwangerschap om	01-02-2005
300 lid 1 t/m 3 + 301 lid 2 en 3 + 302 + 303 Sr	Mishandeling	01-02-2005
301, eerste lid	Mishandeling met voorbedachten rade zonder zwaar letsel	15-05-2006
307 tweede lid	Dood door roekeloosheid	15-05-2006
312 Sr	Diefstal met geweld	01-02-2005
317 Sr	Afpersing door (dreiging met) geweld	01-02-2005
385a + 385b + 385d + 395 lid 2 sub 2° en 3° + 396 Sr	Bepaalde scheep- en luchtvaart misdrijven (als kaping, geweld aan boord/luchthaven, insubordinatie met geweld/dood, muiteerij)	01-02-2005

Bron: College van Procureurs-Generaal, 2004; Staatsblad, nr. 18, 2005; Staatsblad, nr. 220, 2006; Staatsblad, nr. 312, 2006/bewerking WODC

**Tabel 2.1b Delicten waarop de Wet DNA-V van toepassing is (wetsartikelen, omschrijving van het wetsartikel en datum waarop het delict onder de werkingsfeer van de Wet DNA-V kwam)**

Wet(sartikel)	Omschrijving	Sinds
<i>Wegenverkeerswet 1994</i> 175	Dood of lichamelijk letsel door roekeloosheid in het verkeer	15-05-2006
<i>Gezondheids- en welzijnswet voor dieren</i> 122 eerste lid voor zover dit artikel betrekking heeft op artikel 36 eerste lid van die wet	Dierenmishandeling	15-05-2006
<i>Artikelen Wetboek militair strafrecht</i> 118 + 119 + 120 sub 1° + 122 + 142 lid 1 en 2 + 143 lid 1 en 159		01-02-2005
<i>Artikelen Wet oorlogsstrafrecht</i> 5 lid 2		01-02-2005
<i>Artikelen Wet internationale misdrijven</i> 3 lid 1 + 4 lid 1 sub a, b en f t/m k + 5 lid 1 sub a t/m c + lid 2 sub a, b, c onderdelen 1° en 5° en d onderdeel 3° + lid 3 sub a t/m e + lid 5 sub a t/m c, j, m en o + lid 6 sub a, b en d + 6 lid 1 sub a en c + lid 2 + lid 3 onder a en c + 7 lid 2 sub a t/m c + 8 lid 1 + lid 2 sub b		01-02-2005

Bron: College van Procureurs-Generaal, 2004; Staatsblad, nr. 18, 2005; Staatsblad, nr. 220, 2006; Staatsblad, nr. 312, 2006/bewerking WODC

## **2.2.2 Het besluit en de regeling DNA-onderzoek in strafzaken**

Het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* (Staatscourant, nr. 203, 2001) bevat nadere regelgeving waar forensisch DNA-onderzoek bij veroordeelden, maar ook in andere varianten, aan moet voldoen. Het gaat onder andere in op de afname van celmateriaal, het opslaan en bewaren van DNA-profielen in de DNA-databank en de rapportage die het NFI opmaakt naar aanleiding van de uitkomst van het door hem verrichte onderzoek. Zo schrijft met betrekking tot DNA-onderzoek bij veroordeelden lid 3 van artikel 3 van dit besluit voor dat, wanneer de veroordeelde daartegen geen bezwaar maakt, het afnemen van wangslim of haarwortels in plaats van door een arts of verpleegkundige ook kan geschieden door een opsporingsambtenaar of een medewerker van een penitentiaire inrichting, mits deze persoon voldoet aan bij ministeriële regeling vastgestelde eisen. Artikel 4, lid 1 onder a van het besluit schrijft vervolgens voor dat bij de afname aanwezig moet zijn een persoon die een proces-verbaal (als het een opsporingsambtenaar is) of een verklaring (wanneer het gaat om een medewerker van een penitentiaire inrichting) opstelt waarin hij onder andere vermeldt dat de veroordeelde geen bezwaar heeft gemaakt tegen afname door een andere persoon dan een arts of verpleegkundige. De afname van bloed moet altijd door een arts of verpleegkundige worden gedaan. Overigens schrijft de Wet DNA-V voor dat het onderzoek bij een veroordeelde in beginsel via afname van wangslimvlies verloopt (artikel 5, lid 1). In tegenstelling tot DNA-onderzoek bij verdachten, waar de verdachte indien hij vrijwillig meewerkt kan kiezen uit afname van wangslimvlies, haarwortels of bloed, heeft een veroordeelde hierin geen keuze.<sup>16</sup> Alleen wanneer afname van wangslimvlies om een geneeskundige

<sup>16</sup> De vrijwillige medewerking vereist dat er geen sprake is van een door een OvJ uitgevaardigd bevel tot afname van celmateriaal en moet bovendien schriftelijk worden vastgelegd. Wanneer er wel een bevel tot afname door een OvJ

reden of vanwege het verzet van een veroordeelde niet mogelijk is of naar verwachting geen geschikt celmateriaal oplevert, kan worden uitgeweken naar het gebruik van haarwortels of bloed.

Wat betreft het bewaren van DNA-profielen in de databank schrijft het besluit twee bewaartermijnen voor (in lid 1 en 2 van artikel 18). Gaat het om een DNA-profiel van een persoon die verdacht wordt van of veroordeeld is voor een delict waarop een maximumstraf staat van tenminste zes jaar, dan wordt dat profiel 30 jaar lang in de databank opgeslagen. Bij delicten die worden genoemd in artikel 67, lid 1 Sv met een maximumstraf van minder dan zes jaar, geldt een bewaartermijn van 20 jaar.

Het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* is een uitwerking van de *wetgeving* voor het forensisch gebruik van DNA-onderzoek. De *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* (Algemene Maatregel van bestuur, 2001), de ‘ministeriële regeling’ waarnaar het *besluit* verwijst, biedt op haar beurt weer gedetailleerde regelgeving die voortvloeit uit het *Besluit*. Zo bevat de regeling onder andere voorschriften voor de te gebruiken handschoenen en wangslijmvliesborsteltjes bij de afname en noemt het de opleiding die opsporingsambtenaren en medewerkers van penitentiaire inrichtingen moeten volgen om celmateriaal af te mogen nemen.

### 2.2.3 OM instructie Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Het College van Procureurs-Generaal heeft in december 2004 de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* naar de parketten doen uitgaan (College van Procureurs-Generaal, 2004). De instructie geeft een uitleg van de wet en vertaalt deze naar werkprocessen. Deze werkprocessen worden alleen beschreven voor het reguliere traject, dus voor zover het veroordeelden betreft die na inwerking-treding van de wet zijn veroordeeld. De uitvoering van de wet voor degenen die voor inwerkingtreding zijn veroordeeld, de inhaalslag, gebeurt binnen het OM op een centrale plaats waardoor de afzonderlijke parketten daar niet bij betrokken zijn. Voor het reguliere traject wordt in een vrij gedetailleerde procesbeschrijving toegelicht welke concrete acties ondernomen moeten worden, zoals het nagaan of van een veroordeelde al een DNA-profiel in de databank is opgenomen, het uitvoeren van een bevel tot afname van celmateriaal, het geven van een bevel tot aanhouding van die veroordeelden die niet zijn verschenen op de zogenoemde ‘DNA-sprekuren’ bij de politie, het bewaken van de bewaartermijn naar verloop waarvan de OvJ het NFI de opdracht geeft om uit het afgenomen celmateriaal een DNA-profiel te destilleren en het nemen van vervolgstappen wanneer het DNA-profiel van een veroordeelde overeenkomt met een spoor in de databank, (in hoofdstuk 3 wordt de uitvoeringsstructuur meer gedetailleerd beschreven). Ter stroomlijning en ondersteuning van de opdrachtgevende en coördinerende rol die de parketten/OvJ’s hebben, zijn bij de instructie zestien standaardformulieren bijgevoegd; voor ieder(e) bevel, opdracht of bericht dat (die) een OvJ moet doen uitgaan één.

Met betrekking tot de rapportage van het NFI waarin verslag wordt gedaan van de vergelijking van het DNA-profiel van de veroordeelde met de in de databank aanwezige sporen, schrijft de instructie voor dat deze wordt verzonden aan de

---

(of rechter-commissaris) is uitgevaardigd, zoals bij veroordeelden altijd het geval is en bij verdachten wanneer de OvJ (of rechter-commissaris) daarvoor kiest, is er per definitie geen sprake meer van vrijwilligheid. De vraag of iemand zich feitelijk al dan niet lichamelijk verzet tegen afname, is voor de formele status van ‘vrijwilligheid’ dus niet van belang.



OvJ die het bevel tot afname van celmateriaal bij de veroordeelde heeft gegeven. Wanneer er een 'hit' is, moet deze OvJ ervoor zorgen dat ook de OvJ (of diens hoofdofficier (HOvJ)) die de zaak waarmee een hit is ontstaan heeft behandeld, op de hoogte wordt gebracht. Deze procedure wijkt af van hetgeen gebruikelijk is bij DNA-onderzoek bij *verdachten*. Op deze procedure en de feitelijke uitvoering ervan komen we in paragraaf 5.5.2 uitgebreid terug.



## 3 Uitvoeringsstructuur

Bij de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) is vrijwel de gehele strafrechtsketen betrokken. Het openbaar ministerie (OM), de politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)/de penitentiaire inrichtingen, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de reclassering en de zittende magistratuur; allen hebben een, grote of minder grote, rol bij de uitvoering van de Wet DNA-V. Vanwege de betrokkenheid van al deze organisaties en vanwege de vele onderlinge afhankelijkheden en communicatiestromen die bij de uitvoering van belang zijn, is de uitvoeringsstructuur vrij complex. Daarom beschrijven we in dit hoofdstuk, voordat daarna de onderzoeksbevindingen aan bod komen, hoe deze uitvoeringsstructuur er op hoofdlijnen uitziet. Dat doen we zowel in woorden (paragraaf 3.1) als schematisch (paragraaf 3.2).

### 3.1 De uitvoeringsstructuur in woorden

De uitvoeringsstructuur van de Wet DNA-V is als volgt. Wanneer een persoon in eerste aanleg (dat wil zeggen door de rechtbank) is veroordeeld voor een *DNA-waardig*<sup>17</sup> delict, vaardigt de officier van justitie (OvJ) die de zaak heeft behandeld een bevel uit tot afname van celmateriaal. Het uitvoeren van een bevel blijft alleen achterwege als er van de veroordeelde al een DNA-profiel in de DNA-databank is opgeslagen of als er sprake is van een van de twee inhoudelijke uitzonderingsgronden (die betrekking hebben op respectievelijk kenmerken van het delict en eigenschappen of omstandigheden van de veroordeelde (zie paragraaf 2.1.2)). De controle of van de persoon al een profiel is opgeslagen verloopt via het raadplegen van de Verwijsindex Personen en dient (aldus de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* van het OM (College van Procureurs-Generaal, 2004)) voor het vonnis plaats te vinden. Ten behoeve van de controle is door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een koppeling tot stand gebracht tussen de VIP en de gegevens van het NFI. De twee inhoudelijke uitzonderingsgronden betreffen respectievelijk het soort misdrijf en eigenschappen of omstandigheden van de veroordeelde op basis waarvan het *redelijkerwijs aannemelijk is dat het bepalen en verwerken van het DNA-profiel van de veroordeelde niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 11; zie paragraaf 2.1.2). Het bevel moet aan de veroordeelde worden 'betekend', dat wil zeggen dat het bij voorkeur persoonlijk aan hem moeten worden uitgereikt.

De wet is enerzijds van toepassing op alle personen die na 1 februari 2005 zijn veroordeeld voor een relevant delict en bij wie een vrijheidsbeperkende straf (gevangenisstraf) of maatregel (TBS) is opgelegd of die een taakstraf, voorwaardelijke vrijheidsstraf of plaatsing in een jeugdinstelling, psychiatrisch ziekenhuis of een instelling voor stelselmatige daders moeten ondergaan. De uitvoering van de wet ten aanzien van veroordelingen na 1 februari 2005 wordt het *regu-*

---

<sup>17</sup> Dat wil zeggen een delict dat onder de werkingssfeer van de Wet DNA-V.

*liere traject* genoemd. In het reguliere traject wordt alleen als de sanctie zuiver financieel van aard is (een vermogenssanctie) géén celmateriaal afgenomen, in alle overige gevallen wel.

Anderzijds geldt de wet ook voor veroordeelden die op 1 februari 2005 al zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of maatregel en die deze op die datum nog ondergaan of nog moeten ondergaan. Dit deel van de wetsuitvoering wordt aangeduid als de *inhaalslag*. Veroordeelden die vóór 1 februari 2005 een andere straf dan een vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen, zoals een taakstraf of een van de andere zojuist genoemde sancties, vallen níet onder de inhaalslag en bij hen wordt in het kader van deze wet dus ook geen celmateriaal afgenomen. Wat betreft de organisatie van de uitvoering is het belangrijkste verschil tussen het reguliere traject en de inhaalslag gelegen in het feit dat de uitvoering in het reguliere traject plaatsvindt op de afzonderlijke parketten terwijl door het OM de uitvoering van de inhaalslag op een centrale plaats is belegd, namelijk bij de Landelijk Officier Forensische Research (LOFR).

Een ander verschil is dat in de inhaalslag alleen bevelen zijn uitgevaardigd voor afname in een penitentiare inrichting, waarmee we zijn aangekomen bij de plaats waar de afname van celmateriaal moet plaatsvinden.

Het bevel dat de OvJ uitvaardigt dient de plaats waar de afname verricht zal worden te vermelden. Bij alle veroordeelden die op het moment van veroordeling al gedetineerd zijn en bij de veroordeelden uit de inhaalslag die op het moment van veroordeling hun vrijheidsstraf nog moeten uitzitten, geschiedt de afname in de penitentiare inrichting waarin zij (gaan) verblijven. Veroordeelden uit het reguliere traject die op het moment dat het bevel wordt uitgevaardigd op vrije voeten zijn, dat wil zeggen taakgestraften en veroordeelden met een voorwaardelijke of een op een later moment uit te zitten vrijheidstraf ('lopende vonnissen'), moeten zich voor het DNA-onderzoek melden op een politiebureau. Aanvankelijk is het de bedoeling geweest dat ook in de inhaalslag veroordeelden met een lopend vonnis zouden worden opgeroepen voor afname van celmateriaal bij de politie. Vanwege het ontbreken van een overzicht van deze categorie van veroordeelden uit de inhaalslag, worden zij in de praktijk echter pas bemonsterd in de penitentiare inrichtingen wanneer ze zich melden om hun straf te ondergaan. In de inhaalslag vinden alle afnames dus plaats in penitentiare inrichtingen en in het reguliere traject worden er zowel in penitentiare inrichtingen als op politiebureaus afnames verricht.

De politie organiseert voor het afnemen van celmateriaal op politiebureaus, in beginsel twee keer per maand, zogenoemde *DNA-spreekuren*. In het bevel roept de OvJ hen op om op een specifiek tijdstip op zo'n DNA-spreekuur te verschijnen. De spreekuren worden dan ook, natuurlijk in overleg met de politie, vanuit het parket ingepland. Taakgestraften ondergaan (in eerste instantie) geen vrijheidsstraf en worden, wanneer een bevel tegen hen is uitgevaardigd, dus altijd op een DNA-spreekuur uitgenodigd. De reclassering heeft de taak om deze taakgestraften te stimuleren om gehoor te geven aan dat bevel en dus op te komen dagen op het DNA-spreekuur. Daartoe dient de reclasseringsmedewerker die de *intake* van de taakgestrafte verzorgt aan hem of haar de vraag te stellen of de persoon al een oproep heeft gekregen en op het belang te wijzen dat die oproep

wordt opgevolgd.<sup>18</sup> Wanneer een veroordeelde op het DNA-spreekuur verschijnt, dient de politie zijn identiteit te controleren aan de hand van een geldig identiteitsbewijs. Vervolgens vindt de feitelijke afname van celmateriaal plaats en wordt het OM ingelicht over de uitvoering van het bevel. De politie is zelf verantwoordelijk voor het vervoer van de afgenomen wangslimsetjes naar het NFI, hetgeen wordt verzorgd door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Geeft de veroordeelde geen gehoor aan de oproep om op het DNA-spreekuur te komen, dan geeft de politie dit door aan het OM. Het OM zorgt er vervolgens voor dat de veroordeelde wordt *gesignaleerd* in het opsporingsregister (OPS), hetgeen betekent dat de veroordeelde wordt geregistreerd als een persoon die dient te worden aangehouden. Blijft het bij een signalering in OPS, wat kan worden opgevat als een *passief* opsporingsbevel, dan zal er doorgaans geen *actieve* opsporing worden ingesteld en kan de veroordeelde dus alleen worden aangehouden wanneer hij via een andere weg met de politie of Marechaussee in aanraking komt, zoals tijdens een verkeerscontrole of een paspoortcontrole op Schiphol. Het OM kan echter ook beslissen dat een veroordeelde wel actief opgespoord moet worden. In dat geval vaardigt de OvJ daartoe een aanhoudingsbevel uit. In de praktijk komt het ook voor dat de politie zelfstandig besluit om veroordeelden die vanwege het niet verschijnen op een DNA-spreekuur *gesignaleerd* staan in het OPS actief op te sporen. Wordt de veroordeelde aangehouden, dan wordt alsnog zijn celmateriaal afgenomen. Blijft aanhouding uit, dan zijn er twee mogelijkheden; hij komt nooit meer in beeld bij justitie of politie of, wanneer er een 'lopend vonnis' is, hij meldt zich bij een penitentiaire inrichting om detentie te ondergaan. In het laatste geval wordt het celmateriaal afgenomen in de penitentiaire inrichting.

Zowel voor afnames op een DNA-spreekuur als voor afnames in een penitentiaire inrichting geldt dat zij worden verricht door een arts of verpleegkundige of, wanneer de veroordeelde daar geen bezwaar tegen heeft, door een 'reguliere' politie- of inrichtingsmedewerker die daarvoor de benodigde opleiding heeft gevolgd. In de uitvoeringspraktijk komt dit erop neer dat afname op een DNA-spreekuur in beginsel geschiedt door een politieman/-vrouw, tenzij de veroordeelde er op staat dat dit wordt gedaan door een arts of verpleegkundige. Afnames in penitentiaire inrichtingen zijn zeker in de eerste maanden van wetsuitvoering wel relatief vaak door medisch personeel verricht (zie paragraaf 5.2.1), maar worden sindsdien uitgevoerd door de zogenoemde *badmeesters*, de medewerkers die binnen de inrichtingen verantwoordelijk zijn voor de opname van nieuwe gedetineerden. Ook de penitentiaire inrichtingen zijn zelf verantwoordelijk voor het vervoer van het afgenomen celmateriaal naar het NFI, maar de praktische uitvoering daarvan is uitbesteed aan het KLPD. Het afnemen van celmateriaal bestaat er concreet uit dat er met wattenstaafjes een paar keer langs de binnenkant van de wangen wordt geschraapt.

Bij het NFI worden de aangevoerde wangslimsetjes ingenomen door de frontdesk, de afdeling die alle aan het NFI opgestuurde voorwerpen en sporen in ontvangst neemt en voor verwerking uitzet bij de desbetreffende afdelingen. De

---

<sup>18</sup> De reclasseringsmedewerker weet voor welk delict een taakgestrafte is veroordeeld maar kan uit de beschikbare gegevens niet opmaken of bij een DNA-waardig delict ook daadwerkelijk een bevel tot afname van celmateriaal is uitgeschreven.

frontdesk maakt de wangslimsetjes administratief gereed voor verwerking door de afdeling DNA-typing, alwaar uit het materiaal profielen worden opgemaakt die in de databank worden opgeslagen. De setjes gaan echter pas voor profilering en opname in de databank naar de afdeling DNA-typing nadat de OvJ daartoe opdracht heeft gegeven. Die opdracht verstrekt de OvJ wanneer de termijn van twee weken is verlopen waarbinnen de veroordeelde bezwaar kan aantekenen tegen verwerking van zijn celmateriaal en opname in de databank. De veroordeelde kan tegen afname van het celmateriaal géén bezwaar maken. Dient de veroordeelde geen bezwaar in, dan geeft de OvJ aan het NFI de opdracht tot profilering en opname in de databank. De opdracht tot profilering bevat tevens het aantal jaren (20 of 30, afhankelijk van het delict) dat het DNA-profiel van de veroordeelde opgeslagen moet blijven, de zogenoemde bewaartermijn. Maakt de veroordeelde wel bezwaar, wat moet gebeuren bij de rechtbank waar het vonnis is uitgesproken dat de basis vormt van het bevel tot afname van celmateriaal, dan stelt de rechtbank het OM hiervan op de hoogte en dient vervolgens de OvJ het NFI in te lichten. Het NFI weet dan dat het desbetreffende setje wat langer op de frontdesk bewaard moet blijven. Wordt het bezwaar gegrond verklaard, dan geeft de OvJ aan het NFI de opdracht om het afgenomen celmateriaal te vernietigen. Is de rechtbank van oordeel dat het bezwaar ongegrond is, dan geeft de OvJ alsnog de opdracht tot profilering en opname in de databank (voor een bepaalde termijn).

Na die opdracht vervaardigt het NFI uit het afgenomen materiaal een DNA-profiel. Dat profiel wordt vervolgens opgenomen in de databank en vergeleken met alle reeds aanwezige en in de toekomst toe te voegen DNA-profielen. De uitkomst van de vergelijking met de sporen in de databank wordt door het NFI aan de OvJ gerapporteerd. Dit rapport gaat uitsluitend naar de OvJ die opdracht gaf tot profilering en opname, wat dus dezelfde OvJ is als die het bevel tot afname van celmateriaal heeft uitgeschreven. Wanneer het rapport meldt dat er een *hit* is ontstaan in de databank, dan is deze OvJ ervoor verantwoordelijk dat die hitmelding terechtkomt bij de OvJ die zaaksOvJ is of was, of diens hoofdofficier (HOvJ), van de zaak waaruit het spoor waarmee de hit is ontstaan afkomstig is. Die zaaksOvJ moet dan vervolgens beslissen of er opsporingsactiviteiten worden ondernomen naar aanleiding van de hit.

In het bovenstaande is steeds uitgegaan van een veroordeling in eerste aanleg. Nu kan een veroordeelde natuurlijk in hoger beroep gaan tegen een veroordeling. Het instellen van hoger beroep heeft voor de uitvoering van het bevel tot afname van celmateriaal geen opschortende werking. Het bevel wordt dus gewoon uitgevoerd. Ook de profilering en opname in de DNA-databank wordt door het hoger beroep niet verhinderd. Komt het gerechtshof in hoger beroep tot een vrijspraak en is die vrijspraak in *kracht van gewijsde*, wat betekent dat er geen cassatie bij de Hoge Raad meer openstaat, dan wordt het in de databank opgenomen profiel alsmede het afgenomen celmateriaal alsnog vernietigd. De OvJ bewaakt daarom de termijn van hoger beroep. Wanneer de veroordeelde hoger beroep instelt, geeft de OvJ aan het ressortsparket waar dit beroep dient door dat er tegen de veroordeelde een bevel tot afname van celmateriaal is uitgevaardigd. Het ressortsparket stelt het NFI vervolgens op de hoogte van de uitkomst van het hoger beroep. Komt ook het gerechtshof tot een veroordeling, is dit in kracht van gewijsde gegaan en gaat de veroordeling gepaard met een gewijzigd vonnis waarbij het bewezen verklaarde delict een ander is dan in

eerste aanleg (bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling (artikel 300, lid 1 Wetboek van strafrecht (Sr)) in plaats van zware mishandeling (artikel 302, eerste lid Sr)), dan zal de bewaartermijn van het DNA-profiel van de veroordeelde eventueel worden aangepast. Bij een onherroepelijke vrijspraak geeft het ressortsparket het NFI zoals gezegd de opdracht het DNA-profiel uit de databank te verwijderen en het celmateriaal te vernietigen. Ten slotte is het ook mogelijk dat een veroordeelde in eerste aanleg wordt vrijgesproken, in welk geval er natuurlijk geen bevel tot afname is uitgevaardigd, maar in hoger beroep wordt veroordeeld. Gaat het daarbij om een DNA-waardig delict, dan moet het ressortsparket het arrondissementsparket waar de zaak in eerste aanleg heeft gediend inlichten zodat de betreffende zaaksOvJ alsnog een bevel tot afname van celmateriaal kan uitvaardigen. Wat betreft een mogelijke cassatie bij de Hoge Raad geldt dat in alle gevallen het ressortsparket de cassatietermijn moet bewaken. Is deze verstreken zonder dat cassatie is ingesteld of wordt een ingestelde cassatie verworpen, dan stelt het ressortsparket het NFI op de hoogte van het daarmee in kracht van gewijsde zijnde vonnis. Mondt een cassatie uit in een vernietiging van een uitspraak van het gerechtshof en wordt de zaak opnieuw ter behandeling aan een hof voorgelegd, dan moet de uitkomst van die behandeling worden afgewacht en op dezelfde wijze worden gehandeld als na een hoger beroep.

In het uitvoeringsproces wordt voor delen van de communicatie tussen het OM, de politie of de penitentiaire inrichting en het NFI gebruik gemaakt van het zogenoemde *3-in-1-formulier*. Dit formulier is ontwikkeld door het OM en de politie vanwege het ontbreken van een operationeel ketenbreed geautomatiseerd communicatiesysteem, het *digitale DNA-loket*. Het formulier bestaat uit drie delen. Het eerste, bovenste, deel vult de OvJ in nadat het bevel tot afname van celmateriaal is uitgevaardigd. De OvJ vermeldt erop onder andere de naam van de veroordeelde en de plaats, datum, en wanneer het om afnames op een DNA-spreekuur gaat, ook het tijdstip van de afname. De OvJ verstuurt het 3-in-1-formulier vervolgens naar de penitentiaire inrichting of de politieregio waar de afname moet plaatsvinden. Wanneer de afname niet heeft plaatsgevonden omdat een veroordeelde niet is komen opdagen op een DNA-spreekuur bij de politie, wordt de OvJ daarvan op de hoogte gesteld en blijft het formulier in het bezit van de politie. Wanneer de afname wel is gebeurd, vermelden medewerkers van de penitentiaire inrichting of de politie dat op het tweede deel van het formulier. Het originele formulier sturen ze dan op aan de OvJ en een doorslag sturen zij samen met het afgenomen setje op naar het NFI. Wanneer vervolgens de bezwaartermijn is verstreken of een eventueel ingediend bezwaar ongegrond is verklaard, schrijft de OvJ op het derde, onderste, deel van het formulier de opdracht om over te gaan tot verwerking van het setje en opname van het profiel in de databank en verstuurt het formulier aan het NFI.

Tot slot van dit hoofdstuk nog een opmerking over de rol van het OM in de uitvoering van de Wet DNA-V. Uit de uitvoeringsstructuur blijkt dat dit een belangrijke, min of meer regisserende, dat wil zeggen opdrachtgevende en coördinerende rol is. De OvJ vaardigt de bevelen uit, verzorgt de planning van de spreekuren, is verantwoordelijk voor de signalering in het OPS en het uitschrijven van aanhoudingsbevelen, moet ervoor zorgen dat meldingen van hits op het juiste parket terechtkomen waarna de betreffende zaaksOvJ vervolgens moet beslissen over vervolgacties en de OvJ/het ressortsparket moet het NFI

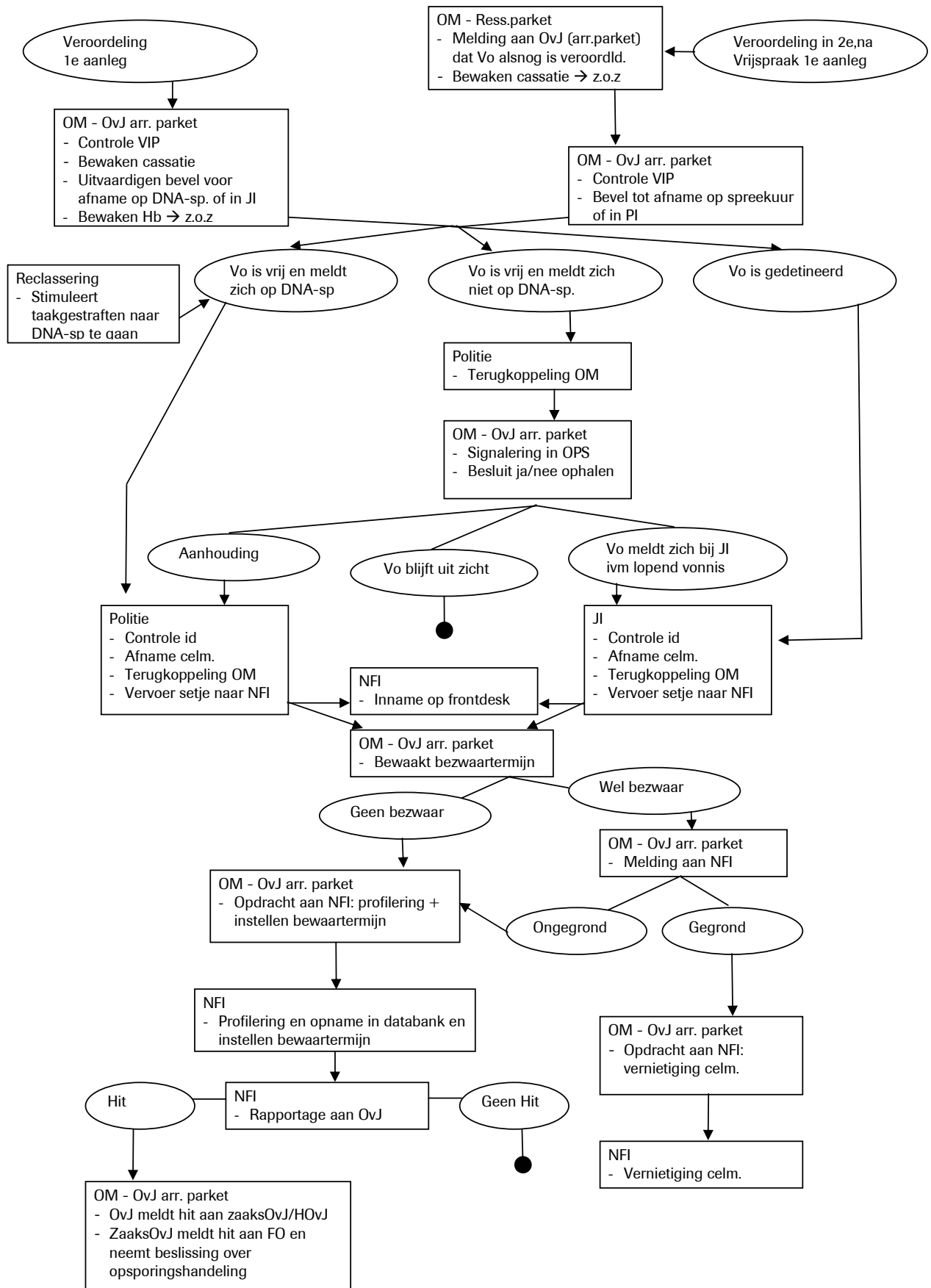
informereren over uitkomsten van straf- en bezwaarzaken. De informerende en instruerende rol van het OM richting het NFI bestond ook al in het verdachten-traject. Zo moet wanneer een referentiemonster van een verdachte aan het NFI is opgestuurd, het NFI op de hoogte worden gehouden van de afloop van de betreffende zaak. Is de afloop een sepot of vrijspraak in kracht van gewijsde, dan dient het NFI na berichtgeving van het OM het afgenomen celmateriaal en het opgemaakte DNA-profiel van de persoon (en het celmateriaal en DNA-profiel van het spoor indien dat van dezelfde persoon afkomstig is) te vernietigen. Is er sprake van een veroordeling in kracht van gewijsde, dan worden het celmateriaal en DNA-profiel van de voormalige verdachte juist van een (nieuwe) bewaartermijn voorzien (afhankelijk van het delict 20 of 30 jaar) en wordt het DNA-profiel van het *spoor* uit de databank verwijderd (mits het spoor afkomstig is van de veroordeelde). Het verwijderen van het spoor uit de databank is van belang omdat wanneer het spoor in de databank opgenomen blijft als een ‘spoor van een onopgehelderd misdrijf’, het in toekomst kan leiden tot hits, terwijl de zaak dus al is afgedaan.

### **3.2 De uitvoeringsstructuur in schema**

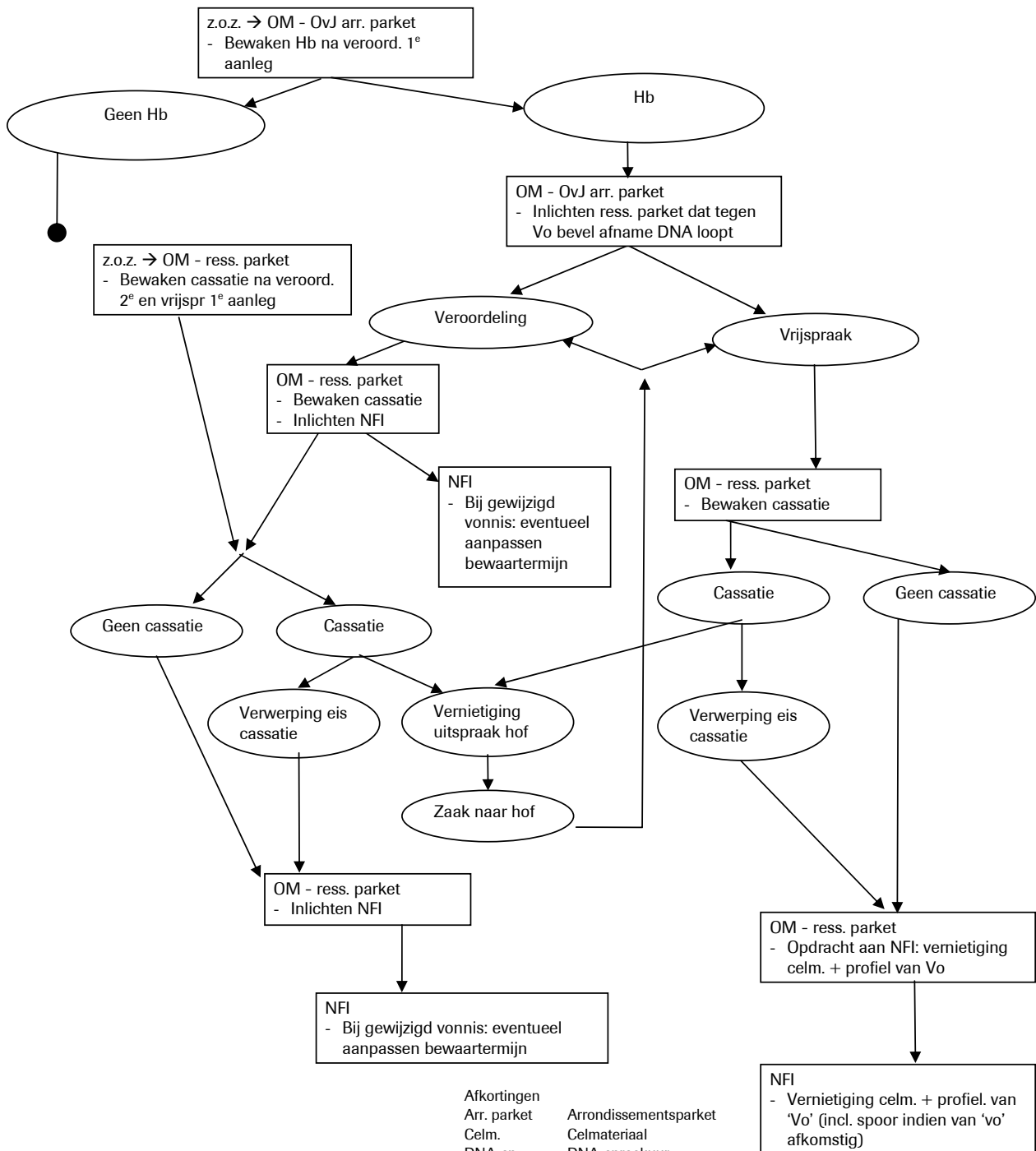
Op de volgende twee pagina's is de uitvoeringstructuur schematisch weergegeven. Het schema kent twee beginpunten, te weten respectievelijk een veroordeling in eerste aanleg en een veroordeling in tweede na een vrijspraak in eerste aanleg.



**Schema 3.1 De structuur van de uitvoering**



### Schema 3.1 (Vervolg)



Afkortingen	
Arr. parket	Arrondissementsparket
Celm.	Celmateriaal
DNA-sp	DNA-spreekuur
FO	Forensische opsporing
Hb	Hoger beroep
Jl	Penitentiaire inrichting
Id	Identiteit
Ress. parket	Ressortsparket
Veroord.	Veroordeling
Vo	Veroordeelde
Vrijspr.	Vrijspraak

## 4 Voorbereiding op de uitvoering

Wil beleid zoals dat op papier is vastgelegd tot daadwerkelijke en adequate uitvoering kunnen komen, dan moeten er een aantal voorbereidingen worden getroffen. Enerzijds spelen bij die voorbereiding externe, oftewel organisatieversterkende factoren een rol. Het gaat dan onder meer om de duidelijkheid en tijdigheid van de afbakening van de taken die uit de wet voortvloeien, om de financiering en om ketenbrede automatisering van de uitvoering (zie onderzoeksraag 1a en 1b in hoofdstuk 1). Anderzijds gaat het om de voorbereidingen die de ketenpartners zelf hebben getroffen, zoals het eventueel uitbreiden van de capaciteit, het opzetten van interne informatie- en automatiseringssystemen en het opstellen van interne instructies en richtlijnen (zie onderzoeksvraag 1c). De tijdigheid van het moment waarop de verschillende organisaties zijn gestart met de feitelijke uitvoering – het resultaat van de voorbereidingen die zij hebben getroffen – komt hier eveneens aan bod.

### 4.1 Organisatieoverstijgende factoren

#### 4.1.1 Taakafbakening

##### *Duidelijkheid van wet- en regelgeving*

De Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) brengt voor de ketenpartners verschillende, soms omvangrijke en/of nieuwe, taken met zich. Van belang is dat voor de ketenorganisaties duidelijk is wat de *inhoud* van deze taken is. Is met andere woorden helder wat van de ketenorganisaties wordt gevraagd?

Uit de interviews die zijn gehouden met sleutelpersonen bij de ketenorganisaties, blijkt dat voor zover de taakafbakening door de wet- en regelgeving is gegeven, deze wat duidelijkheid betreft in het algemeen geen problemen oplevert. Dat wil niet zeggen dat de uitvoerende delen van de betreffende organisaties altijd volledig kennis hebben van de werkwijze die zij moeten volgen. Dat, en dan gaat het vooral om de mate waarin de arrondissementsparketten op de hoogte zijn van de *OM-Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden*, komt op een later moment aan bod (paragraaf 4.2.1 en 5.5.2).

##### *Tijdigheid van wet- en regelgeving*

Zoals in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2.1) aan de orde is gekomen, zou het delict eenvoudige mishandeling (artikel 300, lid 1 Wetboek van Strafrecht (Sr)) in eerste instantie helemaal niet en het delict brandstichting (artikel 157 Sr) pas in een tweede fase onder de werkingssfeer van de wet vallen. Eenvoudige mishandeling is alsnog een ‘DNA-waardig’ delict geworden omdat wetgeving met betrekking tot zogenoemde stelselmatige daders (staatsblad, nr. 351, 2004) dit delict, per 1 oktober 2004, onder de noemer van artikel 67, lid 1 Wetboek van strafvordering (Sv) heeft gebracht, zijnde het relevante criterium voor de Wet DNA-V. Voor brandstichting geldt dat voor dit delict de wet al in de eerste fase in werking is getreden omdat het OM de wetgever daartoe heeft verzocht.

De toevoeging van eenvoudige mishandeling en brandstichting aan de delicten die onder de eerste fase van de wet vallen heeft op een vrij laat moment plaatsgevonden en/of, in het geval van eenvoudige mishandeling, is laat geconstateerd door de ketenpartners. Wanneer precies de toevoeging is gerealiseerd/geconstateerd is niet bekend. Een aanwijzing voor het (late) moment van toevoeging dan wel de bewustwording daarvan vinden we in het *Masterplan implementatie wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden*. Dit plan is in verschillende versies verschenen. In de versie van 12 november 2004, drie maanden voor inwerkingtreding van de wet, worden eenvoudige mishandeling en brandstichting nog niet genoemd bij de delicten die onder de eerste fase vallen (*Masterplan*, 2004, pp. 26 en 27).<sup>19</sup> In de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* van het OM, die is vastgesteld op 14 december 2004, worden in de opsomming van de delicten eenvoudige mishandeling en brandstichting wél genoemd (pp. 12 en 13). Op basis hiervan zou dus geconcludeerd moeten worden dat de delicten tussen 12 november en 14 december 2004 alsnog zijn opgenomen bij de misdrijven die al in de eerste fase van wetsuitvoering onder de werkingssfeer van de wet worden gebracht. Voor het misdrijf eenvoudige mishandeling geldt echter dat de wetgeving met betrekking tot stelselmatige daders die dit delict onder de noemer van artikel 67, lid 1 Sv heeft gebracht en daarmee dus DNA-waardig heeft gemaakt, al op 9 juli 2004 in het Staatsblad is gepubliceerd (staatsblad, nr. 351, 2004), ruim voor het verschijnen van het *Masterplan* op 12 november dus. Dat die wetgeving voor stelselmatige daders ook gevolgen had voor de Wet DNA-V, is waarschijnlijk niet direct geconstateerd. Van groter belang dan de vraag wanneer de toevoeging heeft plaatsgevonden (dan wel is geconstateerd), is de vaststelling dat het in ieder geval is gebeurd op een moment dat de begrotingen van de financiering van de uitvoering al waren vastgelegd en dat deze ook niet meer zijn aangepast aan de verruiming van het aantal DNA-waardige delicten. Hierop komen we in paragraaf 4.1.2 terug.

Omdat vooral artikel 300, lid 1 Sr een vaak voorkomend delict is, heeft de opname van dit delict, ten opzichte van de aantallen waarvan in eerste instantie bij de voorbereiding van de wetgeving is uitgegaan, een grote toename van het aantal veroordeelden waarbij celmateriaal afgenomen moet worden tot gevolg gehad. De exacte omvang van de toename van het aantal veroordeelden, is niet te achterhalen omdat in de centrale registratie van uitgevaardigde bevelen geen uitsplitsing wordt gemaakt naar delict. Een indicatie voor de stijging van het aantal DNA-waardige veroordelingen die aan de toevoeging van de twee delicten is toe te schrijven, vinden we in het aantal uitgesproken vonnissen (zie tabel 5.1). Uit het bestand *OM-data* blijkt dat zowel in 2005 als in 2006, afgerond op 500-tallen, er in totaal 25.000 veroordelingen zijn uitgesproken ten aanzien van misdrijven die onder de eerste fase van de Wet DNA-V vallen en waarbij een relevante sanctie is opgelegd. Van deze 25.000 veroordelingen ging het, wederom afgerond op 500-tallen, in 2005 respectievelijk 5.000 en 1.000 keer om veroordelingen wegens eenvoudige mishandeling en brandstichting en in 2006 6.000 en 1.000 keer. De toevoeging van eenvoudige mishandeling en brandstichting heeft, ten opzichte van het aantal veroordelingen zonder deze beide delicten, in 2005 en 2006 dus geleid tot een 'stijging' van het aantal veroordeel-

---

<sup>19</sup> Vreemd genoeg is het delict 'ambtsdwang (artikel 179 Sr) dat wel, terwijl dat misdrijf feitelijk pas, via een tweede inwerkingtredingsbesluit, vanaf 15 mei 2006 onder de wet zou komen te vallen (zie paragraaf 2.2.1).

den dat onder de wet valt van respectievelijk 32% (6.000/19.000) en 39% (7.000/18.000).

Een tweede onderzoeksbevinding over de tijdigheid van wet- en regelgeving betreft de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken*. Deze *Regeling* biedt voorschriften voor en stelt eisen aan de uitvoering van de *Wet DNA-V* en is een meer gedetailleerde uitwerking van het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken*, dat op zijn beurt weer een uitwerking is van de wet zelf. De voorschriften uit de *Regeling* betreffen onder andere de opleiding die andere personen dan een verpleegkundige of arts moeten hebben gevolgd om celmateriaal af te mogen nemen. De *Regeling*, zoals zij luidt tot 17 januari 2006, gaat in eerste instantie echter alleen in op de opleiding die opsporingsambtenaren moeten hebben gevolgd en noemt geen opleidingseisen voor afname door medewerkers in penitentiaire inrichtingen. In de uitspraak op een door een gedetineerde veroordeelde ingediend bezwaarschrift tegen afname van celmateriaal, constateert de Rechtbank Middelburg op 22 maart 2005 dat dit zou betekenen dat afname van celmateriaal door een inrichtingsmedewerker, niet zijnde een arts of verpleegkundige, dus niet hoeft te voldoen aan eisen die wel worden gesteld aan opsporingsambtenaren die dezelfde handeling verrichten (op het politiebureau, waar niet-gedetineerde veroordeelden celmateriaal moeten laten afnemen). De rechtbank acht dit onaanvaardbaar en verklaart mede om deze reden het ingediende bezwaarschrift gegrond.<sup>20</sup> Pas geruime tijd later, op 17 januari 2006, wordt de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* zo aangepast dat zowel voor opsporingsambtenaren als voor medewerkers van penitentiaire inrichtingen voortaan de eis geldt dat zij een opleiding tot afname van celmateriaal moeten hebben gevolgd (Staatscourant, nr. 16, 2006). Overigens hebben op dat moment al vele tientallen van de betreffende inrichtingsmedewerkers deze opleiding gevolgd. De reden dat de *Regeling* zoals die geldt bij inwerkingtreding van de *Wet DNA-V* alleen spreekt van opleidingseisen voor afname door opsporingsambtenaren, is dat in eerste instantie de beleidsmakers bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ervan uitgingen dat afname van celmateriaal binnen penitentiaire inrichtingen alleen zou plaatsvinden door artsen of verpleegkundigen, en dat reguliere inrichtingsmedewerkers daar dus niet bij betrokken zouden zijn. Hier komen we op terug in paragraaf 4.2.3.

#### *Onderling overleg ketenpartners*

De uitvoeringsstructuur en taakafbakening worden enerzijds gegeven door wet- en regelgeving, maar is anderzijds ook het resultaat van overleg en discussie tussen de ketenpartners. Vanwege de grote uitvoeringsconsequenties van de wet en het grote beroep dat de wet doet op samenwerking tussen de verschillende ketenpartners, zijn in de jaren voor invoering drie voorbereidende overlegorganen opgericht. Een eerste orgaan, de *Werkgroep uitvoeringsconsequenties*, heeft in 2001 de financiële en organisatorische gevolgen van de wet in kaart gebracht. Een rapport van deze werkgroep is de grondslag geweest onder de

<sup>20</sup> In eerste instantie spreekt de Rechtbank in deze bezwaarzaak een tussenschikking uit, waarbij zij de OvJ opdraagt een aantal vragen te beantwoorden (Rechtbank Middelburg, 22 maart 2005, LJN AU 9471). De uiteindelijke uitspraak volgt op 3 mei 2005 (Rechtbank Middelburg, 3 mei 2005, LJN AU 9462). Daarbij wordt het bezwaar gegrond verklaard omdat de inrichtingsmedewerker die de afname heeft verricht niet over een certificaat beschikt waaruit blijkt dat hij de betreffende opleiding (die opsporingsambtenaren ook moeten volgen) heeft gevolgd en omdat er geen schriftelijke verklaring aanwezig is waaruit blijkt dat de veroordeelde geen bezwaar heeft gemaakt tegen afname door een ander persoon dan een arts of verpleegkundige.

financiering van de uitvoering (zie paragraaf 4.1.2). Voor meer inhoudelijk overleg en voorbereiding zijn de *Stuurgroep Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* (afgekort *Stuurgroep*) en de *Projectgroep Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden* (afgekort *Projectgroep*) in het leven geroepen. In 2003 is de *Stuurgroep* voor het eerst bijeen gekomen. Hierin zijn de ketenpartners vertegenwoordigd op directorenniveau. Maart 2004 is de *Projectgroep* van start gegaan, een orgaan waarin vertegenwoordigers van de ketenpartners op meer uitvoerend niveau zitting hebben. Deze *Projectgroep* heeft een plan tot invoering van de wet gemaakt; het *Masterplan implementatie wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden* (afgekort *Masterplan*). In de beide overleggroepen zijn vraagstukken aan de orde gekomen die niet in de wet zelf worden geregeld maar die voor de taakafbakening en uitvoering wel van essentieel belang zijn.<sup>21</sup> Drie van deze vraagstukken zijn tot op een vrij laat moment onbeantwoord gebleven.

Het eerste vraagstuk betreft de opsporing van de veroordeelden die, na een oproep daartoe, niet op een *DNA-spreekuur* verschijnen. DNA-spreekuren zijn de dagen waarop veroordeelden jegens wie een bevel tot afname van celmateriaal is uitgevaardigd en die (nog) niet zijn gedetineerd, op een politiebureau moeten verschijnen om daar het DNA-onderzoek te ondergaan (zie hoofdstuk 3). Oorspronkelijk zijn de *Stuur-* en *Projectgroep* ervan uitgegaan dat de veroordeelden die geen gehoor geven aan een dergelijke oproep zonder uitzondering actief zouden worden opgespoord door de politie. Zeker omdat bij voorbereiding van de wet het percentage veroordeelden dat niet zou komen opdagen is geschat op 85%, zou een actieve opsporing van deze groep een grote taakverzwaring voor de politie hebben betekend. In de zesde en definitieve versie van het *Masterplan*, gedateerd 12 november 2004, enkele maanden voor invoering van de wet, is daarom besloten om een dergelijke generieke actieve opsporing achterwege te laten en in eerste instantie alleen over te gaan tot *passieve* opsporing, wat dan betekent dat de betreffende veroordeelden worden gesignaleerd in het opsporingsregister (OPS), waarin iedereen is opgenomen tegen wie een aanhoudingsbevel loopt. Wanneer de politie in haar dagelijks werk in contact komt met burgers, zoals tijdens verkeerscontroles, raadpleegt zij dit OPS en zal zij wanneer een burger in dit systeem is opgenomen tot aanhouding overgaan.<sup>22</sup> *Actieve* opsporing zal alleen plaatsvinden wanneer de politie/het OM daar aanleiding toe ziet.

Een tweede vraagstuk betreft het moment en de plaats waarop bij niet gedetineerde veroordeelden celmateriaal wordt afgenomen. Vanwege het oorspronkelijke plan om alle niet-melders actief door de politie op te laten halen en de grote hoeveelheid extra werk die dat zou betekenen, is gezocht naar alternatieven voor de DNA-spreekuren. Binnen de *Projectgroep* is een dergelijk alternatief gevonden en wel het vervroegen van het afnamemoment naar de zitting van de (politie)rechter. Na uitspreken van het vonnis, vanzelfsprekend alleen bij schuldig bevinding en met oplegging van een relevante sanctie, zou meteen het bevel worden *betekend* (formele uitreiking) en worden overgegaan tot afname van celmateriaal. Vooral het OM en de zittende magistratuur, in de vorm van de

---

<sup>21</sup> Omdat de ketenpartners zelf bij de stuur- en *Projectgroep* betrokken zijn, is het in feite niet een externe, organisatieoverstijgende voorwaarde voor uitvoering van de wet. Het wordt toch in deze paragraaf besproken omdat de afspraken die door de ketenpartners samen op centraal niveau zijn gemaakt, wel te beschouwen zijn als een niveau boven de afzonderlijke organisaties zelf.

<sup>22</sup> Natuurlijk wordt het OPS ook geraadpleegd bij personen die al aangehouden zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een situatie van heterdaad.

Raad voor de Rechtspraak, hebben echter bezwaren aangedragen tegen deze werkwijze. De genoemde partijen vrezen dat benutting van de zitting voor uitreiking van het bevel en afname van celmateriaal zal leiden tot ordeverstoringen en een toename van het aantal zogenoemde verstekzaken, dat wil zeggen zaken waarbij de gedaagde verzuimt op te dagen. Na afweging van de voor- en nadelen, is uiteindelijk door de *Projectgroep* besloten om de DNA-sprekuren te handhaven en de zitting dus niet voor dit doel te gebruiken. Ook dit besluit is genomen voor en vastgelegd in de definitieve versie van het *Masterplan*, dat zoals gezegd op 12 november 2004 is verschenen. Om meer zicht te krijgen op hoe dit alternatief in de praktijk zou uitwerken, is besloten om in twee of drie rechtbanken een proef op te zetten waarbij de zitting wel aangewend zou worden om het bevel te overhandigen en uit te voeren. Dit is echter nooit van de grond gekomen. Wel wordt bij zittingen van de politierechter op de Rechtbank Almelo direct na de veroordeling alleen het bevel uitgereikt (zie paragraaf 5.1).

De rol van de reclassering bij uitvoering van de Wet DNA-V vormt het derde vraagpunt. Deze rol is vooral van belang ten aanzien van taakgestraften, een categorie van veroordeelden voor wie de opgelegde sanctie (werk- of leerstraf) wordt uitgevoerd/gecoördineerd door de reclassering. Taakgestrafte veroordeelden ondergaan in beginsel geen vrijheidsstraf en vanwege het aldus ontbreken van een zogenoemd *detentievangnet* zal afname van celmateriaal bij hen dus alleen maar slagen wanneer zij gehoor geven aan een oproep voor een DNA-spreekuur. Aanvankelijk zijn de reclassering drie taken toegedicht. Een eerste taak is het stimuleren van de taakgestrafte om daadwerkelijk op het DNA-spreekuur bij de politie te verschijnen. De reclassering is op de hoogte van het soort delict waarvoor de taakgestrafte is veroordeeld en wanneer het een DNA-waardig delict betreft, kan zij bij de betreffende persoon erop aandringen toch vooral gehoor te geven aan de (al dan niet reeds ontvangen) oproep voor een spreekuur. Naast deze stimulerende rol is aan de reclassering, ten tweede, ook een mogelijke signalerende rol toegeschreven. Dit komt er op neer dat wanneer een taakgestrafte die niet op een spreekuur is geweest zich in het bereik van de reclassering bevindt, deze organisatie de politie daarvan op de hoogte kan brengen. De derde taak is het na een opdracht daartoe van het OM inschatten van het risico dat een veroordeelde die niet op een spreekuur is gekomen weer tot het plegen van de betreffende delicten over zal gaan. Deze risico-inschatting, die de reclassering met behulp van de applicatie *Quick Scan* zou uitvoeren, kan het OM dan gebruiken om in voorkomende gevallen te beslissen een dergelijke veroordeelde actief op te laten sporen. Deze drie taken zijn opgenomen in de definitieve versie van het *Masterplan*. In januari 2005 is door de reclassering in overleg met het ministerie van Justitie echter besloten dat alleen de eerste taak, het stimuleren, en de derde taak, de risico-inschatting, worden uitgevoerd. Het bezwaar van de reclassering tegen de tweede taak, het signaleren richting politie, is dat zij een dergelijke rol te dicht tegen de opsporing aan vindt liggen.<sup>23</sup>

De uiteindelijke beslissingen over de drie genoemde vraagpunten zijn kort voor inwerkingtreding van de wet genomen, waarmee de definitieve structuur van de

---

<sup>23</sup> Overigens is de *Quick Scan* tot op heden (eind 2007) niet in werking en vindt de risico-inschatting in de praktijk vrijwel niet plaats. Zie hiervoor paragraaf 4.2.5.

uitvoering dus vrij laat vorm heeft gekregen. In het onderzoek is echter niet gebleken dat dit tot specifieke problemen heeft geleid.

#### 4.1.2 *Financiering van de uitvoering*

Zoals gezegd heeft de *Werkgroep uitvoeringsconsequenties* (afgekort: *Werkgroep*), waarin de ketenpartners zijn vertegenwoordigd door vaak dezelfde personen als in de *Projectgroep*, de financiële consequenties van de wet in kaart heeft gebracht. Deze *Werkgroep* is opgericht in april 2001 en heeft augustus 2001 rapport uitgebracht (*Werkgroep uitvoeringsconsequenties*, 2001). In de begroting van het ministerie van Justitie zijn voor de jaren 2004 tot en met 2006 bedragen opgenomen om de uitvoeringskosten voor de onder Justitie vallende ketenpartners te financieren (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600, nr. 2, p. 35).<sup>24</sup> Dit zijn het OM, de zittende magistratuur, de DJI en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).<sup>25</sup> De totale begrote kosten voor deze organisaties samen in de jaren 2004, 2005 en 2006 bedragen respectievelijk €6,2, €2,2 en €1,9 miljoen. Overigens zijn in het *Masterplan* ook de kosten voor 2007 en verder opgenomen. De jaarlijkse kosten worden vanaf 2007 verondersteld gelijk te blijven op een niveau van €1,8 miljoen. De kosten van de politie komen voor rekening van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De begrote kosten voor de politie voor 2004, 2005, 2006 en vanaf 2007 zijn respectievelijk €6, €3,8, €3,3 en €2,8 miljoen (*Masterplan*, 2004, p. 28).<sup>26</sup> De geraamde uitvoeringskosten, en wat betreft het ministerie van Justitie ook de bedragen die in de begroting zijn opgenomen<sup>27</sup>, zijn gebaseerd op aannames uit het rapport van de *Werkgroep* van 2001, onder andere wat betreft het aantal veroordeelden dat voor DNA-waardige delicten is veroordeeld. Voor de kosten die onder het ministerie van Justitie vallen geldt dat in de begrotingsstaten van de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007 (respectievelijk: Kamerstukken II, 2003/2004, 29 200, nr. 2; Kamerstukken II, 2004/2005, 29 800, nr. 2; Kamerstukken II, 2005/2006, 30 300, nr. 2. Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800, nr. 2) er geen mutaties zijn opgenomen van de bedragen die in de begrotingsstaat van 2003 voor de uitvoering van de Wet DNA-V zijn ingeruimd (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600, nr. 2, p. 35). Daarom gaan we ervan uit dat alle bedragen die in die begrotingsstaat zijn opgenomen ook daadwerkelijk zijn uitgekeerd aan de onder dat ministerie vallende ketenpartners. Daarboven zijn, onder andere vanwege een veel groter aanbod van wangslijmsetjes dan geraamd (zie volgende alinea), aan het NFI nog extra middelen ter beschikking gesteld. Deze extra middelen bestaan uit een in 2006 eenmalig uitgekeerd bedrag van €4,2 miljoen en een structureel, jaarlijks vanaf 2008 uit te betalen bedrag van €2,8 miljoen. Deze bedragen worden niet betaald ten behoeve van uitsluitend DNA-onderzoek bij veroordeelden maar komen ten goede aan het DNA-onderzoek in het algemeen dat door het NFI wordt verricht. Omdat in de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen posten zijn gevonden voor uitvoering

<sup>24</sup> Aanvankelijk is ervan uitgegaan dat de wet al in 2004 van kracht zou worden.

<sup>25</sup> Voor rol van de reclassering zijn geen kosten begroot.

<sup>26</sup> In de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken zijn geen expliciete posten voor de uitvoering van deze wet gevonden. Volgens het *Masterplan* worden de kosten voor de politie wel uit de begroting van dit Ministerie betaald.

<sup>27</sup> Zie de vorige voetnoot.



van de Wet DNA-V, is onbekend welke bedragen nu definitief zijn vastgesteld en uitbetaald aan de politie.

Bij de inschatting van het aantal relevante veroordelingen, die de basis vormt van de begrote uitvoeringskosten, is ervan uitgegaan dat de eerste fase van wetsuitvoering betrekking zou hebben op de gewelds- en zedendelicten zoals die 2001, onder artikel 67, lid 1 Sv vielen. Zoals in paragraaf 2.1.1 aan de orde is gekomen, zijn op een later moment ook eenvoudige mishandeling (artikel 300, lid 1 Sr) en brandstichting (artikel 157) alsnog aan de eerste fase van wetuitvoering toegevoegd.

Voor het reguliere traject is door de *Werkgroep* voor het eerste jaar van invoering het aantal veroordeelden op 11.000 geschat en voor de drie daarop volgende jaren is uitgegaan van respectievelijk 8.000, 7.000 en 6.000 veroordeelden. Daarbij is het aantal veroordeelden in 2000 als uitgangspunt genomen en is tevens verondersteld dat er van een steeds kleiner deel van de veroordeelden celmateriaal afgenomen hoeft te worden omdat, als gevolg van de *Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken* van 2001 (Staatsblad 2001, 335), in het verdachtentraject vaker DNA-onderzoek zal plaatsvinden en omdat recidiverende veroordeelden niet opnieuw bemonsterd hoeven te worden. De werkelijke aantallen blijken veel hoger dan de geraamde. De realisatie in de eerste twee jaar van uitvoering voor het reguliere traject (2005 en 2006) komt namelijk uit op respectievelijk 14.755 en 19.033 bevelen tot afname. Voor de inhaalslag is door de *Werkgroep* van 5.500 veroordeelden uitgegaan die onder wet zouden vallen. De verwachte realisatie in dit deel van de uitvoering bedraagt op dit moment (eind 2007) ongeveer 6.300 à 6.400 veroordeelden. De oorzaken van de overschrijding van de geraamde aantallen veroordeelden zijn enerzijds het feit dat de delicten eenvoudige mishandeling en brandstichting niet zijn meegenomen in de ramingen. Omdat eenvoudige mishandeling een delict is dat heel vaak voorkomt, heeft vooral dit delict geleid tot een grote stijging van het aantal veroordeelden dat onder de wet valt. Hoe groot de toename van het aantal relevante veroordelingen is als gevolg van de toevoeging van eenvoudige mishandeling en brandstichting is niet exact vast te stellen. In paragraaf 4.1.1 is echter duidelijk geworden dat in 2005 en 2006 het aantal veroordeelden dat onder de wet valt als gevolg van de toevoeging van eenvoudige mishandeling en brandstichting met, grof geschat, een derde is toegenomen. Anderzijds heeft er in de periode 2001-2005 mogelijk een stijging plaatsgevonden van het aantal veroordelingen wegens gewelds- en zedenmisdrijven en is het effect van de wetgeving uit 2001 en/of de recidive onder veroordeelden overschat.

Aangezien de begrote kosten zijn gebaseerd op de geraamde aantallen veroordeelden en vanwege de omvang van de overschrijding van die geraamde aantallen, heeft het grote aantal veroordeelden bij wie DNA is afgenomen vooral bij het NFI tot grote capaciteitsproblemen en een achterstand in verwerking van setjes geleid. Op basis van extra uitgekeerde financiële middelen zal de capaciteit van het NFI in 2008 zodanig zijn uitgebreid dat de verwerkingsachterstand waarschijnlijk zal verdwijnen (zie paragraaf 5.3). Overigens heeft er in de kostenraming niet alleen een onderschatting van aantallen/kosten maar ook een overschatting plaatsgevonden. De begrote kosten voor de politie zijn namelijk gebaseerd op de veronderstelling dat alle veroordeelden die niet hebben gereageerd op een oproep voor een DNA-spreekuur, actief worden opgespoord. Zoals

gezegd (paragraaf 4.1.1) is echter uiteindelijk gekozen om de actieve opsporing van deze veroordeelden in beginsel achterwege te laten. Overigens blijkt ook de opkomst op DNA-spreekuren veel beter, dus hoger, dan de verwachte 15%, waardoor het potentieel aan passief of actief op te sporen veroordeelden dus veel lager ligt dan de 85% van de opgeroepen veroordeelden waarvan is uitgegaan (zie paragraaf 5.2.2). Daar staat weer tegenover dat in de begrotingen bewust geen raming heeft plaatsgevonden van de uitvoeringskosten die gepaard gaan met de eventuele opsporingshandelingen naar aanleiding van hits in de DNA-databank tussen DNA-profielen van veroordeelden en sporen van onopgeloste misdrijven. Gezien het aantal hits zullen deze kosten echter niet heel groot zijn (zie paragraaf 5.5.1). Aangezien we niet weten welke bedragen nu precies zijn uitgekeerd aan de politie, is niet bekend in welke mate de onderen overschattingen uit de kostenraming voor de politie zich ook in de praktijk voordoen. Verder blijkt ook het aantal bezwaarschriften overschat te zijn. Bij de kostenberekening voor de zittende magistratuur, die voor de begroting onder het ministerie van Justitie valt, is verondersteld dat in de inhaalslag 25% en in het reguliere traject 10% van de veroordeelden tegen wie een bevel tot afname van celmateriaal is uitgevaardigd, bezwaar zal maken. In werkelijkheid liggen deze percentages veel lager (respectievelijk 2,0% en 2,4%; zie paragraaf 5.4).

Een laatste opmerking over de financiering is dat is nagelaten vast te leggen wie verantwoordelijk is voor de kosten van het vervoer van de afgenomen wangslijmsetjes van penitentiaire inrichtingen naar het NFI. De kosten van dit vervoer, dat wordt uitgevoerd door de Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), zijn uiteindelijk gedragen door de DJI.

#### **4.1.3 Ketena automatisering**

Hieronder bespreken we de automatisering die bij de uitvoering van de wet van belang is voor zover deze de afzonderlijke ketenpartners overstijgt. Relevante automatiseringsprocessen die binnen afzonderlijke ketenorganisaties plaatsvinden, komen aan bod in de volgende paragraaf.

In het *Masterplan* is met nadruk gewezen op het belang van een adequaat geautomatiseerd informatie- en communicatiesysteem. De uitvoering van de wet brengt immers zeer veel communicatiestromen tussen de ketenpartners op gang. Hierna schetsen we de meest rudimentaire communicatiekanalen. De politie en de penitentiaire inrichtingen moeten op de hoogte worden gebracht van de bevelen die zijn uitgeschreven voor afname van celmateriaal bij veroordeelden die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Omgekeerd moet het OM door de politie en de inrichtingen worden ingelicht over het al dan niet uitvoeren van het bevel. Het NFI moet van het OM opdracht krijgen tot verwerking van afgenomen celmateriaal en opname van de profielen in de databank. En het NFI moet op de hoogte worden gebracht van onder meer de afloop van bezwaarzaken en de afloop van rechtszaken (zie hoofdstuk 3). Zonder adequate automatisering bestaat het risico dat deze communicatie (deels) handmatig moet verlopen, wat in beginsel een groter capaciteitsbeslag én een groter aantal fouten met zich mee brengt ((*Masterplan*, 2004, p. 15). Vooral een tijdige implementatie van het zogenoemde *digitale DNA-loket*, een digitaal communicatiesysteem tussen het NFI, de politie, het OM en de DJI dat alle communicatie met

betrekking tot DNA-onderzoek zou moeten verzorgen, wordt van essentieel belang geacht. Het *digitale DNA-loket* is een uitvloeisel van de *Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken* in 2001 (Staatsblad 2001, 335), een wet waarvan eveneens werd verwacht dat het een toename van DNA-onderzoek tot gevolg zou hebben. In de Memorie van Toelichting bij de *Wet DNA-V* is ervan uitgegaan dat dit systeem in 2003 operationeel zou worden (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 27). De feitelijke invoering van het systeem is tot op heden (eind 2007) echter niet van de grond gekomen. Het overstijgt de reikwijdte van dit onderzoek om uitspraken te doen over de oorzaken van het niet operationeel zijn van het *digitale DNA-loket*, maar we stellen wel vast dat deze in het *Masterplan* als essentieel aangemerkte applicatie niet is ingevoerd. Het gevolg daarvan is dat de in het *Masterplan* genoemde risico's van het uitblijven van een effectief geautomatiseerd systeem, te weten een groter capaciteitsbeslag en een groter aantal fouten in de communicatie tussen OM, politie en de DJI enerzijds en het NFI anderzijds, ook daadwerkelijk zijn opgetreden (zie hoofdstuk 5).

## 4.2 Voorbereiding door de afzonderlijke organisaties

### 4.2.1 Openbaar Ministerie

#### *Financiering en capaciteit*

Het voor het OM op de begroting van het ministerie van Justitie ingeruimde bedrag is door het Parket-Generaal verdeeld over de parketten. Daarbij zijn de beschikbaar gestelde financiën niet geoormerkt. Over de besteding ervan is op beleidsmatig niveau binnen het OM niets bekend.<sup>28</sup> Daarbij dient opgemerkt te worden dat de bedragen wanneer deze verdeeld worden over de parketten ook relatief gering zijn ten opzichte van het totale budget per parket. Zo is voor het eerste jaar van invoering het grootste bedrag ingeruimd, wat voor het reguliere traject voor het OM in totaal uitkomt op €1,3 miljoen, wat vervolgens verdeeld wordt over de 19 arrondissementsparketten (*Masterplan*, 2004, p. 28).<sup>29</sup>

#### *Informatie- en automatiseringssystemen*

Zoals in paragraaf 4.1.3 is besproken, is het systeem ten behoeve van de communicatie tussen het NFI enerzijds en het OM, de DJI en de politie anderzijds, het *digitale DNA-loket*, tot op heden (eind 2007) niet operationeel. In de voorbereiding op de wet is er van uitgegaan dat naast het organisatieoverstijgende *digitale DNA-loket*, op het moment van inwerkingtreding ook een nieuw automatiseringssysteem binnen het OM zelf operationeel zou zijn. Dit systeem zou mede ter ondersteuning van de administratieve werkzaamheden die uit de Wet DNA-V voortvloeien worden gebruikt. Het nieuwe systeem, het Geïntegreerd Proces Systeem (GPS), zou in de plaats komen van het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie — Parket Administratie Systeem (Compas). In het rapport van de Werkgroep uitvoeringsconsequenties wordt de verwachting uitgesproken dat GPS eind 2002 werkzaam is (*Werkgroep uitvoeringsconsequenties*, 2001, p. 9).

<sup>28</sup> Waarmee natuurlijk niets gezegd is over de rechtmatigheid of inzichtelijkheid van de financiële huishouding. Dat aspect is in het onderzoek niet meegenomen.

<sup>29</sup> Voor de inhaalslag is eenmalig €1,9 ingeruimd. De inhaalslag wordt centraal uitgevoerd zodat dit bedrag niet verdeeld wordt over de parketten.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet DNA-V is dezelfde verwachting bijgesteld naar 2004 (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 27). De werkelijkheid op dit moment (eind 2007) is dat GPS nog steeds niet operationeel is. Omdat het tot op heden (eind 2007) in gebruik zijnde Compas niet geschikt is voor de registratie en verdere ondersteuning van werkzaamheden van het OM op het gebied van DNA-onderzoek, is een als tijdelijk bedoeld systeem ontwikkeld, namelijk het Registratie OnderzoeksOpdrachten DNA (ROOD). ROOD wordt door het OM voor DNA-onderzoek in het algemeen gebruikt, en dus niet alleen voor DNA-onderzoek bij veroordeelden. Omdat er nu twee systemen naast elkaar bestaan, Compas en ROOD, moeten sommige gegevens twee keer worden ingevoerd. Omdat voor verschillende onderdelen van het werkproces bij de Wet DNA-V ROOD niet gebruikt kan worden, is het ook inhoudelijk niet een optimaal, en bovendien als tijdelijk bedoeld, systeem. Zo verloopt een groot deel van de uitvoering door het OM, waaronder de controles die op verschillende bewakingsmomenten moeten worden verricht buiten dit systeem en feitelijk via papieren. Ook eventuele hits die uit de DNA-databank naar voren komen, konden tot medio oktober 2007 niet in ROOD worden geregistreerd. Het ontbreken van een centrale registratie van hits is één van de oorzaken van dat hits niet altijd worden opgepakt (zie paragraaf 5.5.2). Door het ontbreken van een adequaat op de Wet DNA-V toegesneden systeem, moeten de afzonderlijke parketten zelf procesondersteunende voorzieningen scheppen

Verder is de beschikbaarstelling van een overzicht van de veroordeelden die onder de wet vallen, niet probleemloos verlopen. Niet alle parketten zijn er in geslaagd om op 1 februari 2005 een werkbaar overzicht van de veroordeelden uit het reguliere traject te hebben. Daardoor zijn de eerste bevelen voor het reguliere traject in deze parketten ook pas later uitgevaardigd. Voor de inhaalslag geldt dat het overzicht van de veroordeelden die op 1 februari 2005 al gedetineerd waren, aan het OM is geleverd door de DJI. Er bestond en bestaat echter geen centraal overzicht van de veroordeelden die op deze datum al tot een vrijheidsstraf waren veroordeeld, maar deze nog niet hadden uitgezet, de zogeheten 'lopende vonnissen'. Navraag bij het OM, de DJI en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) leert dat er wel overzichten bestaan van deelgroepen van de lopende vonnissen<sup>30</sup>, maar dat er geen zicht is op alle lopende vonnissen waarvan zeker is dat zij onder de Wet DNA-V vallen. Oorspronkelijk is het de bedoeling geweest dat de veroordeelden met een lopend vonnis die onder de inhaalslag vallen, evenals in het reguliere traject, zouden worden opgeroepen voor een DNA-spreekuur bij de politie. In de praktijk worden zij in de inhaalslag echter, waarschijnlijk vanwege het ontbreken van een overzicht van deze categorie van veroordeelden, bemonsterd in penitentiaire inrichtingen, althans voor zover ze zich melden om hun straf te ondergaan. Wanneer een dergelijke veroordeelde zich meldt bij een penitentiaire inrichting, moet de inrichting constateren dat deze persoon onder de Wet DNA-V (inhaalslag) valt en dat van hem nog geen DNA-profiel in de databank is opgenomen en dient vervolgens zijn naam te worden doorgegeven aan de Landelijke Officier Forensische Research (LOFR), welke binnen het OM de inhaalslag uitvoert en de

---

<sup>30</sup> Zo heeft DJI wel een beeld van die veroordeelden met een lopend vonnis die hebben aangegeven mee te willen werken aan de zogenoemde *zelfmeldprocedure* (en dus bereid zijn zich op een gegeven moment uit eigen beweging te melden bij een penitentiaire inrichting voor uitzetting van hun straf).

bevelen uitvaardigt voor deze groep. Volgens deze LOFR komt het een enkele keer voor dat wanneer een veroordeelde, na arrestatie of zelfmelding, een erg korte vrijheidsstraf uit een lopend vonnis uit gaat zitten, de kennisgeving door de DJI te laat bij de LOFR binnenkomt waardoor het bevel tot afname niet meer voor het einde van de detentie kan worden uitgereikt aan de veroordeelde. In die gevallen kan het bevel dus ook niet uitgevoerd worden en vindt er geen afname van celmateriaal plaats (zie 5.2.1).

#### *Interne instructies en richtlijnen*

De *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* is uitgekomen in december 2004, twee maanden voor inwerkingtreding van de wet dus. De instructie, die alleen van toepassing is op het reguliere traject, biedt een vrij gedetailleerde procesbeschrijving en bovendien 16 standaardformulieren om de vele communicatiestromen vanuit het OM te begeleiden (zie paragraaf 2.2.3). Met deze instructie en de bijgeleverde standaardformulieren is beschreven wát de parketten bij de uitvoering van de wet moeten doen, maar hóe werkprocessen rondom de vele administratieve werkzaamheden ingericht moeten worden, is, voornamelijk vanwege het ontbreken van een adequaat geautomatiseerd systeem, aan de parketten overgelaten.

Om de kennis van de taken voor het OM over te brengen op de parketten, is een landelijke bijeenkomst georganiseerd. Deze kennis is des te meer van belang omdat de procedure die gevolgd moet worden in het geval er sprake is van een hit in de databank tussen het DNA-profiel van een veroordeelde en het DNA-profiel uit een spoor van een onopgelost misdrijf, afwijkt van de werkwijze die in dergelijke gevallen geldt wanneer het om het een DNA-profiel van een verdachte gaat. Wanneer in de databank het DNA-profiel van een *verdachte* uit een zaak die valt onder officier van justitie (OvJ) A, overeenkomt – dus een *hit* oplevert – met het spoor uit een zaak die valt onder OvJ B, dan krijgen zowel OvJ A als OvJ B en zowel het opsporingsteam van zaak A en dat van zaak B een melding van het NFI. Is het echter geen verdachte maar een *veroordeelde* wiens DNA-profiel de hit oplevert, dan krijgt alleen OvJ A een melding en wordt deze OvJ geacht OvJ B op de hoogte te brengen van de hit in zijn zaak. De kennis binnen de parketten van dit deel van de inhoud van de instructie blijkt niet voldoende te zijn geweest, wat er een oorzaak van is dat een deel van de hits niet op de juiste plaats terecht is gekomen (zie paragraaf 5.5.2). Overigens is in de instructie van het OM ook niet expliciet duidelijk gemaakt dát de te volgen procedure bij hits met veroordeelden verschilt van wat de OvJ's gewend zijn uit het verdachtentraject.

#### *Start uitvoering*

Voor de *inhaalslag* zijn direct na inwerkingtreding van de wet de eerste bevelen uitvaardigd, wat ook noodzakelijk is omdat anders het risico bestaat dat een veroordeelde die onder de inhaalslag valt zijn vrijheidstraf al heeft uitgezeten voordat het bevel is ontvangen, waardoor dat bevel niet meer uitgevoerd kan worden (overigens is dit risico wel in een aantal gevallen daadwerkelijk opgetreden, zie paragraaf 5.2.1). Zoals gezegd is het uitschrijven van de bevelen binnen het *reguliere traject* in een aantal parketten later dan in februari 2005 gestart. Ook in parketten waarin van een latere start sprake is, zijn uiteindelijk echter wel alle veroordeelden vanaf 1 februari meegenomen. In deze parketten

zijn bij de latere start dus wel bevelen uitgevaardigd ten aanzien van de veroordeelden die al in de voorafgaande maanden waren veroordeeld.

#### **4.2.2 Politie**

##### *Financiering en capaciteit*

Het bedrag dat de politie door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar is gesteld wordt over de verschillende korpsen verdeeld. Voor zover bekend heeft er binnen de politie geen uitbreiding van de personeelscapaciteit plaatsgevonden specifiek voor de uitvoering van de Wet DNA-V. Wel is het zo dat juist bij dat onderdeel van de politie dat betrokken is (geweest) bij de afname van celmateriaal, de Forensische Opsporing (voorheen de Technische Recherche), een uitbreiding van de capaciteit heeft plaatsgevonden. Deze uitbreiding is echter het gevolg van ander beleid, te weten het naar aanleiding van de bevindingen van de *commissie Posthumus* opgezette programma *Versterking opsporing en vervolging*.

##### *Informatie- en automatiseringssystemen*

Buiten het OPS (zie paragraaf 4.2.6) en de overzichten met veroordeelden bij wie celmateriaal afgenomen moet worden, zijn er bij de politie geen informatie- en automatiseringssystemen die van specifiek belang zijn voor de uitvoering van de wet. Vanzelfsprekend is het niet operationeel zijn van het *digitale DNA-loket* voor zowel het NFI als het OM, de politie en de DJI een relevant onderwerp, maar dit is al aan bod gekomen in paragraaf 4.1.3.

##### *Interne instructies en richtlijnen*

De afname van celmateriaal geschiedt bij de politie op zogenoemde DNA-spreekuren. Dit zijn vaste dagen per maand, in beginsel iedere eerste en derde woensdag van de maand, waarop veroordeelden worden opgeroepen op een kantoor van de politie te verschijnen om het DNA-onderzoek te ondergaan (zie paragraaf 5.2.2). Medio 2004 is een *Projectplan DNA en Veroordeelden. Deelproject Politie* (2004) verschenen waarin de uitvoering van de wet op hoofdlijnen wordt beschreven. Een meer gedetailleerde beschrijving is vervolgens verschenen in december 2004 in twee protocollen, te weten het *Protocol DNA afname spreekuur* en het *Protocol afname celmateriaal buiten afname spreekuur* (2004). Aangezien afname van celmateriaal bij de politie ook al plaatsvond vóór invoering van de Wet DNA-V en de politie al beschikte over gecertificeerde medewerkers (anders dan verpleegkundigen of artsen) om celmateriaal af te nemen, is het niet noodzakelijk geweest om medewerkers specifiek voor deze wet op te leiden.

##### *Start uitvoering*

Het reserveren van de arbeidscapaciteit die voor de uitvoering is vereist en het maken van de nodige afspraken met het OM, heeft bij verschillende korpsen vertraagd plaatsgevonden. Samen met de niet overal tijdige beschikbaarstelling door het OM van een overzicht van veroordeelden die onder de wet vallen, vormt dit de reden dat in veel politieregio's de DNA-sprekuren pas in de tweede helft van 2005 van start zijn gegaan. Uit cijfers over het aantal door de politie afgenomen wangslimsetjes, blijkt dat de afnames pas in juni en vooral in september goed op gang zijn gekomen. Het aantal afgenomen setjes in de

maanden februari, maart, april en mei 2005 ligt respectievelijk op 6, 35, 192, 303, terwijl in juni en september van dat jaar er bij respectievelijk 557 en 935 veroordeelden celmateriaal wordt afgenomen.<sup>31</sup> Zoals in paragraaf 4.2.1 al met betrekking tot het OM is aangegeven, is ook in de regio's die laat van start zijn gegaan de wet wel voor alle veroordeelden uitgevoerd. Indien in een bepaalde regio het eerste DNA-spreekuur pas een aantal maanden na februari heeft plaatsgevonden, zijn dus ook de veroordeelden die eigenlijk al eerder aan de beurt hadden moeten komen alsnog voor een spreekuur opgeroepen.

### **4.2.3 DJI**

#### *Financiering en capaciteit*

De bedragen die op de begroting van het ministerie van Justitie voor de uitvoering van de Wet DNA-V zijn ingeruimd voor de DJI, zijn door de DJI verdeeld over de verschillende inrichtingen. Voor zover bekend is er door de penitentiaire inrichtingen voor de uitvoering van deze wet geen extra personeel aangetrokken. Per inrichting<sup>32</sup> gaat het dan ook om een relatief klein aantal afnames per jaar (zie paragraaf 5.2.1) en dus logischerwijs ook om een klein budget. Voor het eerste jaar van wetsuitvoering is een bedrag van €1,4 miljoen ingeruimd en voor de twee daaropvolgende jaren respectievelijk 0,4 en 0,3 miljoen (*Masterplan*, 2004, p. 28). Zoals in paragraaf 4.1.2 is opgemerkt, is voor invoering van de wet niets afgesproken over de financiering van het vervoer van de wanglijmsetjes van de penitentiaire inrichtingen naar het NFI. Tot nu toe heeft de DJI deze kosten zelf voor zijn rekening genomen en betaald vanuit het budget dat voor uitvoering van de wet beschikbaar is gesteld. Daarbij heeft een rol gespeeld dat het budget voor de DJI redelijk ruim is omdat het is gebaseerd op de veronderstelling dat artsen en verpleegkundigen het celmateriaal afnemen terwijl dit in de praktijk grotendeels door goedkopere medewerkers wordt gedaan, de zogenoemde badmeesters (zie hieronder).

#### *Informatie- en automatiseringssystemen*

Voor de uitvoering van bevelen tot afname van celmateriaal bij gedetineerden maken de penitentiaire inrichtingen geen gebruik van specifieke informatie- en automatiseringssystemen. Voor het uitvaardigen van die bevelen wordt wel gebruik gemaakt van informatie van de DJI. Zoals in paragraaf 4.2.1 al is besproken, levert de DJI aan het OM een overzicht van de in verschillende penitentiaire inrichtingen gehuisveste gedetineerden.

#### *Interne instructies en richtlijnen*

Het heeft vrij lang geduurd voordat definitief is vastgesteld door wie de afnames in de penitentiaire inrichtingen moeten worden uitgevoerd. In eerste instantie is het uitgangspunt geweest dat de artsen en verpleegkundigen binnen de penitentiaire inrichtingen dat zouden doen. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met de medisch adviseurs van de DJI. De artsen en verpleegkundigen zelf zijn uiteindelijk echter pas enkele maanden voor invoering van de wet ingelicht.

---

<sup>31</sup> In de tussenliggende maanden juli en augustus is, waarschijnlijk vanwege de zomervakantie, het aantal afnames lager, respectievelijk 418 en 424 (Bron: brief van F.H. Tullener (politie) aan Raad van Hoofdcommissarissen, 2006). Deze naar maand uitgesplitste cijfers zijn verder niet in dit rapport opgenomen omdat voor de andere ketenorganisaties alleen jaargegevens beschikbaar zijn. De jaarcijfers zijn opgenomen in tabel 5.1.

<sup>32</sup> Er zijn ongeveer 100 penitentiaire inrichtingen.

Deze categorie van medewerkers bleek toen bezwaar te hebben tegen het verrichten van de afnames. Het medisch personeel van vooral het gevangeniswezen en de jeugdinstellingen stond op het standpunt dat een op opsporing gerichte activiteit als DNA-onderzoek zich niet verdraagt met zijn beroepsopvatting en met de vertrouwensband die er met de patiënt is.<sup>33</sup> Tijdens de directeurenvergadering van het gevangeniswezen van 22 december 2004 is toen besloten om de badmeesters de afnames van celmateriaal te laten uitvoeren. Badmeesters zijn medewerkers die in penitentiaire inrichtingen onder andere de opname van nieuwe gedetineerden verzorgen. Deze badmeesters dienden echter eerst een opleiding te volgen alvorens zij celmateriaal konden gaan afnemen. Omdat het Opleidingsinstituut van de DJI de betreffende opleiding niet in haar pakket had, is gebruik gemaakt van de opleidingsfaciliteit van de politie, het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP). In juni 2005 hebben de eerste 160 badmeester met succes de eendaagse opleiding gevolgd. In de voorafgaande maanden, en wanneer er in een penitentiaire inrichting geen opgeleide badmeester was ook nog wel daarna, is voor de afname toch een beroep gedaan op het medisch personeel van een inrichting of is gebruik gemaakt van extern ingehuurde verpleegkundigen. De opleiding voor afname van celmateriaal is later in 2005 een onderdeel geworden van het reguliere opleidingstraject van het Opleidingsinstituut van de DJI.

De afnames van celmateriaal in TBS-inrichtingen (met uitzondering van de particuliere niet-justitiële TBS-inrichtingen; zie paragraaf 5.2.1) zijn wel door het aldaar werkzaam zijnde medisch personeel uitgevoerd. Deze medewerkers zouden in tegenstelling tot hun collega's in het gevangeniswezen (en de jeugdinstellingen) geen spanning zien met hun beroepsopvatting en de relatie met de gedetineerde/patiënt.

Het door de DJI geschreven *Protocol afname celmateriaal van DNA-onderzoek bij veroordeelden* is in januari 2005 beschikbaar gekomen, vlak voor de wet van kracht werd dus. Verder is er eind januari nog een zogenoemde *kick-off* bijeenkomst georganiseerd en is er binnen de DJI een helpdesk geïntroduceerd waarbij medewerkers van penitentiaire inrichtingen terecht kunnen met vragen rondom de Wet DNA-V.

Tot slot nog een opmerking over de gebruikte formulieren. Van de afname van celmateriaal dient een verklaring opgemaakt te worden waarop onder andere de gegevens van de veroordeelde en de datum van afname staan vermeld alsmede de constatering dat de veroordeelde geen bezwaar maakt tegen afname door een ander persoon dan een arts of verpleegkundige. Binnen de penitentiaire inrichtingen worden daarvoor standaardformulieren gebruikt, waarop onder andere een aankruismogelijkheid is voorgedrukt waarmee aangegeven kan worden dat de veroordeelde inderdaad geen bezwaar maakt. Uit een gehonoreerd bezwaarschrift door een veroordeelde blijkt dat deze formulieren kort na invoering van de wet nog niet overal aanwezig waren dan wel nog niet overal gebruikt werden.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> In het geval van de Jeugdinstellingen gaat het om relatief kleine aantallen veroordeelden waardoor de problematiek minder speelt

<sup>34</sup> Het gaat hier om de bezwaarzaak die ook al in paragraaf 4.1.1 is aangehaald. De Rechtbank Middelburg constateert in deze zaak onder andere dat op het gebruikte formulier, in tegenstelling tot de formulieren die elders worden gebruikt, de aankruismogelijkheid ontbreekt waarmee aangegeven kan worden dat de veroordeelde geen bezwaar



### *Start uitvoering*

De afname van celmateriaal bij gedetineerde veroordeelden is (vrijwel) op 1 februari 2005 begonnen. Dit was ook noodzakelijk aangezien er binnen de inhaalslag gedetineerden waren die kort na 1 februari vrij zouden komen. Omdat er echter niet tijdig voldoende aantallen opgeleide badmeesters waren en de afname door medisch personeel, vanwege de genoemde weerstand, in omvang niet afdoende was, heeft vooral in het eerste half jaar na invoering van de wet een aantal afnames niet plaats kunnen vinden omdat de betreffende veroordeelden al op vrije voeten waren voordat daadwerkelijk tot afname kon worden overgegaan. Het gaat om enkele honderden veroordeelden. Omdat wanneer een detentie is afgelopen een veroordeelde juridisch niet meer onder de inhaalslag valt, wordt een bevel dat in de inhaalslag is uitgevaardigd definitief onuitvoerbaar op het moment dat een veroordeelde op vrije voeten komt (zie 5.2.1).

### **4.2.4 NFI**

#### *Financiering en capaciteit*

De invoering van de Wet DNA-V heeft voor het NFI de grootste organisationele consequenties, dat wil zeggen het meeste extra werk, met zich meegebracht. De wet zorgt er immers voor dat jaarlijks van duizenden 'extra' personen celmateriaal wordt afgenomen dat door het NFI moet worden verwerkt. Het begrote uitvoeringsbudget voor het NFI bedraagt €1 miljoen voor het eerste jaar van invoering en €0,5, €0,4 en €0,4 miljoen voor de drie daarop volgende jaren (*Masterplan*, 2004, p. 28). Voor invoering van de Wet DNA-V is de capaciteit van de afdeling DNA-typing zodanig uitgebreid dat er twee zogenoemde *batches* van afgenomen setjes van veroordeelden per week, dat wil zeggen ongeveer 8.600 setjes per jaar, verwerkt kon worden.<sup>35</sup> Deze capaciteit geldt voor 2005 en 2006. Het daadwerkelijke aantal binnenkomende setjes van veroordeelden is echter in beide jaren veel groter, waardoor er een grote achterstand in de verwerking is ontstaan. Om de grotere aantallen setjes van veroordeelden te kunnen verwerken en ook ten behoeve van de overige taken van het NFI op het gebied van DNA-onderzoek, zijn aan dit instituut extra middelen uitgekeerd. Deze extra middelen bestaan uit een in 2006 eenmalig uitgekeerd bedrag van €4,2 miljoen en een structureel, jaarlijks vanaf 2008 uit te betalen bedrag van €2,8 miljoen. In 2007 is de beschikbare capaciteit voor de verwerking van wangslimsetjes van veroordeelden dan ook verdubbeld en in 2008 zal wederom een verdubbeling plaatsvinden (zie paragraaf 5.3). De capaciteitsuitbreiding bij de afdeling DNA-typing heeft betrekking op personeel en op apparatuur. Nieuw aangetrokken personeel kan, omdat eerst een intern opleidingstraject moet worden gevolgd, pas na een jaar feitelijk worden ingezet. Dat is dan ook de reden dat het nieuwe personeel al meer dan een jaar voor invoering van de wet gewonnen is. Zoals gezegd is ook de beschikbare apparatuur uitgebreid. De verwerking van de afgenomen wangslimsetjes verloopt namelijk voor een belangrijk deel geautomatiseerd, en wel via zogenoemde robotlijnen. Ten behoeve van uitvoering van de Wet DNA-V is ook het aantal robots uitgebreid en zijn deze bovendien gemoderniseerd. Een uitbreiding van de personeelscapaciteit heeft er ten

---

heeft tegen afname door iemand anders dan een arts of verpleegkundige. Hierdoor is, aldus de rechtbank, onduidelijk óf de veroordeelde in kwestie daartegen inderdaad geen bezwaar heeft gemaakt (tussenschikking: Rechtbank Middelburg, 22 maart 2005, LJN AU 9471; uiteindelijke uitspraak: Rechtbank Middelburg, 3 mei 2005, LJN AU 9462).

<sup>35</sup>

Ander DNA-onderzoek, bijvoorbeeld met betrekking tot verdachten, valt hierbuiten.

slotte ook plaatsgevonden op de Frontdesk van het NFI, de afdeling waar alle aan het NFI toegestuurde voorwerpen en sporen (dus niet alleen celmateriaal) binnenkomen, worden geadministreerd en doorgeleid naar de desbetreffende afdelingen. Nieuwe medewerkers op deze afdeling kunnen snel worden ingezet omdat zijn geen intern opleidingstraject hoeven te doorlopen.

#### *Informatie- en automatiseringssystemen*

De belangrijkste systemen die door het NFI bij de uitvoering van de wet worden gebruikt, zoals de robotlijnen binnen de afdeling DNA-typering en administratieve software binnen de Frontdesk, waren bij het NFI ook al in gebruik voordat deze wet van kracht was. Zoals gezegd heeft er wel een modernisering van de robotlijnen plaatsgevonden. Voor de vele communicatiestromen tussen het NFI en het OM, de politie en de DJI die met DNA-onderzoek gepaard gaan, heeft het NFI het *digitale DNA-loket* ontwikkeld. Dit systeem is echter tot op heden (eind 2007) nog niet (door alle onderdelen van de ketenpartners) in gebruik genomen. Om de communicatie toch enigszins te stroomlijnen, hetgeen door het toenemende aantal DNA-onderzoeken des te meer van belang is, hebben het OM en de politie het zogenoemde *3-in-1-formulier* ontworpen. Dit is een enkelbladig formulier dat zowel door het OM als de politie en de penitentiaire inrichtingen gebruikt wordt.

#### *Interne instructies en richtlijnen*

Het uitvoeren van DNA-onderzoek behoort tot de kerntaken van het NFI en in dit opzicht heeft de Wet DNA-V voor het instituut vooral *meer* en niet zo zeer *nieuw* of *ander* werk met zich meegebracht. Wel is ten behoeve van de uitvoering van de Wet DNA-V, vanwege de grote aantallen wangslimsetjes die verwerkt moeten worden, een nieuwe gestandaardiseerde en geautomatiseerde procesgang ontwikkeld. Deze nieuwe procesgang kan door de betrokken medewerkers in ongeveer een week tijd via *training on the job* eigen worden gemaakt.

#### *Start uitvoering*

Voor zover bekend was de uitgebreide verwerkingscapaciteit van binnenkomende wangslimsetjes, zowel wat betreft personeel als apparatuur, tijdig, dus voor 1 februari 2005, operationeel.

### **4.2.5 Reclassering**

De rol van de reclassering bij deze wet is relatief beperkt. Ten eerste heeft zij de taak om taakgestraften te stimuleren gehoor te geven aan een oproep om op een DNA-spreekuur te komen. Dit komt er op neer dat de taakgestrafte wordt gevraagd of er al celmateriaal is afgenomen en indien dat nog niet is gebeurd dat hij wordt gewezen op het belang om de oproep voor een DNA-spreekuur op te volgen. De feitelijke uitvoering hiervan is gestart enige tijd na 1 februari 2005. In een brief van de Reclassering van 20 januari 2005 wordt gemeld dat de uitvoering hiervan 1 maart zal beginnen (Brief van de reclassering, 2005). In het interne registratiesysteem van de reclassering wordt echter pas vanaf 8 juni 2005 bijgehouden wat het antwoord is van de taakgestrafte op de vraag of de afname van celmateriaal al heeft plaatsgevonden. De tweede taak is het in opdracht van het OM maken van een inschatting van het risico dat een veroordeelde die niet op is komen dagen op een DNA-spreekuur wederom een misdrijf pleegt. Daar-

voor zou de reclassering gebruik maken van de applicatie *Quick Scan*. Dit systeem is echter nog steeds niet operationeel en de risico-inschatting komt in de praktijk vrijwel niet voor. Indien die wel zou voorkomen, zou die overigens ook niet snel resulteren in een uitkomst die aanleiding is om een niet-melder actief op te sporen. De redenen om tot actieve opsporing over te gaan, te weten een als hoog ingeschat herhalingsrisico en een als relatief ernstig beoordeeld delict, zijn namelijk ook redenen om personen voor hun veroordeling in voorarrest te houden. Die veroordeelden zijn op het moment van veroordeling dus gedetineerd en zullen voor afname dus ook niet op een DNA-spreekuur hoeven te komen.

#### **4.2.6 CJIB**

Het CJIB is verantwoordelijk voor de koppeling tussen gegevens van NFI en de VerwijsindexPersonen (VIP; tegenwoordig in beheer bij de Justitiële Informatiedienst). De VIP is een persoonsinformatiesysteem dat door de politie en OM wordt gebruikt. De koppeling met het NFI is van belang zodat de politie en het OM kunnen zien of van een bepaald persoon, in dit geval een veroordeelde, al een DNA-profiel aanwezig is in de DNA-databank. De koppeling is kort voor 1 februari 2005 gerealiseerd.

Een andere taak van het CJIB is het tot stand brengen van de mogelijkheid dat op basis van de VIP veroordeelden die niet op een DNA-spreekuur zijn verschenen in het OPS worden opgenomen. Registratie in OPS, oftewel 'signalering', van deze veroordeelden is pas mogelijk geworden in januari 2006. Passieve opsporing van deze veroordeelden op basis van raadpleging van OPS, bijvoorbeeld tijdens verkeerscontroles of bij internationale reisbewegingen, was voor die tijd dus niet mogelijk.<sup>36</sup> Actieve opsporing van sommige van deze veroordeelden is wel al voor 2006 begonnen.

---

<sup>36</sup> Overigens zijn verschillende politieregio's pas later in 2005, en dus niet per 1 februari, begonnen met de DNA-spreekuren, waardoor de aanlevering door deze regio's van namen van personen die niet op een DNA-spreekuur zijn verschenen, ook pas later in het jaar op gang is gekomen (zie subparagraaf 4.2.2).



## 5 Uitvoering van de wet

In de voorafgaande hoofdstukken zijn onder andere de wet- en regelgeving rondom de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) besproken evenals de voorbereiding op wetsuitvoering. De *uitvoeringspraktijk* is tot nu toe nog grotendeels onbesproken gebleven. Dat is het onderwerp van dit hoofdstuk. De eerste vijf paragrafen behandelen de chronologisch van elkaar te onderscheiden onderdelen van de uitvoering: het uitvaardigen van bevelen (paragraaf 5.1); de afname van celmateriaal (5.2); de aanlevering bij en verwerking door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) (5.3); ingediende bezwaren door veroordeelden (5.4); en de opname van de DNA-profielen van veroordeelden in de databank (5.5). Daarna komt in paragraaf 5.6 de aansturing van en het zicht op de uitvoering aan bod. In paragraaf 5.7 ten slotte worden de kwantitatieve resultaten van de Wet DNA-V gepresenteerd.

### 5.1 Uitvaardigen bevelen

#### 5.1.1 *Het uitvoeringsproces*

##### *De inhaalslag*

De uitvoering van de Wet DNA-V is door het OM voor de veroordeelden die onder de inhaalslag vallen centraal belegd, en wel bij de Landelijk Officier Forensische Research (LOFR). De inhaalslag heeft betrekking op veroordeelden die op 1 februari 2005 een vrijheidsstraf ondergaan of nog moeten ondergaan. Ten behoeve van het uitschrijven van bevelen jegens gedetineerde veroordeelden zijn (en worden) door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) geleverde persoonsgegevens gekoppeld aan gegevens uit de VIP. Deze gekoppelde bestanden zijn vervolgens aan de LOFR toegestuurd. De lijsten zijn in eerste instantie periodiek aangeleverd en zodanig samengesteld dat zij de gegevens bevatten van die veroordeelden die in de betreffende periode binnenkort vrij komen. De eerste lijst is januari 2005 aangeleverd, hetgeen ook een vereiste was omdat er ook gedetineerden zijn geweest die eind januari of op 1 februari 2005 zijn vrijgekomen. Bij deze gedetineerden moest het bevel tijdig worden betekend zodat afname kon plaatsvinden voordat ze in vrijheid zouden worden gesteld. Wanneer een gedetineerde die onder de inhaalslag valt al op vrije voeten is voordat het celmateriaal is afgenomen, kan het bevel immers niet meer worden uitgevoerd, omdat een eenmaal vrijgelaten persoon buiten het juridisch bereik van de inhaalslag valt. In maart 2005 is prioriteit gegeven aan de uitvaardiging van bevelen voor afname van celmateriaal bij TBS-gestelden. In die maand zijn door de DJI alle namen aangeleverd van TBS-gestelden die onder inhaalslag vallen en zijn door LOFR jegens hen bevelen uitgevaardigd. Een spoedige uitvoering van de wet bij deze groep werd van belang geacht omdat de LOFR/de TBS-instellingen tot bemonstering wilde overgaan alvorens mogelijk verlof of periodieke beoordeling van de verlenging van de TBS-maatregelen aan de orde zou zijn. De publieke commotie die in die periode rondom TBS-gestelden was ontstaan, als gevolg van incidenten met ontsnapte en/of op verlof zijnde TBS-

gestelden, heeft eveneens een rol gespeeld bij het met voorrang uitschrijven van bevelen voor deze categorie van veroordeelden.

Vooraf in de eerste maanden van wetsuitvoering is het voorgekomen dat in de aangeleverde bestanden soms foutieve gegevens zaten die ook in de bevelen terecht zijn gekomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een foutief omschreven delict. Vanwege de grote aantallen namen die in het begin zijn aangeleverd, was het niet mogelijk om alles te controleren. Een fout als een op een bevel onjuist weergegeven delict kan leiden tot een gegrondverklaring van een eventueel in te dienen bezwaarschrift. In beginsel kan wanneer een bezwaar op niet-inhoudelijke gronden wordt toegewezen, er door de officier van justitie (OvJ) opnieuw een bevel worden uitgevaardigd, en dan natuurlijk met de juiste gegevens. Als het echter om een persoon uit de inhaalslag gaat, kan er alleen opnieuw een bevel worden uitgevaardigd indien de veroordeelde nog steeds vastzit. Is hij ondertussen vrij, dan valt hij immers niet meer onder het bereik van de inhaalslag.

Er bestaat noch binnen het OM noch binnen de DJI zicht op de veroordeelden die op 1 februari 2005 al zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf voor een DNA-waardig delict maar deze nog moeten uitzitten ('lopende vonnissen'). Veroordeelden met een lopend vonnis die onder de inhaalslag vallen, zijn daarom niet opgeroepen op DNA-sprekuren, zoals oorspronkelijk de bedoeling is geweest, maar worden bemonsterd in de penitentiaire inrichtingen. Wanneer zij zich melden bij een penitentiaire inrichting, moet de inrichting constateren dat deze persoon onder de Wet DNA-V valt en dient zijn naam aan de LOFR doorgegeven te worden. Een ander gevolg van het ontbreken van zicht op de samenstelling en omvang van deze categorie van veroordeelden, is dat het niet bekend is hoeveel personen nog onder de inhaalslag vallen<sup>37</sup>

#### *Het reguliere traject*

Binnen het reguliere traject wordt de wet decentraal, dat wil zeggen door de afzonderlijke arrondissementsparketten, uitgevoerd. Binnen een parket is de uitvoering wel weer vaak centraal ondergebracht, bijvoorbeeld bij een gespecialiseerde OvJ of bij administratieve medewerkers. In die gevallen zijn de afzonderlijke zaaksOvJ's niet of nauwelijks bij de wetsuitvoering betrokken (zie 5.1.2). De namen van de veroordeelden jegens wie een bevel uitgevaardigd moet worden, worden door de afzonderlijke parketten verkregen uit de eigen administratieve systemen van het OM.

De uitgevaardigde bevelen worden in het reguliere traject doorgaans op het woonadres van de veroordeelde bezorgd. Daartoe worden zij in beginsel op hun woon- of verblijfplaats bezocht. In één parket echter, namelijk het parket Almelo, worden de bevelen direct na de zitting uitgereikt. Dit wordt alleen gedaan bij zittingen van de politierechter. Bij de meervoudige kamer gebeurt het niet. Veel van de gedaagden bij de meervoudige kamer zijn trouwens gedetineerd zodat uitreiking van het bevel aan hen in een penitentiaire inrichting plaatsvindt. In Almelo krijgen de gedaagden die voor de politierechter moeten verschijnen tegelijk met hun dagvaarding een voorlichtingsbrochure meege-

---

<sup>37</sup> Overigens is wel duidelijk, bijvoorbeeld uit het verloop van de aantallen uitgevaardigde bevelen (zie 5.1), dat het slechts om een klein aantal veroordeelden gaat.

stuurd over de Wet DNA-V. Tevens wordt vermeld dat als de persoon wordt veroordeeld, er na het vonnis een uitnodiging (bevel) om te verschijnen op een DNA-spreekuur wordt uitgereikt.

#### *Capaciteitsbeslag*

Er spelen voor zover bekend bij de wetsuitvoering door het OM geen capaciteitsproblemen. De uitvoering van de wet vormt dan ook maar een relatief klein deel van het totale takenpakket van het OM.

#### **5.1.2 De toepassing van de uitzonderingsgronden en het uitvaardigen van bevelen ten aanzien van minderjarigen**

Uit het onderzoek blijkt, ten eerste, dat, in overeenstemming met het uitgangspunt van de wetgever op dit punt, de uitzonderingsgronden door OvJ's maar heel weinig worden gebruikt om van een bevel af te zien. Uitspraken hierover moeten met enige terughoudendheid worden gedaan omdat kwantitatieve gegevens ontbreken en informatie hierover uitsluitend afkomstig is uit interviews met vertegenwoordigers van het Parket-Generaal, twee arrondissementsparketten en de LOFR. Uit deze interviews komt naar voren dat de uitzonderingsgronden in de inhaalslag nog nooit zijn gebruikt en in het reguliere traject slechts op zeer kleine schaal.

Ten tweede komt naar voren dat, en dit is niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgeving, het uitvaardigen van een bevel tot afname van celmateriaal lang niet in alle gevallen wordt genomen nadat er (door de OvJ) een afzonderlijke afweging heeft plaatsgevonden óf in dat geval wellicht sprake is van een uitzonderingsgrond. In de uitvoeringspraktijk wordt de vraag of een uitzonderingsgrond in het geding is, zeker niet altijd beoordeeld (door de OvJ). Voor de inhaalslag geldt dat een dergelijke beoordeling geheel niet heeft plaatsgehad. In de inhaalslag zijn de bevelen vanuit een centraal punt uitgevaardigd en de betreffende OvJ, de LOFR, kent de betreffende zaaksdossiers niet, waardoor het meewegen van specifieke kenmerken van het misdrijf of van de veroordeelde niet mogelijk is. Ook in het reguliere traject is niet altijd sprake van een door de zaaksOvJ gemaakte afweging. Op sommige parketten is het uitvaardigen van een bevel tot afname van celmateriaal bij een relevant delict (in ieder geval bij meerderjarigen), een 'automatisch' gegeven waarbij geen zaakspecifieke kenmerken worden meegewogen en/of is het uitschrijven van bevelen gedelegeerd aan andere medewerkers dan officieren. In de Memorie van Toelichting is echter ervan uitgegaan dat een individuele afweging wel degelijk plaatsvindt en bovendien door de zaaksOvJ. Op pagina 13 van de Memorie van Toelichting staat hierover: *'Tot slot sluit een centrale rol voor het openbaar ministerie goed aan bij de bemoeienis die de officier van justitie heeft gehad met de strafzaak van de veroordeelde. Tijdens het strafproces heeft de officier aan de hand van het strafdossier en de terechtzitting inzicht kunnen verkrijgen in het belang van een eventueel DNA-onderzoek bij de veroordeelde. Op grond van dat inzicht is hij goed in staat te beoordelen of redelijkerwijs aannemelijk is dat het bepalen en verwijderen van het DNA-profiel van de veroordeelde al of niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde'* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 11). Tijdens het zoeken naar bezwaarzaken voor onderhavig onderzoek zijn drie zaken gevonden waarin een ingediend bezwaar gegrond is verklaard omdat de feitelijke

uitvoering van de wet is gemandateerd aan een andere medewerker dan de OvJ en een afzonderlijke toetsing door deze OvJ achterwege is gebleven (Rechtbank Zutphen, 18 november 2005, LJN AU 8793; Rechtbank Zutphen 2 december LJN AU 8353; Rechtbank Den Haag, 25 januari 2006, LJN AV 6021). De drie bezwaarzaken hebben betrekking op twee parketten. Voor beide parketten is door de betreffende rechtbanken geconstateerd dat de mandatering van de uitvoering aan andere medewerkers dan OvJ's op die parketten destijds gebruikelijk was. Het is onbekend hoeveel bezwaarzaken om deze reden gegrond zijn verklaard. Behalve door de zaaksOvJ of door een medewerker die geen OvJ is, zoals een administratief medewerker, kan in de praktijk nog een andere functionaris betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet DNA-V, namelijk de forensisch OvJ, een specialisme dat als uitvloeisel van de *commissie Posthumus* vrij recentelijk op bijna alle parketten bestaat. Waarschijnlijk geldt voor de meeste parketten dat de forensisch OvJ op een of andere wijze bij de wetsuitvoering betrokken is.<sup>38</sup> In hoeverre deze officieren per zaak een afzonderlijke afweging maken wat betreft de vraag of een bevel moet worden uitgeschreven, is niet bekend. Wel merken we hier op dat het in beginsel natuurlijk wel mogelijk is dat een andere officier dan de zaaksOvJ een dergelijke afweging maakt, bijvoorbeeld op basis van het zaaksdossier of het strafblad van de veroordeelde.

Aparte aandacht verdient ten slotte de uitvaardiging van bevelen tot afname van celmateriaal bij minderjarigen. In de wetgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen minder- en meerderjarige veroordeelden als het om uitvoering van de wet gaat en ook het OM heeft (in eerste instantie) geen leeftijdsspecifiek beleid wat betreft de afname van celmateriaal bij veroordeelden. Dit is nog eens bevestigd in antwoord op Kamervragen (Kamerstukken II, 2005-2006, 1401). Wel is het mogelijk dat dit beleid, van het OM, er binnenkort komt. De aanleiding daarvoor is dat een aantal door minderjarige veroordeelden ingediende bezwaren gegrond is verklaard omdat, volgens de rechters, opname van een DNA-profiel in de databank in de betreffende gevallen in strijd zou zijn met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, zie paragraaf 5.4). In een van deze gevallen zal door de procureur-generaal cassatie in het belang der wet worden gevorderd.<sup>39</sup> Op basis van de uitspraak die de Hoge Raad in die zaak gaat doen, zal het OM bepalen of en zo ja hoe beleid geformuleerd zal worden op dit punt.

## 5.2 Afname van celmateriaal

Van alle veroordeelden die gedetineerd zijn, wordt het celmateriaal afgenomen in de penitentiaire inrichting waar zij verblijven. Veroordeelden die op vrije voeten zijn en die in het reguliere traject vallen, worden opgeroepen om voor afname te verschijnen op een DNA-spreekuur van de politie. Bij veroordeelden die op vrije voeten zijn uit de inhaalslag en die dus nog een vrijheidsstraf moeten uitzitten, wordt celmateriaal afgenomen wanneer zij zich in een penitentiaire inrichting bevinden. Dit betekent dat in de inhaalslag alle afnames in

---

<sup>38</sup> In het onderzoek is niet bij alle afzonderlijke parketten informatie verzameld.

<sup>39</sup> Op het moment van schrijven is dit nog niet gebeurd, maar een medewerker van de Hoge Raad heeft gemeld dat de vordering binnenkort wel zal plaatsvinden.



penitentiaire inrichtingen plaatsvinden en dat in het reguliere traject er zowel in penitentiaire inrichtingen als bij de politie op DNA-sprekuren afnames worden verricht.

### **5.2.1 Afname in penitentiaire inrichtingen**

In tegenstelling tot bevelen tot afname van celmateriaal op een spreekuur bevat een bevel jegens een gedetineerde veroordeelde alleen de dag van afname en niet tevens het tijdstip. Het noemen van een exact tijdstip, zoals de wet voorschrijft, is bij gedetineerden minder van belang omdat zij toch al 'binnen' zitten. Het afnemen op vooraf gestelde tijdstippen zou voor penitentiaire inrichtingen bovendien moeilijk uitvoerbaar zijn.

Voor de afname van wangslijmvlies wordt gebruik gemaakt van door het NFI ontwikkelde en door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) afgeleverde afnamesets. Zoals al eerder is opgemerkt, wordt de afname in het algemeen verricht door de *badmeesters*. Daarnaast is bij de afname altijd nog een tweede medewerker aanwezig. Deze stelt een verklaring op waarin hij onder andere vermeldt dat de veroordeelde geen bezwaar heeft gemaakt tegen afname door een andere persoon dan een arts of verpleegkundige. In de eerste maanden van de wetsuitvoering zijn de afnames grotendeels toch uitgevoerd door medisch personeel, omdat er in die periode nog onvoldoende opgeleide badmeesters waren. Aangezien een deel van het medische personeel bezwaar maakte tegen deze taak, is er vooral in deze eerste periode een tekort aan afnemers geweest. Dit is er een belangrijke oorzaak van dat van de in totaal 6.213 bevelen die, tot en met 30 juni 2007, in de inhaalslag zijn uitgevaardigd, 565 keer het bevel niet uitgevoerd is kunnen worden. Een andere oorzaak is het ontbreken van informatie over de lopende vonnissen. Door het ontbreken van dat zicht is een aantal bevelen niet uitgereikt kunnen worden omdat de betreffende veroordeelden op dat moment al in vrijheid waren gesteld. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer een veroordeelde zich bij een penitentiaire inrichting meldt voor een korte reststraf. Omdat er geen zicht bestaat op de veroordeelden die nog een straf uit moeten zitten, zal de DJI de naam van zo'n zelfmelder pas na binnenkomst aan het OM kunnen doorgeven. Bij een korte celstraf kan het door het OM uit te vaardigen bevel dan te laat bij de penitentiaire inrichting terechtkomen. De 565 personen bij wie het bevel niet is betekend of niet is uitgevoerd, zijn niet meer gedetineerd en vallen daarom niet meer onder de inhaalslag. Dat heeft als consequentie dat het bevel zoals dat in eerste instantie is uitgevaardigd, definitief onuitvoerbaar is geworden. Alleen wanneer zij opnieuw voor een delict worden veroordeeld dat aanleiding geeft een bevel tot DNA-afname uit te vaardigen, kunnen zij alsnog als veroordeelde worden bemonsterd.

Voor het reguliere traject zijn cijfers over 'niet-afnames' in penitentiaire inrichtingen niet bekend. Dat zij hier in even grote getale voorkomen ligt echter minder voor de hand. In het reguliere traject zijn de penitentiaire inrichtingen immers niet geconfronteerd met een grote hoeveelheid veroordeelden waarbij meteen na invoering van de Wet DNA-V celmateriaal afgenomen moest worden. Verder worden in het reguliere traject veroordeelden met een 'lopend vonnis' niet in een penitentiaire inrichting, maar door de politie bemonsterd (op een DNA-sprekkur). En ten slotte geldt dat in het reguliere traject een eenmaal

uitgevaardigd bevel tegen een gedetineerde gewoon zijn werkingskracht behoudt op het moment dat de persoon op vrije voeten komt.

Ondanks deze (aanloop)problemen is naar verluidt de medewerking van de penitentiaire inrichtingen goed en verloopt de afname in het algemeen zonder grote problemen. Een uitzondering hierop vormt de afname van celmateriaal bij veroordeelden die zich bevinden in particuliere niet-justitiële inrichtingen. Deze afnames zouden in een deel van de gevallen niet hebben plaatsgevonden. Deze informatie is pas bij het afronden van het voorliggende rapport verkregen en daarom is er geen mogelijkheid geweest om die informatie grondig uit te werken. De niet-afnames bij deze categorie zouden zowel betrekking hebben op de inhaalslag als op het reguliere traject.

Aan de respondenten is ook gevraagd hoe de veroordeelden in het algemeen reageren op de aankondiging dat celmateriaal afgenomen zal gaan worden. Volgens de respondenten leidt die aankondiging niet tot veel heftige reacties. Het grootste deel van de veroordeelden zou niet protesteren. Fysieke dwang tot afname van celmateriaal is voor zover bekend dan ook niet of zeer weinig voorgekomen (wanneer het voorkomt moet hiervan melding worden gemaakt aan de OvJ). Hoewel fysieke dwang dus (vrijwel) niet lijkt voor te komen, wordt er in sommige gevallen wel druk uitgeoefend om een in eerste instantie weigerachtige veroordeelde tot medewerking te bewegen. Zo komt het voor dat gedetineerden die in eerste instantie niet mee willen werken, in afzondering worden geplaatst dan wel dat hen een dergelijke plaatsing in het vooruitzicht wordt gesteld als medewerking achterwege blijft. Deze (dreigende) maatregel zou doorgaans als resultaat hebben dat de betreffende gedetineerden alsnog meewerken. Verder zou er binnen de inhaalslag een zeer klein aantal gedetineerden zijn dat onder geen enkele voorwaarde mee wil werken. Omdat de betreffende penitentiaire inrichtingen niet willen dat de politie de inrichting binnenkomt om tot afname over te gaan, zullen deze personen worden aangehouden en worden overgebracht naar een plaats waar afname, desnoods gedwongen, alsnog plaats kan vinden. Voor zover bekend is er voor het DNA-onderzoek nog nooit gebruik gemaakt van in beslag genomen in plaats van afgenomen materiaal.

### *Capaciteitsbeslag*

Er zijn in Nederland in totaal ongeveer 100 penitentiaire inrichtingen. De totale instroom in deze inrichtingen bestaat zowel in 2005 als in 2006 uit ruim 40.000 personen. De uitvoering van de Wet DNA-V binnen de inrichtingen betekent dat er bij een deel van de populatie een extra handeling – het afnemen van celmateriaal – moet worden verricht. Het aantal uitgevaardigde bevelen jegens gedetineerde veroordeelden ligt in 2005 en 2006 op respectievelijk 7.371 en 4.059. Het capaciteitsbeslag dat met de afnames dat met de afnames gepaard gaat, lijkt daarmee niet heel groot. Uit het onderzoek zijn dan ook geen signalen naar voren gekomen dat het capaciteitsbeslag een probleem vormt.

### **5.2.2 Afname door de politie**

#### *De organisatie van de DNA-spreekuren*

De afname van celmateriaal op zogenoemde DNA-spreekuren, dat wil zeggen op vaste dagen per maand, is binnen de politie landelijk voorgeschreven. In beginsel moeten alle politieregio's iedere eerste en derde woensdag van de maand een DNA-spreekuur organiseren. Buiten deze centraal voorgeschreven voorwaarde is de uitvoering door de politieregio's grotendeels autonoom. De feitelijke uitvoering van de spreekuren is in veel regio's pas in de tweede helft van 2005 op gang gekomen. Omdat toch van alle veroordeelden die na 1 februari 2005 zijn veroordeeld en op vrije voeten zijn celmateriaal afgenomen moet worden door de politie, hebben sommige regio's om de achterstand in te lopen gedurende een bepaalde tijd meer dan twee DNA-spreekuren per maand georganiseerd.

Aangezien de OvJ op het bevel dient te vermelden waar en wanneer de veroordeelde het DNA-onderzoek moet ondergaan, is de OvJ ook degene die de spreekuren inplant, dat wil zeggen de veroordeelden per spreekuur op een bepaald bureau inroostert. De OvJ stuurt de politie vervolgens een overzicht van het door hem ingeplande spreekuur. Hoewel de OvJ dus de planning maakt, wordt de beschikbare afnamecapaciteit per spreekuur en ook de manier van plannen door/in overleg met de politie bepaald. De manier van plannen kan bestaan uit het oproepen van verschillende veroordeelden binnen hetzelfde tijdsinterval van een uur (bijvoorbeeld tussen 10:00 en 11:00 uur) of juist het oproepen van iedere veroordeelde op een afzonderlijk en specifiek tijdstip (de ene om 10:00 uur, de volgende om 10:15 etcetera). De eerstgenoemde methode lijkt efficiënter omdat er daarbij niet meteen een 'gat' valt wanneer een veroordeelde niet komt opdagen. Niet alle korpsen hebben echter de voorkeur voor die werkwijze. Omdat ook veroordeelden op vakantie gaan, worden verder in sommige regio's gedurende de zomermaanden geen of minder DNA-spreekuren georganiseerd. Bij enkele korpsen is de frequentie van spreekuren ook in de rest van het jaar teruggebracht omdat het aanbod van veroordeelden, zeker nadat eventuele achterstanden uit de beginperiode zijn weggewerkt, simpelweg te klein is.

Net als de penitentiaire inrichtingen maakt de politie voor de afnames gebruik van de door het NFI ontwikkelde afnamesets. In eerste instantie zijn de afnames veelal verricht door medewerkers van de Forensische Opsporing. Deels is dat nu nog steeds het geval, maar in andere korpsen wordt de afname van celmateriaal bij veroordeelden inmiddels uitgevoerd door medewerkers van andere politie-onderdelen, zoals Arrestantenzorg, of gaat de uitvoering binnen de Forensische Opsporing over van Forensische Rechercheurs naar medewerkers op een lager functieniveau. Ook bij de politie zijn voor de afnames tenminste twee medewerkers nodig; één die de afname verricht en een die observeert en proces-verbaal van de afname opmaakt.<sup>40</sup> Veroordeelden dienen zich bij melding op het DNA-spreekuur te identificeren met een geldig legitimatiebewijs. Een pro-

---

<sup>40</sup> In de penitentiaire inrichtingen wordt in plaats van een proces-verbaal een 'verklaring' opgemaakt omdat inrichtingsmedewerkers geen opsporingsambtenaren zijn en alleen opsporingsambtenaren een proces-verbaal mogen opstellen.

bleem hierbij is dat de identificatieplicht alleen geldt voor personen vanaf veertien jaar. terwijl er ook personen van jongere leeftijd zijn die voor afname van celmateriaal op een spreekuur worden opgeroepen. Daarbij gaat het echter om een klein aantal personen.

#### *De rol van de reclassering*

De reclassering heeft een zeer beperkte rol bij de uitvoering van de wet. Deze rol bestaat er uit dat sinds juni 2005 tijdens intakegesprekken met taakgestraften door de reclasseringsmedewerker wordt geregistreerd of al celmateriaal is afgenomen. Indien de taakgestrafte aangeeft dat dit niet het geval is, zal de medewerker hem of haar adviseren gehoor te geven aan de (reeds ontvangen of nog te ontvangen) oproep voor een DNA-spreekuur.<sup>41</sup>

#### *De opkomst op DNA-spreekuren*

Voor zover uit het onderzoek valt op te maken, wordt er redelijk flexibel omgegaan met het verzoek van veroordeelden om het afnamemoment zoals dat in het bevel is genoemd te verplaatsen. Voorwaarde is natuurlijk wel dat op het gewenste moment er afnamecapaciteit beschikbaar is.

Bij de begroting van de uitvoeringskosten is er zoals gezegd van uitgegaan dat de opkomst van de veroordeelden op de DNA-spreekuren 15% zou zijn van alle veroordeelden die op een spreekuur worden opgeroepen. In werkelijkheid ligt het opkomstpercentage veel hoger. Een exact percentage is niet te geven omdat de politie over 2005 en 2006 geen cijfers hieromtrent kan leveren. Die cijfers zijn oorspronkelijk wel door de korpsen aangeleverd bij een centraal punt binnen de politie, maar zijn daar na afloop van de betreffende jaren niet bewaard. Uit de herinnering van respondenten en uit cijfers voor 2007 en uit een vergelijking van het aantal veroordeelden dat op een spreekuur is bemonsterd met het aantal uitgevaardigde bevelen<sup>42</sup>, komt echter naar voren dat de opkomst in de afgelopen jaren van wetsuitvoering ongeveer rond de 55 à 60% ligt. In de eerste zes maanden van 2007 ligt het gemiddelde opkomstpercentage op 60%.<sup>43</sup> In een van de politieregio's die in het onderzoek zijn bezocht, moesten kort nadat begonnen was met de DNA-spreekuren vanwege de hoge opkomst afnamesets worden geleend vanuit andere regio's.

Voor zover bekend is er, zowel wat betreft de veroordeelden die op een DNA-spreekuur komen als de veroordeelden die worden opgespoord, niet of nauwelijks gebruik gemaakt van fysieke dwang bij afname. Evenmin is voor het DNA-onderzoek gebruik gemaakt van in beslag genomen in plaats van afgenomen celmateriaal. Hierbij merken we weer op dat in het onderzoek alleen informatie is verzameld op centraal niveau binnen de politie en het OM en daarnaast binnen twee regiokorpsen respectievelijk arrondissementsparketten.

---

<sup>41</sup> De reclasseringsmedewerker kan doorgaans niet zien of de taakgestrafte al een bevel heeft ontvangen. Wel kan hij zien of de taakgestrafte voor een DNA-waardig delict is veroordeeld.

<sup>42</sup> Deze vergelijking is niet zuiver omdat er geen cohortgegevens beschikbaar zijn (waardoor de bevelen en afnames niet betrekking hebben op precies dezelfde groep van veroordeelden) en omdat niet bekend is welk deel van de afnames door de politie tot stand is gebracht na opsporing van de betreffende veroordeelden (deels is wel bekend hoeveel veroordeelden actief zijn opgespoord, maar over de passieve opsporing zijn geen gegevens beschikbaar).

<sup>43</sup> Voor een aantal regiokorpsen ontbreken (voor sommige maanden) gegevens.

### *Opsporing van veroordeelden die niet op een DNA-spreekuur komen*

Wanneer veroordeelden niet op een spreekuur verschijnen, wordt dat doorgegeven aan de betreffende OvJ. Deze kan beslissen de betreffende veroordeelden *actief* op te laten sporen. Er is geen centraal OM-beleid wat betreft de actieve opsporing van niet-melders. In de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* van het OM (2005) wordt gesteld dat het ingeschatte herhalingsrisico samen met de ernst van het gepleegde delict aanleiding kunnen zijn om tot actieve opsporing over te gaan. In de praktijk lijken deze kenmerken echter weinig aanleiding te zijn om niet-melders op te sporen. Dat is ook begrijpelijk aangezien juist het herhalingsrisico en de ernst van het delict redenen zijn om verdachten voor hun veroordeling in voorarrest te houden, waardoor deze personen op het moment van veroordeling dus gedetineerd zijn en dus in een penitentiaire inrichting in plaats van op een DNA-spreekuur bemonsterd worden.

Zeker omdat er geen centraal OM-beleid is op dit punt en er ook niet vanuit alle parketten op gestuurd wordt, is ook de prioriteit die de politie hieraan geeft van belang. Ook binnen de politie bestaan geen richtlijnen voor de actieve opsporing van niet-melders. Duidelijk is wel dat de regionale korpsen zelf variatie laten zien in de mate waarin zij actief de veroordeelden die niet op hun spreekuren zijn geweest opsporen. Er zijn regio's waarin de niet-melders vrijwel nooit actief worden opgespoord en er zijn regio's waarin actieve opsporing juist erg belangrijk wordt gevonden. Op landelijk niveau is er vanuit de Bovenregionale Recherche (BR) een zogenoemde *ophaalactie* geweest. Van 6 tot 10 november 2006 is door de zes teams van de BR een 'actieweek' uitgevoerd waarbij veroordeelden die geen gehoor hebben gegeven aan een oproep voor een spreekuur, of bij wie het bevel nooit is betekend, van huis zijn opgehaald. De BR houdt ieder jaar een actie waarbij een specifiek aandachtspunt centraal staat. In 2006 is dus, zonder dat daar overigens een specifieke reden voor was, gekozen voor het actief ophalen van veroordeelden die zich niet op een spreekuur hebben gemeld. Het aantal geplande aanhoudingen bedroeg landelijk 663. Daarvan zijn er 270 (41%) gerealiseerd.

Pas op 1 januari 2006 is de signalering van niet verschenen veroordeelden in het opsporingsregister (OPS) operationeel geworden. *Passieve opsporing*, door het raadplegen van OPS door de politie of de Marechaussee tijdens routinecontroles (bijvoorbeeld verkeerscontroles of de controle van reisdocumenten), is voor die datum dus niet mogelijk geweest.

Al met al lijkt de opsporing van niet-melders afhankelijk van de algemene capaciteit die een korps tot zijn beschikking heeft, de prioriteit die het korps aan deze activiteit geeft en volgens sommigen ook van de mate van verstedelijking van de regio; in minder verstedelijkte gebieden zou de politie beter bekend zijn met de bevolking, waardoor bijvoorbeeld de kans op een toevallige herkenning tijdens een surveillance groter is.

Volledige kwantitatieve informatie met betrekking tot de opsporing van niet-melders is niet beschikbaar. Wel is bekend dat tot en met 30 april 2007 er 1.526 veroordeelden actief zijn opgespoord nadat het OM daarvoor een 'actief' aanhoudingsbevel, los van de signalering in OPS, had uitgevaardigd. Daarnaast zijn er echter ook 'zelfstandig' door de politie veroordeelden actief opgespoord. Zij is daartoe bevoegd omdat ook signalering in OPS, waarvan sprake is bij alle

veroordeelden die niet op een spreekuur verschijnen, een aanhoudingsbevel impliceert. De veroordeelden die zelfstandig door de politie actief zijn opgehaald, zijn niet in het genoemde aantal opgenomen. Dat geldt ook voor de 270 veroordeelden die tijdens de actie van de BR zijn aangehouden. Wat betreft de passieve opsporing is niet meer bekend dan dat er tot en met 30 april 2006 274 niet-melders op deze wijze, dus door raadpleging van OPS, alsnog zijn aangehouden.

#### *Capaciteitbeslag*

Op het totale takenpakket en de totale capaciteit van de politie bezien vormt de uitvoering van de Wet DNA-V geen grote belasting. Kijken we naar de specifieke politie-onderdelen die de wet uitvoeren, dan ontstaat deels een ander beeld. Zo is in een bepaalde regio de uitvoering van de wet in eerste instantie verzorgd door de Forensische Opsporing. Dit vergde per afnamedag, waarvan er twee per maand worden gehouden, de volledige inzet van vier van de in totaal vijf of zes forensische rechercheurs. Later is de afname van celmateriaal bij veroordeelden in deze regio overgegaan naar het onderdeel arrestantenzorg. In een andere regio waar de afnames in eerste instantie ook door de forensische rechercheurs zijn verricht, is de uitvoering overgenomen door forensische assistenten, welke als uitvloeisel van de commissie Posthumus zijn aangetrokken. In deze voorbeelden is aan de afname van celmateriaal bij veroordeelden in eerste instantie dus een aardig deel van de capaciteit van de forensische recherche besteed. In het onderzoek zijn echter wat betreft de uitvoering door de politie geen capaciteitsproblemen naar voren gekomen. In dit verband merken we nog op dat de uitvoeringskosten voor de politie ook ruim zijn begroot. Bij de begroting is er immers van uitgegaan dat 85% van de veroordeelden niet op het DNA-spreekuur zou komen én vervolgens actief opgespoord zou worden. Het percentage veroordeelden dat niet op komt dagen ligt echter niet hoger dan 45% en daarvan wordt slechts een klein deel actief opgespoord.

### **5.3 Aanlevering bij en verwerking door het NFI**

#### *Vervoer naar het NFI*

Het vervoer van de afgenomen wangslimsetjes van de penitentiaire inrichtingen en de politieregio's naar het NFI, wordt verzorgd door de transportdienst van het KLPD. In paragraaf 4.1.2 is al opgemerkt dat over de financiering van de kosten van het vervoer vanaf de penitentiaire inrichtingen vooraf geen afspraken zijn gemaakt. Tot nu toe zijn die kosten door de DJI gedragen.

#### *Verwerking door de frontdesk van het NFI*

Aangekomen bij het NFI worden de aangevoerde setjes ingenomen door de frontdesk, alwaar alle aan het NFI opgestuurde voorwerpen en sporen in ontvangst worden genomen. De frontdesk maakt de wangslimsetjes administratief gereed voor verwerking door de afdeling DNA-typering, waar uit het afgenomen materiaal DNA-profielen worden opgemaakt die in de databank worden opgeslagen (zie ook hoofdstuk 3).

Nadat het setje is binnengekomen bij de frontdesk wordt eerst gecontroleerd of het doosje waarin het setje is afgeleverd vergezeld wordt van het juiste 3-in-1-formulier, dat wil zeggen dat gecontroleerd wordt of het formulier en het setje

betrekking hebben op dezelfde veroordeelde. Vervolgens wordt er een dossiermapje gemaakt en worden de gegevens in een administratief systeem ingevoerd. Vanwege het ontbreken van een geautomatiseerd communicatiesysteem tussen het OM, de politie/penitentiaire inrichtingen en het NFI, zijn de gegevens van het 3-in-1-formulier tot april 2007 handmatig overgenomen in het administratieve systeem van het NFI. Omdat bij overtypen onvermijdelijk fouten worden gemaakt, moesten de overgenomen gegevens ook worden gecontroleerd. Sinds april 2007 worden de 3-in-1-formulieren echter ingescand zodat het handmatig overnemen niet meer nodig is. Mede door het foutieve gebruik van het 3-in-1-formulier door het OM/de politie/de penitentiaire inrichtingen levert ook het scanproces echter nog fouten op. De ingescande gegevens worden daarom vergeleken met het originele formulier en eventuele fouten moeten handmatig worden gecorrigeerd.

Het aangemaakte dossiermapje en het wangslimsetje wordt ter afwachting van de opdracht van de OvJ tot opname in de databank bewaard in opslagruimte. Pas nadat de opdracht van de OvJ binnen is, gaan de setjes voor profilering en uiteindelijk opname in de DNA-databank naar de afdeling DNA-typering.

#### *Kwaliteit van aangeleverde setjes en 3-in-1-formulieren*

Volgens het NFI worden met de afgenomen wangslimsetjes zelf weinig fouten gemaakt. Fouten komen wel regelmatig voor met het gebruik van de 3-in-1-formulieren. Uit een in 2006 door het NFI uitgevoerd steekproefonderzoek onder 1.000 binnengekomen setjes blijkt dat 24% van de 3-in-1-formulieren fout wordt gebruikt. De fouten bestaan onder andere uit het faxen van het formulier (waardoor het onleesbaar kan worden) in plaats van het fysiek opsturen ervan, het geheel niet gebruiken van het formulier en het meesturen van onnodige bijlagen, zoals (kopieën van) processen-verbaal en identiteitsbewijzen. Omdat de verwerking van de 3-in-1-formulieren een sterk gestandaardiseerd proces is (ook voordat gebruik werd gemaakt van een scanner), leidt iedere afwijking tot inefficiënties in de verwerking door het NFI.

#### *Opdrachten tot profilering*

Zoals gezegd moet de OvJ, wanneer de bezwaartermijn van twee weken is verstreken of een ingediend bezwaar niet is gehonoreerd, aan het NFI een opdracht geven tot profilering van het bij de veroordeelde afgenomen celmateriaal en tot opname van het profiel in de databank. Dit gebeurt niet altijd tijdig. Medio maart 2007 ontbreekt nog bij 99 setjes die al minstens een jaar of langer geleden bij het NFI zijn binnengekomen de opdracht tot profilering. Kijken we naar setjes die medio maart 2007 minstens zes maanden geleden door het NFI zijn ontvangen, dan loopt dit aantal op tot 809. Het niet tijdig ontvangen door het NFI van een opdracht tot profilering leidt tot inefficiënties in het werkproces van het NFI en brengt tevens het risico van dubbele bemonsteringen met zich mee. De inefficiënties hebben ermee te maken dat wanneer een setje langdurig bij de frontdesk blijft liggen, de kans toeneemt dat voordat de opdracht tot profilering binnenkomt het setje door de frontdesk toch handmatig opgezocht moet worden, bijvoorbeeld omdat de betreffende veroordeelde in een ander opsporingsonderzoek een verdachte is geworden. De dubbele bemonstering kan optreden wanneer de veroordeelde voordat zijn profiel in de databank is opgenomen weer wordt veroordeeld voor een DNA-waardig delict of verdachte wordt in een opsporingsonderzoek. Omdat in de VIP alleen wordt geregistreerd

van welke personen daadwerkelijk een DNA-profiel in de databank aanwezig is, en het uit dit systeem dus niet bekend wordt van welke personen al celmateriaal is afgenomen zonder dat tot profilering is overgegaan, zou tegen een dergelijke persoon opnieuw een bevel tot afname van celmateriaal kunnen worden uitgevaardigd. Op het genoemde moment, medio maart 2007, zijn er sinds invoering van de wet overigens al meer dan 27.500 setjes door de frontdesk ontvangen en verwerkt<sup>44</sup>, zodat we kunnen constateren dat het overgrote deel van de opdrachten tot profilering wél binnen een redelijke termijn binnenkomt. Behalve door te laat ontvangen opdrachten tot profilering, worden inefficiënties en dubbele bemonstering ook, en bovendien in veel sterkere mate, veroorzaakt door de hierna te bespreken achterstand bij de afdeling DNA-typering van het NFI.

### *Capaciteitbeslag*

Van alle ketenpartners brengt de Wet DNA-V voor het NFI, verreweg het grootste beslag op de capaciteit met zich mee. De betekenis van de invoering van deze wet voor de hoeveelheid werk die door het NFI moet worden gedaan, wordt duidelijk geïllustreerd door het aantal en de herkomst van de profielen in de databank. Van de 8.306 en 12.309 profielen van personen die in respectievelijk 2005 en 2006 aan de databank zijn toegevoegd, zijn er 5.836 en 10.755 afkomstig van veroordeelden (de rest komt van verdachten). Daardoor gaat het van de in totaal 27.056 personen waarvan eind 2006 een profiel in de databank is opgeslagen, 16.880 keer om veroordeelden (NFI, 2007).<sup>45</sup> Het grootste deel van de databank wordt dus gevuld met profielen van deze categorie van personen.

Binnen de frontdesk zijn bij invoering van de wet vier medewerkers, althans vier *full-time-equivalent* (FTE), beschikbaar voor de verwerking van setjes van veroordeelden. Begin 2007 is deze capaciteit uitgebreid naar vijf. Het gaat daarbij (deels) om uitzendkrachten die flexibel inzetbaar zijn. In voorkomende gevallen wordt ook een deel van de overige capaciteit van de frontdesk ingezet voor werk aan setjes van veroordeelden. Naar eigen zeggen is de capaciteit van de frontdesk in ieder geval voldoende voor het gestandaardiseerde werk dat aan die setjes wordt verricht. Anders ligt dat op de afdeling DNA-typering, waar de DNA-profielen uit het afgenomen wangsljm worden gedestilleerd en in de databank worden opgeslagen.

In 2005 en 2006 is er binnen deze afdeling ten behoeve van setjes van veroordeelden een personeels- en robotcapaciteit beschikbaar waarmee twee *batches* per week kunnen worden verwerkt. Een batch is de hoeveelheid setjes, 86 stuks, die per keer aan een verwerkingseenheid binnen de afdeling wordt aangeboden. Deze capaciteit is voldoende voor de aantallen setjes waarvan in het *Masterplan* is uitgegaan; voor de eerste drie jaar van wetsuitvoering respectievelijk 16.500 (inhaalslag en reguliere traject), 8.000 en 7.000 (beide alleen reguliere traject). In

---

<sup>44</sup> Dit zijn setjes die door de frontdesk gereed zijn gemaakt voor profilering door de afdeling DNA-typering. De feitelijke profilering heeft, op dat moment, echter voor een belangrijk deel nog niet plaatsgevonden omdat de afdeling DNA-typering een grote werkvoorraad heeft. Verder geldt dat het aantal door het NFI *ontvangen* setjes groter is dan het aantal door de frontdesk verwerkte setjes. De frontdesk heeft in de laatste maanden van 2006 en de eerste maanden van 2007, in afwachting van het in te voeren scansysteem, namelijk vrijwel geen binnengekomen setjes meer verwerkt.

<sup>45</sup> In 2004 zijn 289 DNA-profielen van veroordeelden aan de databank toegevoegd. Deze zijn afkomstig van veroordeelden die voor invoering van de wet vrijwillig hun celmateriaal hebben afgestaan (zie paragraaf 2.1.2).



werkelijkheid staat de hoeveelheid ontvangen wangslimsetjes van veroordeelden, in ieder geval in 2006 en 2007, gelijk aan ongeveer vier batches per week. In 2005 en 2006 zijn respectievelijk 12.241 en 18.383 setjes binnengekomen en in 2007, wanneer we de stand per 30 juni 2007 simpelweg verdubbelen, naar schatting 19.402 (inhaalslag en reguliere traject samen). Het feit dat de werkelijke aantallen veel hoger liggen dan de geraamde, wordt enerzijds veroorzaakt door de toevoeging van eenvoudige mishandeling en brandstichting aan de lijst van DNA-waardige delicten. Anderzijds zijn mogelijke oorzaken gelegen in een stijging van het aantal veroordeelden, een overschatting van het effect van de in 2001 ingevoerde DNA-wetgeving op het aantal afnames bij *verdachten* en een overschatting van de recidive onder veroordeelden.

Het gevolg van deze ruime overschrijding van de capaciteit is een grote achterstand in verwerking van setjes door de afdeling DNA-typering. Deze achterstand, of 'werkvoorraad', van het NFI, uitgedrukt als het verschil tussen het aantal binnengekomen en het aantal definitief verwerkte (in de databank opgenomen of vernietigde) setjes, bedraagt op 30 juni 2007 15.564 setjes (zie tabel 5.1).<sup>46</sup> In 2007 is de capaciteit uitgebreid en kunnen er geen twee maar vier batches per week worden verwerkt. Zoals gezegd is ook de aanvoer ongeveer gelijk aan vier batches per week, waardoor per saldo geen groot (positief) effect is te verwachten op de achterstand. In 2008 zal de verwerkingscapaciteit van DNA-typering wederom worden verdubbeld, van vier naar acht batches per week. De achterstand kan dan worden ingelopen. Dit geldt uiteraard alleen voor de eerste fase van wetsuitvoering. Wat de gevolgen zijn van een mogelijke inwerkingtreding van de tweede fase, is nu nog onbekend. Een complicerende factor bij de uitbreiding van de capaciteit is dat er vrij veel tijd verstrikt voordat een *besluit* tot uitbreiding zich uitbetaalt in *feitelijke* uitbreiding van de capaciteit. Eenmaal aangeworven personeel kan namelijk pas na een intern opleidingstraject van ongeveer een jaar worden ingezet. De grote achterstand in verwerking van setjes heeft inefficiënties in het werkproces en het risico van dubbele bemonstering als gevolgen. Deze consequenties zijn zojuist al besproken.

#### 5.4 Ingediende bezwaren door veroordeelden

Binnen twee weken nadat zijn celmateriaal is afgenomen<sup>47</sup>, kan een veroordeelde een bezwaarschrift indienen tegen verwerking van zijn DNA-profiel, dat wil zeggen tegen het opmaken van een DNA-profiel en het opslaan daarvan in de databank. Tegen de afname zelf is het maken van bezwaar niet mogelijk. Het bezwaarschrift wordt ingediend bij de rechtbank waar het vonnis is gewezen dat de basis vormt voor het bevel tot afname van celmateriaal. Deze rechtbank moet de OvJ die het bevel tot afname van celmateriaal heeft uitgevaardigd informeren over het ingediende bezwaar en de OvJ moet op zijn beurt het NFI inlichten. In de praktijk komt het in een onbekend aantal gevallen voor dat het NFI te laat, dat wil zeggen nadat de OvJ al opdracht heeft gegeven tot verwerking van het

<sup>46</sup> Omdat voor een groot aantal binnengekomen setjes van veroordeelden nog opdracht tot profilering is binnengekomen, is de term 'achterstand' formeel niet juist.

<sup>47</sup> Dan wel binnen twee weken nadat hij van de OvJ een mededeling heeft gekregen dat van hem celmateriaal is verkregen dat, in plaats van dat het is afgenomen, afkomstig is van een in beslag genomen voorwerp.

celmateriaal, op de hoogte wordt gebracht van het feit dat een veroordeelde in bezwaar is gegaan. We komen hier in 5.5.3 op terug.

Ten behoeve van de kostenberekening voor de zittende magistratuur is ervan uitgegaan dat in de inhaalslag 25% en in het reguliere traject 10% van de veroordeelden bezwaar maakt. De werkelijke percentages liggen veel lager. In de inhaalslag heeft namelijk, tot en met 30 juni 2007, 2,1% (133) van de 6.213 veroordeelden een bezwaarschrift ingediend en in het reguliere traject, tot en met 30 april 2007, 2,4% (979) van de 41.104 veroordeelden van wie celmateriaal is afgenomen (zie tabel 5.1). Het aandeel bezwaarschriften dat in de inhaalslag en het reguliere traject wordt gehonoreerd, ontloopt elkaar erg weinig; in de inhaalslag gaat het om 20% en in het reguliere traject om 21% van de ingediende bezwaarschriften (waarvan de uitkomst bekend is; zie tabel 5.1).

Er bestaat in Nederland geen databank die een volledig overzicht geeft van gerechtelijke uitspraken. In de bestaande databanken wordt bij opname van uitspraken altijd een selectie aangebracht. Doorgaans worden alleen de opvallende uitspraken opgenomen. Voor een overzicht van bezwaarzaken in het kader van de *Wet DNA-V* is gebruik gemaakt van *Porta Iuris*, een applicatie op het netwerk van (het Ministerie van) Justitie waarmee tegelijkertijd wordt gezocht naar jurisprudentie in de volgende databanken: rechtspraak.nl, RO-breed, HuisDb, NJ (Kluwer), JOW (Kluwer) en NS (Sdu). Hiermee zou een min of meer volledig beeld moeten ontstaan van de verschillende *gronden* op basis waarvan bezwaren al dan niet gegrond worden verklaard. Omdat er geen zicht bestaat op de rechterlijke uitspraken in alle bezwaarzaken, is het echter niet mogelijk aan te geven *hoe vaak* bezwaren op welke gronden (on)gegrond worden verklaard. Tot en met 30 mei 2007 zijn in de genoemde databanken bij elkaar 46 bezwaarzaken in het kader van de *Wet DNA-V*, opgenomen. Hieronder bespreken we de redenen die door de rechtbanken zijn gebruikt om bezwaarzaken al dan niet gegrond te verklaren. In sommige bezwaarzaken worden meerdere redenen gebruikt door de rechtbanken. Wanneer dat relevant is, gebruiken we die zaken dan ook vaker dan een keer als bron.<sup>48</sup>

#### **5.4.1 Formele en procedurele bezwaargronden**

In de bestudeerde bezwaarzaken hebben verschillende formele of procedurele gronden een rol gespeeld. Zo is een veroordeelde tegen een beslissing op een ingediend bezwaar in cassatie gegaan bij de Hoge Raad. Door dat rechtscollege wordt echter vastgesteld dat er geen cassatieberoep mogelijk is en dus wordt de eis van de veroordeelde niet ontvankelijk verklaard (Hoge Raad, 30 mei 2006, LJN AW 4483). De Rechtbank Assen verklaart een bezwaarschrift niet ontvankelijk omdat het is ondertekend door een advocaat die de broer is van de advocaat die de eigenlijke raadsman is van de veroordeelde (Rechtbank Assen, 22 maart 2007, LJN BA 1368). Een interessante opmerking bij een niet-ontvankelijkheidsverklaring van een bezwaarschrift vinden we in een uitspraak van de Rechtbank Roermond. Daar dient een veroordeelde een bezwaar in tegen de *afname* van celmateriaal. De *Wet DNA-V* biedt echter alleen de mogelijkheid om bezwaar te

---

<sup>48</sup> Daardoor dient wanneer in de tekst staat dat een bezwaar is af- of toegewezen 'omdat (...)', in een aantal gevallen gelezen te worden als 'mede omdat (...)'.  

---

maken tegen profilering van reeds afgenomen materiaal, hetgeen ook door de rechtbank wordt vastgesteld en als grond dient om het bezwaar niet ontvanke-lijk te verklaren. In de uitspraak stelt de rechtbank echter tevens dat de wet daarmee niet de rechtsbescherming biedt die er volgens artikel 6 van het Euro-pees *Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden* (EVRM) wel zou moeten zijn (Rechtbank Roermond, 15 september 2005, LJN AU 3717). Dat artikel omschrijft het recht op een eerlijk proces. Volgens de rechtbank wordt dat recht geschonden omdat de aantasting van de lichamelijke integriteit die DNA-onderzoek met zich mee brengt nooit achteraf – er is alleen bezwaar mogelijk nádat celmateriaal is afgenomen – kan worden hersteld.

Een aantal bezwaarzaken is gegrond verklaard omdat het ‘juiste’ vonnis niet wordt genoemd in het bevel of omdat dat juiste vonnis nooit is uitgesproken. Dit laatste is het geval in de zaak van een veroordeelde die een bezwaar heeft ingediend bij de Rechtbank Arnhem. Het tegen hem uitgevaardigde bevel stelt dat hij is veroordeeld voor diefstal met geweld (artikel 312 Wetboek van Straf-recht (Sr)) terwijl hij in werkelijkheid alleen voor diefstal (artikel 310 Sr) is ver-oordeeld, een delict dat (op dit moment) niet DNA-waardig is (Rechtbank Arnhem, 17 januari 2006, LJN AX 9209). De Rechtbank Groningen verklaart een bezwaar gegrond omdat het vonnis dat de OvJ noemt in het bevel tot afname van celmateriaal, door een gerechtshof is vernietigd (Rechtbank Groningen, 20 december 2006, LJN AZ 8283). Dat de betreffende veroordeelde op een later moment alsnog voor dezelfde feiten is veroordeeld, op grond waarvan dus weer een bevel uitgevaardigd kan worden, is voor de rechtbank geen reden om het bezwaar ongegrond te verklaren. Verder verklaren zowel de Rechtbank Zutphen (Rechtbank Zutphen, 2 december 2005, LJN AU 8358) als de Rechtbank Haarlem (Rechtbank Haarlem, 24 augustus 2005, LJN AU 3438) een bezwaar gegrond omdat het bevel van de OvJ in het geheel geen vonnis noemt. Wanneer een bezwaar om dergelijke, niet-inhoudelijke redenen gegrond wordt verklaard, kan de OvJ opnieuw een bevel uitvaardigen, natuurlijk mits er sprake is van een veroordeling voor een DNA-waardig delict. Zoals al eerder is opgemerkt, kan dit binnen de inhaalslag echter alleen wanneer de betreffende veroordeelde nog is gedetineerd. Is hij al op vrije voeten, dan valt hij immers niet meer onder de inhaalslag.

In de bestudeerde bezwaarzaken komt tevens een zaak voor waarin een veroor-deelde bezwaar maakt omdat hij al eerder bemonsterd is, hetgeen vanwege de achterstand bij het NFI echter nog niet tot opname van zijn DNA-profiel in de databank heeft geleid. De rechtbank verklaart het bezwaar gegrond omdat het OM alles had moeten doen om dubbele bemonstering te voorkomen (Recht-bank Assen, 29 mei 2007, LJN BA 5900).

Bezwaargronden met betrekking tot de gevolgde procedure vinden we verder in uitspraken van de Rechtbank Middelburg (Rechtbank Middelburg, 22 maart 2005, LJN AU 9471, tussenschikking; Rechtbank Middelburg, 3 mei 2005, LJN AU 9462, definitieve uitspraak) en Haarlem (Rechtbank Haarlem, 22 maart 2007, LJN BA 1409). In de twee betreffende bezwaarzaken concludeert de rechtbank dat er, terwijl dat wel is voorgeschreven, geen verklaring is waaruit blijkt dat de veroor-deelde geen bezwaar heeft gemaakt tegen afname door een ander persoon dan

een arts of verpleegkundige. In de uitspraak van de Rechtbank Middelburg wordt tevens aangevoerd dat op het moment waarop de afname in de betreffende penitentiaire inrichting plaatsvond, er in de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* nog geen eisen waren opgenomen waaraan andere personen dan artsen of verpleegkundigen in een penitentiaire inrichting moeten voldoen om celmateriaal af te mogen nemen, hetgeen onaanvaardbaar wordt geacht (zie paragraaf 4.1.1).

Bij de bespreking van het uitvoerdigen van bevelen door het OM (paragraaf 5.1), is al gerefereerd aan drie ingediende bezwaren die, door respectievelijk de Rechtbank Zutphen en de Rechtbank Den Haag, gegrond zijn verklaard omdat de feitelijke uitvoering van de wet op de betreffende parketten is uitbesteed aan andere medewerkers dan de OvJ en een afzonderlijke toetsing door de OvJ van de uitzonderingsgronden daardoor achterwege is gebleven (Rechtbank Zutphen, 18 november 2005, LJV AU 8793; Rechtbank Zutphen 2 december LJV AU 8353; Rechtbank Den Haag, 25 januari 2006, LJV AV 6021).

Een laatste als procedureel aan te duiden reden die in bezwaarzaken een rol heeft gespeeld is een aan veroordeelden uitgedeelde folder. In de bestudeerde zaken zijn drie bezwaarzaken gevonden waarin de veroordeelde betoogt dat een door het ministerie van Justitie gemaakte folder die aan hen is uitgereikt, de indruk wekt dat de Wet DNA-V betrekking heeft op andere (zwaardere) delicten dan het delict waarvoor zij zijn veroordeeld, waardoor zij dus in de veronderstelling zouden zijn gebracht dat er bij hen geen celmateriaal afgenomen wordt. In twee van de drie zaken verwerpt de rechtbank het bezwaar. Een keer omdat aan een in algemene termen gestelde folder geen rechten kunnen worden ontleend (Rechtbank Leeuwarden, 29 juni 2006, LJV AY 0094) en een keer omdat uit een tegelijk met de folder aan de veroordeelde uitgereikt formulier wel heel duidelijk naar voren zou komen dat er celmateriaal afgenomen zou worden (Rechtbank Breda, 24 november 2006, LJV AZ 3394). In de derde zaak echter verklaart de Rechtbank Breda het bezwaar gegrond, en wel om de reden die door de Rechtbank Leeuwarden juist is verworpen, namelijk dat door de folder bij de veroordeelde de indruk is ontstaan dat er geen DNA-onderzoek zou plaatsvinden (Rechtbank Breda, 18 augustus 2006, LJV AZ 0459).

#### **5.4.2 *Bezwaargronden met betrekking tot uitzonderingsbepalingen in de wet***

De Wet DNA-V bepaalt dat de OvJ, wanneer een persoon voor een DNA-waardig delict is veroordeeld, als regel een bevel tot afname van celmateriaal uitvoerdigt, tenzij er sprake is van een van de twee uitzonderingsgronden.<sup>49</sup> Deze uitzonderingsgronden zijn gelegen in kenmerken van het misdrijf of van de veroordeelde op basis waarvan het onaannemelijk is *dat het bepalen en verwerken van het DNA-profiel van de veroordeelde niet van betekenis zal kunnen zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p. 11; zie paragraaf 2.1.2). In verschillende bezwaarzaken is er door veroordeelden op gewezen dat in hun specifieke geval gebruik gemaakt had moeten worden van die uitzonderingsgronden. Onder de bestudeerde zaken zijn er vier gevonden waarin het bezwaar

---

<sup>49</sup> Wanneer van de persoon al een DNA-profiel in de databank is opgeslagen wordt evenmin een bevel uitgeschreven.

is toegewezen omdat de rechtbank van oordeel is dat de OvJ inderdaad ten onrechte heeft nagelaten de uitzonderingsbepalingen toe te passen. Twee keer komt de rechtbank, de Rechtbank Den Haag en de Rechtbank Roermond, tot die beslissing vanwege het gepleegde delict, te weten respectievelijk het uitdelen van een 'eenvoudige trap' en het 'slaan of duwen' van een tegenstander tijdens het voetballen (Rechtbank 's-Gravenhage, 20 maart 2007, LJN BA 4020; Rechtbank Roermond, 22 december 2005, LJN AU 8499). Een keer wordt het bezwaar, door de Rechtbank Almelo, gegrond verklaard vanwege het delict, betrokkenheid bij een vechtpartij, gecombineerd met de jeugdige leeftijd van de veroordeelde (vijftien jaar) en de opgelegde straf (werkstraf) (Rechtbank Almelo, 8 maart 2006, LJN AX 9199). De vierde keer, door de Rechtbank Roermond, wordt een bezwaar toegewezen vanwege de jonge leeftijd van de veroordeelde en het lage recidivegevaar. In deze zaak wordt door rechtbank nog opgemerkt dat het delict, mishandeling, géén reden is om te concluderen dat van een uitzonderingsgeval sprake is (Rechtbank Roermond, 4 mei 2006, LJN AX 2488). Tegenover deze vier toegekende bezwaren staan tien zaken waarin het bezwaar is verworpen aangezien er volgens de rechtbank geen reden is om te constateren dat de OvJ een uitzonderingsgrond toe had moeten passen.<sup>50</sup> In drie van die zaken is de door de rechtbank gehanteerde redenering tegenstrijdig met (delen van) de zojuist besproken argumenten die door andere rechtbanken zijn gebruikt om bezwaren juist toe te wijzen vanwege die uitzonderingsgronden. Zo verwerpt de Rechtbank Leeuwarden twee ingediende bezwaren omdat de weliswaar geringe ernstigheid van het delict, respectievelijk openlijke geweldpleging tegen personen en eenvoudige mishandeling tijdens een 'vechtpartij tussen vrienden', geen reden kan zijn om een uitzonderingsgrond van toepassing te verklaren (Rechtbank Leeuwarden, 21 september 2005, LJN AU 3732; Rechtbank Leeuwarden, 14 september 2005, LJN AU 3733). In beide gevallen gaat het om een minderjarige veroordeelde en in een van beide zaken, die van de openlijke geweldpleging, wijst de rechtbank er nog op dat ook de jeugdige leeftijd geen aanleiding is om van een uitzonderingsgeval te spreken (Rechtbank Leeuwarden, 21 september 2005, LJN AU 3732). De andere zeven gevonden bezwaren die zijn verworpen en waarin er volgens de rechtbank geen sprake is van een uitzonderingsgrond, vinden hun ongegrondverklaring onder andere in het ontbreken van '*objectieve omstandigheden*' (Rechtbank Leeuwarden, 3 juli 2006, LJN AY 0092; Rechtbank Leeuwarden, 29 juni 2006, LJN AY 0094) op basis waarvan DNA-onderzoek bij de betreffende veroordeelden geen onderzoeksbelang zou dienen en in het door de rechtbank terzijde schuiven van de door de veroordeelde naar voren gebrachte argumenten dat opslaan van het DNA-profiel '*psychisch belastend*' (Rechtbank Zutphen, 17 juli 2005, LJN AU 4492) is of dat hij '*geen delicten meer pleegt*' (Rechtbank Leeuwarden, 14 september 2005, LJN AU 3733).

---

<sup>50</sup> We merken nog eens op er geen uitspraken gedaan kunnen worden over het totale aantal keren dat een bezwaar om een bepaalde reden gegrond of juist ongegrond wordt verklaard. De genoemde aantallen hebben dan ook alleen betrekking op de 46 zaken die in de geraadpleegde databanken zijn gevonden en mogen niet gegeneraliseerd worden naar de gehele populatie van bezwaarzaken.

#### **5.4.3 *Bezwaargronden op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind***

De belangrijkste grond op basis waarvan bezwaren worden ingediend en toegewezen, lijkt te zijn gelegen in de vermeende strijdigheid van opname van het DNA-profiel van minderjarigen in de databank met het *Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (IVRK). Daarbij zijn vooral artikel 3, lid 1 en artikel 40, lid 1 van dit verdrag van belang. Artikel 3, lid 1 IVRK stelt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen die door bijvoorbeeld rechterlijke instellingen of wetgevende lichamen worden genomen, de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen. Factoren die bij de belangenafweging een rol kunnen spelen zijn de leeftijd van de minderjarige op het moment dat misdrijf is begaan, de ernst van het misdrijf, de omstandigheden waaronder het feit is begaan, de mate van waarschijnlijkheid dat de minderjarige opnieuw een ernstig misdrijf zal plegen en andere persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. Artikel 40, lid 1 IVRK schrijft voor dat het recht erkend wordt van ieder kind dat wordt verdacht van een strafbaar feit op een behandeling die recht doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind en waarbij rekening wordt gehouden met de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

Er is één zaak waarin de Rechtbank Zutphen een ingediend bezwaar op grond van het IVRK verwerpt omdat de genoemde artikelen van het verdrag zo algemeen zijn dat deze zonder verdere nationale wet- of regelgeving niet direct toegepast kunnen worden door een rechter (Rechtbank Zutphen, 15 december 2006, LJV AZ 5992). In zeventien andere bezwaarzaken van minderjarige veroordeelden echter worden (een van) deze artikelen wel direct toegepast, in de zin dat de rechtbank beoordeelt of verplichte afname van celmateriaal bij minderjarigen al dan niet strijd is met (een van) die artikelen.

In dertien zaken refereert de rechtbank daarbij aan artikel 3, lid 1 IVRK. Daarvan wordt negen keer, vaak nadat de rechtbank constateert dat door de wetgever bij de totstandkoming van de wet en/of door de OvJ bij uitschrijven van het bevel ten onrechte is nagelaten om de in artikel 3, lid 1 IVRK genoemde belangenafweging te maken, het bezwaar toegewezen omdat volgens de rechtbank in het betreffende geval de belangen van het kind zwaarder wegen dan het algemeen belang.<sup>51</sup> In de vier andere zaken verklaart de rechtbank het bezwaar ongegrond. Drie keer is dat omdat de door de rechtbank gemaakte belangenafweging uit artikel 3, lid 1 IVRK daar juist uitslaat in het voordeel van het algemeen belang, bijvoorbeeld omdat de ernst van het betreffende misdrijf voor de rechtbank reden is om aan het algemeen belang een zwaarder gewicht toe te kennen dan aan de, mogelijk door opname in de DNA-databank te schaden, belangen van de veroordeelde (Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJV AV 1664; Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJV AV 1627; Rechtbank Middelburg, 05 april 2006, LJV AX 9174). In de vierde zaak wijst de Rechtbank Leeuwarden het

---

<sup>51</sup> Rechtbank Almelo, 6 december 2006, LJV AZ 8285; Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJV AV 1630; Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJV AV 1668; Rechtbank Arnhem, 9 mei 2006, LJV AY 3402; Rechtbank Arnhem, 11 april 2006, LJV AX 9189; Rechtbank Groningen, 10 januari 2007, LJV AZ 8270; Rechtbank Groningen, 25 januari 2006, LJV AV 0355; Rechtbank Maastricht, 7 februari 2006, LJV AX 9207; Rechtbank Middelburg, 29 juni 2005, LJV AU 2266.

bezwaar af niet omdat een door de wetgever achterwege gelaten belangenafweging door de rechtbank wel wordt gemaakt en in dit geval in het voordeel van het algemeen belang uitmondt, maar juist omdat de rechtbank erop wijst dat de wetgever heeft bepaald dat afname van celmateriaal ook bij minderjarige veroordeelden kan plaatsvinden en dat de genoemde afweging van belangen dus wel degelijk al heeft plaatsvonden in het wetgevingsproces (Rechtbank Leeuwarden, 3 juli 2006, LJN AY 0092). De rechtbank refereert hier klaarblijkelijk aan de beantwoording van Kamervragen over dit onderwerp door de Minister van Justitie op 4 mei 2006. Daarin verdedigt de Minister van Justitie het beleid van het OM waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen minderjarige en meerderjarige veroordeelden en stelt hij bovendien dat afname van celmateriaal bij minderjarigen niet in strijd is met het IVRK (Kamerstukken II, 2005-2006, 1401). Deze uitspraak van de Rechtbank Leeuwarden is (lijkt) tegenstrijdig aan de uitspraken van de negen rechtbanken die het bezwaar (mede) op basis van artikel 3, lid 1 IVRK wel toewijzen. Die rechtbanken constateren immers dat een belangenafweging door de wetgever en/of de OvJ achterwege is gelaten. Zes van die negen uitspraken zijn echter gedaan voordat de Minister van Justitie zijn antwoorden op de Kamervragen had gegeven.

In vier bezwaarzaken gaat de rechtbank in op artikel 40, lid 1 IVRK. De Rechtbank Middelburg verklaart een bezwaar gegrond omdat opname van het DNA-profiel van een minderjarige in de databank, vanwege het stigmatiserende effect daarvan, strijdig is met het genoemde verdragsartikel (Rechtbank Middelburg, 15 maart 2006, LJN AX 9194). Drie andere bezwaarschriften worden echter verworpen (mede) omdat naar het oordeel van de rechtbank het opslaan van iemands profiel in de DNA-databank juist niet stigmatiserend zou zijn. Twee keer voegt de rechtbank daaraan toe dat opname in de databank ook niet zonder meer afbreuk doet aan de waardigheid van het kind of in de weg staat van resocialisatie (Rechtbank Breda, 09 december 2005, LJN AU 7684; Rechtbank Breda, 24 november 2006, LJN AZ 3394). Eenmaal stelt de rechtbank dat het bewaren van het DNA-profiel van een minderjarige juist kan helpen bij resocialisatie vanwege de preventieve werking die ervan uit kan gaan (Rechtbank Rotterdam, 17 november 2005, LJN AU 7070).

#### ***5.4.4 Bezwaargronden op basis van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden***

In vier van de bestudeerde bezwaarzaken komt het EVRM ter sprake. Daarbij is vooral artikel 8 van dit verdrag van belang. Dat artikel benoemt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en stelt dat inbreuken op dat recht door een overheid alleen zijn toegestaan wanneer die inbreuken voortvloeien uit wetgeving en bovendien noodzakelijk zijn ten behoeve van de bescherming van de veiligheid, economisch welzijn, gezondheid, goede zeden of vrijheden van anderen in een samenleving. In alle vier de zaken verwerpt de rechtbank het bezwaar (Rechtbank 's-Gravenhage, 17 maart 2005, LJN AT 1595; Rechtbank Leeuwarden, 14 september 2005, LJN AU 3733; Rechtbank Roermond, 21 april 2005, LJN AT 7933; Rechtbank Rotterdam, 17 november 2005, LJN AU 7070). De afname van celmateriaal en opname van het DNA-profiel in de databank, volgen immers uit wetgeving en dienen het veiligheidsbelang. Naast bezwaarzaken bij Nederlandse rechtbanken, is er ook, op basis van het EVRM, door een veroor-

deelde een klacht ingediend bij het *Europees Hof voor de rechten van de mens*. Op 7 december 2006 verklaart dit hof de klacht niet ontvankelijk en gaat daarbij in op drie artikelen van het verdrag, te weten artikel 7, dat onder andere bepaalt dat een veroordeelde geen zwaardere straf mag krijgen dan ten tijde van het begaan van het delict mogelijk was, het reeds genoemde artikel 8 en artikel 14, dat een verbod op discriminatie behelst. Volgens het hof verdraagt de opslag van DNA-profielen van veroordeelden zich met het EVRM aangezien, respectievelijk, opname in de databank geen straf is, opname in de databank (onder andere) voortvloeit uit wetgeving en een legitiem doel dient en van discriminatie geen sprake is aangezien nergens uit blijkt dat de veroordeelde anders is behandeld dan anderen die DNA-waardige delicten hebben gepleegd (Europees Hof voor de rechten van de mens, 7 december 2006, appl. nr. 29514/05).

## **5.5 Opname van het DNA-profiel in de DNA-databank**

### ***5.5.1 Opname in en vergelijking met (sporen in) de DNA-databank: wel of geen hit***

Wanneer, na verstrijking van de bezwaartermijn of na een ongegrondverklaring van een bezwaarschrift, de OvJ opdracht heeft gegeven tot verwerking van het celmateriaal, zal het NFI uit het afgenomen wangsljm een DNA-profiel opstellen en dat opslaan in de databank, wat betekent dat het wordt vergeleken met de al in de DNA-databank aanwezige en met de in toekomst daaraan toe te voegen DNA-profielen.

Sinds de invoering van de Wet DNA-V zijn er, tot en met 30 juni 2007, overeenkomsten, *hits*, gevonden tussen de DNA-profielen van 1.109 veroordeelden enerzijds en in totaal 1.623 DNA-profielen van sporen uit 'onopgeloste' misdrijven<sup>52</sup> anderzijds. Door verschillende respondenten is er op gewezen dat er op dit moment sprake is van een discrepantie tussen het soort delicten waarvan een profiel is opgeslagen en het 'soort' personen (verdachten en veroordeelden) waarvan de databank een profiel bevat. De sporen die in de DNA-databank aanwezig zijn, zijn voornamelijk afkomstig van zogenoemde *high volume crime*, dat wil zeggen veelvoorkomende delicten, met name inbraken. De profielen van bekende personen in de databank zijn echter grotendeels van (veronderstelde) plegers van gewelds- en zedenmisdrijven. De Wet DNA-V is op dit moment immers ook nog alleen van toepassing op gewelds- en zedendelicten. De verwachting is dat wanneer in een volgende fase van wetsuitvoering ook vermogensdelicten onder de wet worden gebracht, het aantal hits aanzienlijk zal toenemen.

### ***5.5.2 De rapportage van het NFI aan de OvJ en vervolgacties na hits***

De doelbereiking van de Wet DNA-V staat of valt met het adequaat oppikken van hits. Het is gebleken dat juist op dit punt de uitvoering gebrekkig is (geweest). Voordat de uitvoeringspraktijk aan de orde komt, gaan we eerst dieper

---

<sup>52</sup> Een belangrijk deel van de sporen in de databank blijkt in feite afkomstig te zijn uit zaken die wel al zijn afgedaan (zie paragraaf 5.5.3).



in op de procedure bij hits, die onderdeel is van de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* van het OM (College van Procureurs-Generaal, 2001), en op de achterliggende wet- en regelgeving.

*De procedure voor de melding van een hit: inhoud en achtergrond*

Om de procedure te concretiseren geven we een voorbeeld. OvJ A geeft een bevel tot afname van celmateriaal bij een veroordeelde verkrachter en geeft het NFI opdracht zijn DNA-profiel op te slaan in en te vergelijken met de DNA-databank. In de Memorie van Toelichting is ervan uitgegaan dat de OvJ die het bevel tot afname van celmateriaal geeft dezelfde is als de OvJ van de zaak waarvoor de betreffende persoon is veroordeeld (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p.13).<sup>53</sup> In ons voorbeeld is OvJ A dus de zaaksOvJ van de verkrachtingszaak waarin de veroordeelde schuldig is bevonden. Wanneer het NFI de opdracht heeft vervuld, stuurt het instituut een rapport naar OvJ A. Stel nu dat in ons geval deze rapportage de melding bevat dat het DNA-profiel van de veroordeelde verkrachter overeenkomt met het DNA-profiel van de sporen die zijn aangetroffen bij een inbraak. Deze inbraakzaak is in behandeling bij OvJ B. Omdat het NFI de rapportage met de hitmelding alleen heeft verstuurd naar OvJ A, is het de bedoeling dat OvJ A OvJ B informeert over de hit in zijn zaak, waarna OvJ B beslist over vervolgacties. Wanneer de OvJ die verantwoordelijk is voor de zaak waarvoor de veroordeelde is veroordeeld<sup>54</sup> (OvJ A), dezelfde is als de zaaksOvJ van de 'hitzaak' (OvJ B), is deze informatieoverdracht natuurlijk niet nodig. Vaak is OvJ A echter een andere dan OvJ B en in die gevallen is de laatstgenoemde voor de kennis van de hit dus afhankelijk van de eerstgenoemde.

Deze procedure voor de melding van hits is, zoals gezegd, omschreven in de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* en geldt ook alleen wanneer DNA-onderzoek plaatsvindt bij *veroordeelden*. Hoe is dit nu geregeld voor DNA-onderzoek bij *verdachten*? Ook voor DNA-onderzoek bij verdachten bestaat er een OM-instructie, de *Instructie DNA-onderzoek* (College van Procureurs-Generaal, 2001). In deze instructie gaat het OM echter niet in op de melding van hits. Buiten de instructies van het OM is natuurlijk de wetgeving van belang. Vergelijken we de wetgeving die van toepassing is op DNA-onderzoek bij veroordeelden met de wet die geldt voor DNA-onderzoek bij verdachten, dan zien we dat de wetsartikelen die gaan over de melding van onderzoeksuitkomsten door het NFI dezelfde strekking hebben. Zowel artikel 2, lid 3 van de Wet DNA-V als 151a, lid 1 van het Wetboek van strafvordering<sup>55</sup> schrijven voor dat *de officier van justitie (...geeft...) een deskundige, verbonden aan een van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen laboratoria, (...) de opdracht (...) een DNA-onderzoek te verrichten (...) en hem een met redenen omkleed verslag uit te brengen*. De *hem* in het laatste deel van de zin, degene die het verslag van het NFI ontvangt, is de OvJ die opdracht heeft gegeven tot het DNA-onderzoek en dus, wanneer er sprake is van een hit met een tweede zaak, de OvJ van de uitgangzaak<sup>56</sup>. Daarmee is

---

<sup>53</sup> In de uitvoeringspraktijk is het uitvaardigen van bevelen binnen een parket echter vaak op een centraal punt belegd (zie paragraaf 5.1).

<sup>54</sup> In het vervolg spreken we van 'uitgangzaak'.

<sup>55</sup> De voorschriften die gelden voor DNA-onderzoek bij verdachten zijn vastgelegd in het Wetboek van strafvordering terwijl voor DNA-onderzoek bij veroordeelden aparte wetgeving is gemaakt.

<sup>56</sup> Bij een verdachte is deze uitgangzaak logischerwijs niet een zaak waarvoor hij is veroordeeld maar een zaak waarin hij verdachte is en waarin bij hem ten behoeve van het opsporingsonderzoek celmateriaal is afgenomen zodat

natuurlijk nog niet meteen gezegd dat wanneer er een hit is met een tweede zaak de melding van die hit door het NFI niet *ook* aan de betreffende zaaksOvJ doorgegeven mag worden. In de wetsgeschiedenis bij de wetgeving voor DNA-onderzoek bij verdachten wordt daar verder niet op ingegaan. In de Memorie van Toelichting bij de Wet DNA-V is daar wel iets over te lezen. Daarin wordt er van uitgegaan dat de melding van de hit alleen naar de OvJ van de uitgangzaak gaat, zo blijkt uit de volgende passage: *Indien het DNA-profiel van de veroordeelde overeenkomt met het DNA-profiel van bijvoorbeeld een spoor in een lopend strafrechtelijk onderzoek, zal de officier die het bevel heeft gegeven, derhalve overleg dienen te voeren met de officier van justitie onder wiens leiding het desbetreffende strafrechtelijke onderzoek plaatsvindt. (...) Het voorgaande vereist dat tussen beide officieren van justitie een goede communicatie plaatsvindt* (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 685, nr. 3, p.34). Aangezien de wetstekst zelf voor DNA-onderzoek bij verdachten en veroordeelden identiek is en er in de aangehaalde Memorie van Toelichting ook niet wordt gesproken over een eventueel verschil met wat geldt voor de hitmelding bij verdachten, stellen we vast dat de wetgever in beide gevallen blijkbaar dezelfde procedure voor ogen heeft.

Naast wetgeving is het al besproken *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* van belang (paragraaf 2.2.2). Artikel 10, lid 3, onder a van dat besluit schrijft voor dat het NFI haar verslag met bevindingen uitbrengt aan de *officier van justitie onderscheidenlijk de rechter-commissaris*. Hieruit is verder niet expliciet op te maken welke OvJ dit moet zijn. De impliciete veronderstelling achter dit onderdeel van het besluit, zo meldt de jurist die bij de totstandkoming ervan betrokken is geweest, is echter dat dit de OvJ (of rechter-commissaris) van de uitgangzaak is.<sup>57</sup> In dit artikel van het besluit wordt geen onderscheid gemaakt tussen DNA-onderzoek bij verdachten en DNA-onderzoek bij veroordeelden. Het betreffende artikel van het besluit en de veronderstelling daarachter gelden dus voor beide categorieën van DNA-onderzoek.

Behalve dat in de *OM-Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* wel en in de *OM-Instructie DNA-onderzoek* niet een expliciete opmerking over dit onderwerp wordt gemaakt, lijkt er formeel-juridisch dus weinig of geen verschil te bestaan in de voorschriften voor meldingen van hits tussen DNA-onderzoek bij verdachten enerzijds en DNA-onderzoek bij veroordeelden anderzijds. In de uitvoeringspraktijk is dit verschil er echter wél. Hoewel het impliciete uitgangspunt van de wetgever geweest lijkt te zijn dat het NFI meldingen van hits maar naar één OvJ stuurt, worden door het instituut wanneer het om DNA-onderzoek bij verdachten gaat en wanneer DNA-onderzoek dat is aangevraagd in een bepaalde zaak (de uitgangzaak) resulteert in een hit in een tweede zaak, beide OvJ's ingelicht over de hit en gaat er bovendien ook een melding van de hit naar de opsporingsteams van beide zaken. In ons voorbeeld van zojuist krijgen dan dus

---

zijn DNA-profiel vergeleken kan worden met aangetroffen sporen en tevens vergeleken kan worden met andere, reeds in de DNA-databank aanwezige sporen (wat kan resulteren in een hit met een tweede zaak).

<sup>57</sup> Artikel 10, lid 3, onder c van het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* schrijft voor dat het NFI een afschrift van het verslag ook stuurt aan de opsporingsambtenaar die betrokken is bij het onderzoek in het kader waarvan het DNA-onderzoek is verricht. Deze bepaling is bij besluit van 30 december 2004 aan het besluit toegevoegd om het besluit op dit punt in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Staatsblad 2005, 17). In de praktijk was het namelijk al gebruikelijk dat het NFI de uitkomst van DNA-onderzoek ook doorgaf aan het opsporingsteam. Ook hier geldt dat, bij het doorvoeren van deze aanvulling op het besluit, alleen is gedacht aan de uitgangzaak en dat niet is voorzien in de mogelijkheid om in geval er een hit is met een tweede zaak ook de betrokkenen bij die zaak in te lichten.

zowel OvJ A als OvJ B een melding van het NFI en tevens de opsporingsteams van zaak A en zaak B. Wordt dezelfde hit echter veroorzaakt door het DNA-profiel van een veroordeelde, dan gaat de melding alleen naar de OvJ die opdracht gaf tot DNA-onderzoek bij de veroordeelde – OvJ A dus. OvJ B, die leiding geeft of gaf aan het opsporingsonderzoek naar de zaak waarmee de hit is ontstaan, en het opsporingsteam worden door het NFI dan niet ingelicht en zijn voor hun kennis van de hit afhankelijk van het al dan niet doorsturen van de hitmelding door OvJ A.

Dat dit verschil in werkwijze bestaat maakt ten eerste dat het van groot belang is dat het personeel van het OM dat bij dit werkproces betrokken is, op de hoogte is van het voorschrift uit de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* dat de opdrachtgevende OvJ de OvJ van de tweede zaak moet informeren. Alleen deze laatste kan immers iets doen met de hit. Aan deze voorwaarde blijkt echter niet te zijn voldaan, althans in ieder geval niet in de grofweg eerste anderhalf jaar na invoering van de Wet DNA-V (zie verderop in deze subparagraaf).

Ten tweede roept het verschil in procedures de vraag op wat de achtergrond ervan is; hoe is het verschil ontstaan? Zoals gezegd staat in de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* expliciet vermeld dat meldingen van hits met een tweede zaak naar de opdrachtgevende OvJ worden gestuurd en dat deze de OvJ van de tweede zaak moet informeren. Deze werkwijze is bovendien ook opgenomen in het plan ter invoering van de wet dat door vertegenwoordigers van de verschillende ketenpartners gezamenlijk is gemaakt, het zogenoemde *Masterplan implementatie wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden* (2004, p. 25). Voor de werkwijze bij DNA-onderzoek bij veroordeelden is dus bewust gekozen. Dat betekent niet automatisch dat ook door alle betrokkenen is beseft dat deze werkwijze verschilt van de werkwijze zoals die al jarenlang bij DNA-onderzoek bij verdachten wordt gevolgd. In het beleidsproces waarin gekozen is voor de te volgen werkwijze bij veroordeelden, te weten dat de hitmelding alleen gaat naar de opdrachtgevende OvJ – de OvJ van de uitgangzaak dus – is misschien door sommige actoren impliciet verondersteld dat deze werkwijze dezelfde is als die bij verdachten al wordt gehanteerd. Een andere mogelijkheid is dat alle betrokkenen zich wel bewust zijn geweest van het verschil maar dat de consequenties ervan niet goed zijn doordacht. Vast staat in ieder geval dat noch in de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* van het OM, noch in de Memorie van Toelichting bij de Wet DNA-V en noch in het genoemde *Masterplan* wordt opgemerkt dat de voorgeschreven procedure voor het melden van een hit bij veroordeelden een andere is dan bij verdachten.

Ten derde is de vraag relevant waarom ervoor gekozen is om alleen de opdrachtgevende OvJ te informeren over een hit. Het argument dat hiervoor is genoemd luidt dat zo voorkomen wordt dat het opsporingsonderzoek van de ene OvJ in de wielen wordt gereden door de opsporingsactiviteiten, geïnitieerd naar aanleiding van een hitmelding, van een andere OvJ. Echter dit argument lijkt juist bij veroordeelden niet op te gaan. De OvJ die de melding van de hit van een veroordeelde ontvangt (de OvJ van de uitgangzaak), heeft normaal gesproken helemaal geen opsporingsonderzoek meer lopen tegen die veroordeelde – die is immers *veroordeeld* – en kan dan ook geen opsporingsactiviteiten in gang zetten naar aanleiding van die hit. Terwijl de enige OvJ voor wie de hit

relevant is omdat deze bij zou kunnen dragen aan de opheldering van een misdrijf, de OvJ dus van de zaak waarmee de hit is ontstaan, nu juist niet direct wordt geïnformeerd. Het argument – voorkomen dat de beslissing van de ene OvJ het opsporingsonderzoek van een andere OvJ in gevaar brengt – lijkt weer wel geldig bij DNA-onderzoek bij verdachten. Daar is zowel bij de OvJ van de uitgangzaak als bij de OvJ van de tweede zaak immers sprake van een nog lopend opsporingsonderzoek of in ieder geval van een onopgehelderd misdrijf. Maar juist in het verdachtentraject is de werkwijze die in de praktijk wordt gevolgd, namelijk dat alle betrokkenen een melding van de hit krijgen, in strijd met dit argument.

### *Feitelijke uitvoering*

Gebleken is, uit onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Justitie en het OM is verricht, dat het doorsturen van de hitmelding door de opdrachtgevende OvJ (OvJ A) naar het juiste parket en het vervolgens door het parket doorsturen van de melding naar het opsporingsteam, in een niet onbelangrijk deel van de zaken achterwege blijft, waardoor deze hits onzichtbaar blijven voor degenen die iets met de hit kunnen aanvangen en ze dus niet uitmonden in opsporingshandelingen of -beslissingen (Ondracek, 2007). Het niet doorsturen naar het juiste parket heeft alleen betrekking op het reguliere traject. Alle rapportages met hits binnen de inhaalslag zijn, zo blijkt uit het genoemde onderzoek, door de LOFR opgestuurd naar de juiste parketten.

In het onderzoek zijn alle hits onderzocht die in de databank tussen 1 mei 2005 en 1 mei 2006 zijn ontstaan tussen een DNA-profiel van een veroordeelde enerzijds en een spoor van een misdrijf anderzijds. Het gaat dus alleen om hits die (in deze periode) het resultaat zijn van de Wet DNA-V. In de genoemde periode is er een hit ontstaan tussen de DNA-profielen van 487 veroordeelden en in totaal 710 sporen. Er zijn met andere woorden 710 hits, veroorzaakt door 487 veroordeelden. Van die 710 hits behoren er 370 tot de inhaalslag. Het reguliere traject is goed voor de andere 340 hits. Daarvan gaat het 56 keer om hits met zaken uit een ander parket dan het parket waarin de OvJ die de hitmelding ontvangt werkzaam is. Deze hits moeten dus doorgestuurd worden naar het juiste parket, dat wil zeggen het parket waar de OvJ werkt die verantwoordelijk is voor de zaak waarmee de hit is ontstaan. Dat doorsturen is maar in 20 van de 56 keer ook daadwerkelijk gebeurd. Bij het grootste deel van deze hits, 36 keer, is dit achterwege gebleven en wordt de betreffende OvJ dus niet geïnformeerd over de hit in zijn zaak.<sup>58</sup> Verder blijken 108 van de 710 hits betrekking te hebben op zaken die al zijn afgedaan, bijvoorbeeld doordat in de zaak iemand is veroordeeld of de zaak is geseponneerd. Deze sporen hadden uit de databank verwijderd moeten worden. Die verwijdering kan het NFI echter pas uitvoeren nadat het OM het NFI heeft ingelicht over de afdoening van de zaak, hetgeen in deze zaken dus is nagelaten (zie paragraaf 5.5.3). Van de (710-56-108=) 546 hits met niet-afgedane zaken die in eerste instantie al op het juiste parket

---

<sup>58</sup> Via een 'omweg' kan deze OvJ wel op de hoogte raken van de hit. Vanuit het KLPD worden namelijk periodiek rapportages naar de politieregio's gestuurd met daarin de hits die zich de afgelopen periode hebben voorgedaan. In deze rapportages is wel te zien dát er een hit is in een zaak, maar niet met welke veroordeelde. Om dat te weten te komen zou het betreffende politieonderdeel contact op moeten nemen met het parket waarnaar het NFI de hitmelding heeft opgestuurd (het parket dus waaronder de veroordeelde valt wiens DNA-profiel de hit heeft veroorzaakt (in het voorbeeld parket A)).

terecht zijn gekomen, omdat het hetzelfde parket is waar de OvJ werkt die het bevel tegen de veroordeelde heeft uitgevaardigd, is er van 229 bekend dat deze zaken zijn opgepakt door het OM. Dat heeft in 115 zaken geleid tot nieuwe vonnissen, in 46 zaken is er geseponeerd en 68 keer moet de zaak nog op zitting komen of moet het OM nog beslissen of hij de zaak voor de rechter brengt. Van de overige 317 hits is het vervolg onbekend. Daarvan liggen 130 zaken nog bij de forensische opsporing. In veel van deze zaken, zo constateert Ondracek (2007), blijkt dat na de hit-melding door de politie geen actie meer is ondernomen. Ten slotte zijn 187 van de 317 hits die meteen naar het juiste parket zijn opgestuurd niet teruggevonden op de betreffende parketten. Wat met de melding van deze hits is gedaan, is onbekend. Mogelijk is vanwege onvoldoende kennis van de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* (College van Procureurs-Generaal, 2004) ervan uitgegaan dat, net als in het *verdachtentraject*, meldingen van hits al door het NFI naar de relevante politie-onderdelen worden gestuurd. Het is echter ook mogelijk dat (een deel van) deze hits wel zijn doorgestuurd én opgepakt maar door het ontbreken van een registratie van hits eenvoudigweg niet meer terug te vinden zijn.

Uit gesprekken die zijn gevoerd met respondenten komt overigens naar voren dat hits die wel op de juiste plek terechtkomen zeker niet in alle gevallen tot opsporingsacties leiden. Vooral wanneer de veroordeelde die een hit 'geeft' al is gedetineerd en vooral wanneer hij vastzit wegens een zwaarder delict dan het delict waarmee een hit is ontstaan, hetgeen door de genoemde mismatch/discrepanctie tussen sporen en personen in de databank vaak voor kan komen, wordt het vaak niet opportuun geacht om actie te ondernemen.

Om te kijken of soortgelijke uitkomsten worden verkregen wanneer alleen gekeken wordt naar ernstige misdrijven, heeft Ondracek zijn analyses ook uitgevoerd op die zaken waarin de hit betrekking heeft op levens-, gewelds (inclusief vermogen met geweld)- en zedendelicten. In grote lijnen ontstaat dan hetzelfde beeld.<sup>59</sup>

Als oorzaken van het niet optimale uitvoeringsproces ten aanzien van hits benoemt Ondracek ten eerste een gebrekkige kennis bij de parketten van de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* (College van Procureurs-Generaal, 2004). Omdat een deel van de medewerkers die bij de uitvoering betrokken is niet op de hoogte is van de inhoud van deze instructie, en dus niet weet dat de te volgen procedure bij hits met een veroordeelde afwijkt van de werkwijze in het verdachtentraject, gaan deze medewerkers ervan uit dat ook de OvJ en het opsporingsteam van de zaak waarmee een hit is ontstaan de hit-melding ontvangen en dat die hitmelding dus niet doorgestuurd hoeft te worden. Een tweede belangrijke oorzaak is het ontbreken van een centrale registratie van de hits binnen een parket. Het 'nood-systeem' dat door het OM voor DNA-onderzoek wordt gebruikt, ROOD, bevatte tot medio oktober 2007 geen velden voor hits.

---

<sup>59</sup> Van de 147 hits met ernstige delicten hebben er 86 plaatsgevonden in de inhaalslag. Deze zijn allemaal naar het juiste parket gestuurd. Van de 61 hits uit het reguliere traject hadden er 10 doorgestuurd moeten worden naar een ander parket, hetgeen echter maar 4 keer is gebeurd (en 6 keer dus niet). Van de 147 zaken blijken er verder 54 al afgedaan te zijn, 19 keer is de hit opgepakt (2 nieuwe vonnissen, 8 septs en in 9 zaken is er nog geen beslissing genomen) en voor 64 hits is het vervolg onbekend (17 hits liggen nog bij de Forensische Opsporing (maar zullen waarschijnlijk niet in verdere actie uitmonden) en 47 hits zijn niet teruggevonden).

Naar aanleiding van bovenstaande constatering is door het OM een aantal veranderingen doorgevoerd die de doorgeleiding van hits ten goede moet komen. Zo verstuurt het NFI vanaf 1 september 2007 alle hits naar een centrale OvJ binnen een parket, doorgaans de forensische officier die naar aanleiding van de commissie *Posthumus* in de meeste parketten is geïnstalleerd. Verder dienen de parketten aan het Parket-Generaal periodiek informatie aan te leveren over het aantal ontvangen hits, wat voor de parketten weer aanleiding is om de binnenkomende hits te registreren. Ten slotte is ook het systeem ROOD zodanig aangepast dat sinds medio oktober 2007 ook de hits in dit systeem geregistreerd kunnen worden.

### **5.5.3 *Beheer van de DNA-databank: berichtenverkeer OM - NFI***

Het is al eerder opgemerkt dat het OM bij de uitvoering van de Wet DNA-V een regisserende, coördinerende rol heeft. Zo moet het OM wanneer de bezwaartermijn is verstreken of een ingediend bezwaar is verworpen het NFI de opdracht geven tot verwerking van het celmateriaal en opname in de databank. Voor kennis van het feit dat een veroordeelde een bezwaar heeft ingediend, is het OM op zijn beurt weer afhankelijk van de rechtbank. Volgens respondenten van het NFI komt het regelmatig voor dat het OM een kennisgeving verstuurt van een ingediend bezwaar nadat al opdracht is gegeven om het celmateriaal van de betreffende veroordeelde te verwerken en het DNA-profiel op te slaan in de databank. Is die opdracht al uitgevoerd, dan zit in zo'n geval het DNA-profiel dus ten onrechte in de databank. Het is niet bekend of dit wordt veroorzaakt doordat het OM een bezwaar waarvan het al langer op de hoogte is te laat doorgeeft of dat het zo is dat rechtbanken nalaten het OM tijdig te informeren over een ingediend bezwaar. Zoals gezegd kent het NFI op dit moment een grote achterstand in verwerking van afgenomen wangslimsetjes. Daardoor duurt het vrij lang voordat een opdracht tot verwerking wordt uitgevoerd en zullen meldingen van bezwaar die pas binnenkomen ná een opdracht tot verwerking, nog niet altijd ook daadwerkelijk leiden tot onterechte opname in de databank. Door de uitbreiding van de verwerkingscapaciteit zal de achterstand bij het NFI in 2008 echter (waarschijnlijk) worden ingelopen, waardoor verlate meldingen van bezwaar vaker tot gevolg zullen hebben dat er van een veroordeelde ten onrechte een DNA-profiel is opgesteld en opgeslagen.

De informerende en instruerende rol van het OM richting het NFI bestaat ook in het verdachtentraject en geldt ook wanneer in een zaak alleen een spoor is ingestuurd (en er dus geen sprake is van een verdachte). Het OM moet het NFI ook dan informeren over veranderingen in de status van een zaak of van een persoon wiens DNA-profiel in de databank is opgeslagen. Zo dient wanneer een zaak is afgedaan, bijvoorbeeld via een vrijspraak of veroordeling, het OM het NFI hiervan op de hoogte te brengen zodat, bij een vrijspraak, het instituut het DNA-profiel van de voormalige verdachte uit de databank kan verwijderen of, bij een veroordeling, het betreffende spoor (wanneer het van de veroordeelde afkomstig is) uit de databank verwijderd kan worden en het DNA-profiel van de veroordeelde van een bewaartermijn kan worden voorzien. Aan deze 'informatieplicht' is echter in een substantieel aantal gevallen niet voldaan. Ondracek (2007, p. 14) constateert immers dat van de 710 hits die hij heeft onderzocht, er 108 betrekking hebben op reeds afgedane zaken. De betreffende sporen hadden

na een melding door het OM van de afdoening van de zaak uit de databank verwijderd moeten worden. In één geval hebben de opdracht tot verwijdering van het OM en de rapportage van de hit door het NFI elkaar ‘gekruist’; net voordat het NFI de rapportage heeft opgestuurd heeft het betreffende parket een verwijderingsopdracht voor het spoor gegeven. In feite gaat het dus om 107 (van de 710) sporen waarbij het OM achterwege heeft gelaten het NFI te berichten over de afloop van de zaak. Opvallend is dat ook na de hitmelding door het NFI, waaruit parketten op kunnen maken dat van een reeds afgedane zaak nog steeds een spoor in de databank aanwezig is, slechts in een klein deel van de zaken, namelijk 24 keer (van de 107), alsnog een verwijderingsopdracht wordt gegeven. Overigens is ook in een onderzoek naar de uitvoering en opbrengsten van DNA-onderzoek zoals dat vóór de wetwijzigingen van 2001 werd verricht, al vastgesteld dat het OM in een deel van de zaken nalaat om veranderingen in de status van in de databank opgeslagen profielen door te geven (Buiten e.a., 2003, p. 84). Als een van de belemmerende factoren daarbij is in dat onderzoek gewezen op het ontbreken van een geautomatiseerd systeem dat er op attendeert dat bijvoorbeeld een bepaald DNA-profiel vernietigd moet worden. Deze vaststelling geldt nog steeds. Het ‘noodsysteem’ dat binnen het OM wordt gebruikt voor DNA-onderzoek, ROOD, geeft geen signalen af dat een afdoening moet worden doorgegeven aan het NFI. Dit maakt het voor het OM moeilijker en arbeidsintensiever om zijn informerende rol consequent uit te voeren. Daarnaast is het mogelijk dat de aandacht voor de informatieplicht niet op alle parketten voldoende groot is. Een aanwijzing daarvoor is het aangehaalde feit dat parketten ook nadat zij in een reeds afgedane zaak een hitmelding hebben ontvangen, vaak nalaten het NFI opdracht te geven het betreffende spoor te verwijderen.

## **5.6 Aansturing van en zicht op de uitvoering**

Centraal, dat wil zeggen op organisatieoverstijgend niveau, dient vooral (de contacten tussen de leden van) de *Projectgroep* als kader waarbinnen informatie wordt uitgewisseld. In die *Projectgroep*, maar vooral in de onderlinge contacten tussen de afzonderlijke leden, worden mogelijke verbeterpunten in de ketensamenwerking aan de orde gesteld. Een voorbeeld van zo’n contact is het contact tussen het NFI en het OM over het foutief gebruiken van het 3-in-1-formulier. Echte aansturing, door middel van directieven of instructies, vindt er vanuit organisatieoverstijgend niveau, uitgezonderd de wet- en regelgeving van het ministerie van Justitie, niet plaats. De bij de uitvoering betrokken partijen zijn dan ook, binnen de geldende wettelijke kaders, min of meer zelfstandig opererende organisaties. Kwantitatieve informatie over de uitvoering is op centraal niveau alleen beperkt aanwezig. Aanlevering van cijfers door de ketenorganisaties lijkt onregelmatig plaats te vinden.

Aansturing binnen de afzonderlijke organisaties heeft, wat betreft het OM en de politie, bij *invoering* van de wet in eerste instantie gestalte gekregen in opgestelde beleidsplannen/instructies. Daarmee is natuurlijk nog niets gezegd over de *uitvoering* van de wet. Het (toe)zicht op de feitelijke uitvoering is binnen de genoemde organisaties redelijk beperkt. Naast de individuele contacten die de centraal verantwoordelijken hebben met uitvoerende delen van de organisatie,

bestaat de belangrijkste informatiebron binnen het OM en de politie uit de periodieke aanlevering van kwantitatieve gegevens door respectievelijk de parketten en korpsen. De hoeveelheid gegevens die daarbij uitgevraagd wordt, is echter niet groot en/of de tijdige aanlevering ervan laat soms te wensen over. Naar aanleiding van het onderzoek van Ondracek (2007) naar de mate waarin de door het NFI gerapporteerde hits door de parketten worden opgepikt, heeft het OM de informatie die aan de parketten wordt gevraagd uitgebreid met indicatoren over dit onderwerp. Door de DJI wordt geen informatie gevraagd aan de onder haar vallende organisaties, de penitentiaire inrichtingen. Daarbij heeft een rol gespeeld dat bij de invoering van de wet het geautomatiseerde informatiesysteem van de DJI, TULP, in een vervangingsfase was en een 'extra' informatievraag aan de penitentiaire inrichtingen op dat moment als ongelukkig werd beschouwd. De uitvoering van de Wet DNA-V bestaat binnen de penitentiaire inrichtingen overigens uit taken die, in vergelijking met het OM en de politie, relatief beperkt zijn en waarover ook niet veel informatie te verzamelen valt. De constatering dat de automatisering een belemmerende factor is, geldt ook voor het OM en de politie. Door het ontbreken van een centraal, geautomatiseerd systeem moeten de parketten en regiokorpsen de informatieverzameling en -aanlevering ieder voor zich vormgeven.

## 5.7 Resultaten: de uitvoering in cijfers

De cijfers die in onderhavig onderzoek zijn verzameld betreffende de uitvoering van de Wet DNA-V, staan weergegeven in tabel 5.1. Voor de uitvoering van de Wet DNA-V zijn geen doorstroom- of 'cohortgegevens' beschikbaar. Cohortgegevens zijn in dit geval gegevens die voor alle organisaties betrekking hebben op uiteindelijk dezelfde groep van veroordeelden, bijvoorbeeld alle veroordeelden die in 2005 onder de wet vielen. Omdat dit soort van gegevens er niet is, kunnen de cijfers van de verschillende ketenpartners strikt genomen niet aan elkaar gerelateerd worden.

Van de politie is op dit moment alleen het totale aantal afnames in 2005 en 2006 bekend. Voor de eerste zes maanden van 2007 is voor een groot aantal regiokorpsen het aantal afnames bekend, maar voor een deel van de korpsen ontbreken (voor sommige maanden) gegevens. Het opkomstpercentage is dan ook berekend op basis van cijfers die niet voor alle zes maanden voor alle regio's compleet zijn. Verder geldt dat de kolom *Afname na actieve opsporing na bevel OM*, alleen de aanhoudingen bevat die zijn verricht nadat het OM een actief aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd, dat wil zeggen de opdracht om de betreffende veroordeelde actief 'op te halen'. De kolom bevat niet de aanhoudingen die hebben plaatsgevonden na controle van het OPS (de zogenoemde 'passieve opsporing', bijvoorbeeld tijdens een verkeerscontrole) en ook niet de aanhoudingen die het resultaat zijn van zelfstandige politie-acties, zoals de landelijke actie van de Bovenregionale Recherche of acties van andere, afzonderlijke politieonderdelen. In het voorafgaande zijn op verschillende plaatsen de cijfers al inhoudelijk aan de orde gekomen. Een inhoudelijke bespreking blijft hier dan ook achterwege.



Tabel 5.2 is afkomstig uit het *Jaarverslag 2006 van de Nederlandse DNA-databank voor strafzaken* (NFI, 2007) en geeft het aantal in de databank aanwezige DNA-profielen weer. Uit de tabel blijkt dat de invoering van de Wet DNA-V heeft geleid tot een sterke stijging van het aantal DNA-profielen van bekende personen dat in de databank is opgeslagen. De groei in 2005 maar vooral in 2006 is grotendeels het resultaat van de opname in de databank van DNA-profielen van *veroordeelden*.; in 2005 worden er 2.470 profielen aan de databank toegevoegd van verdachten en 5.836 van veroordeelden, in 2006 komen er 1.554 DNA-profielen van verdachten bij en maar liefst 10.755 van veroordeelden. Wat daarbij verder opvalt is de daling van het aantal nieuw opgenomen profielen van verdachten (van 2.470 in 2005 naar 1.554 in 2006). Een verklaring daarvoor is waarschijnlijk dat, grotendeels vanwege de invoering van de Wet DNA-V, van steeds meer verdachten al een DNA-profiel is opgeslagen.

**Tabel 5.1 De uitvoering van de Wet DNA-V in cijfers**

	2005 <sup>a/b</sup>	2006 <sup>a/b</sup>	2007	Totaal
<i>Vonnissen</i> ('DNA-waardige delicten'; met relevante sanctie; afgerond 500-tallen)				
Aantal veroordelingen vallende onder de wet <sup>c</sup>	25.000	25.000		
Waarvan eenvoudige mishandeling of brandstichting (157 sr)	6.000	7.000		
<i>Bevelen</i>				
Aantal bevelen	19.596	20.275	7.426	47.297
Waarvan inhaalslag (t/m 30-06-2007)	4.837	1.241	135	6.213
Waarvan regulier traject (t/m 30-04-2007)	14.755	19.033	7.316 <sup>d</sup>	41.104 <sup>d</sup>
Waarvan: in voorl. hechtenis op vrije voeten	2.534	2.818	862	6.214
	12.221	16.215	6.461	34.897
<i>Afnames</i>				
Politie: totaal aan afnames	5.603	13.655	-	
Afnames op spreekuur	-	-	-	
Opkomstpercentage (30-06-2007)	-	-	60% <sup>i</sup>	
Afname na actieve opsporing na bevel OM (30-04-2007)				1.526 <sup>e</sup>
Afname na actieve opsporing actie bovenreg. recherche		270		
Penitentiaire inrichtingen: inhaalslag: aantal niet-afnames				565 <sup>e</sup>
<i>Bezwaar</i>				
Aantal ingediende bezwaren				1.112
Waarvan inhaalslag (t/m 30-06-2007)				133 <sup>e</sup>
Waarvan regulier traject (t/m 30-04-2007)	251	532	196	979
Aantal gehonoreerd <sup>g</sup>				207 (21%)
Waarvan inhaalslag (t/m 30-06-2007)				27 <sup>e</sup> (20%)
Waarvan regulier traject (t/m 30-04-2007)	33 (17%)	117 (22%)	30 (16%)	180 (21%)
<i>Oprachten tot profilering</i>				
Aantal opdrachten	11.153	17.647	4.870	33.670
Oprachten regulier traject (t/m 30-04-2007)	6.849	16.488	4.827	28.164
Oprachten inhaalslag (t/m 30-06-2007)	4.304	1.159	43	5.507
<i>Verwerking door NFI</i>				
<i>Per jaar (t/m 30-06-07)</i>				
Aantal ontvangen setjes	12.241	18.383	9.701	40.325
Fout aangeleverde 3-in-1-formulieren	-	24% <sup>f</sup>	-	-
Verwerkte serjes (in DNA-databank opgenomen)	7.462	9.162	8.137	24.761
Reeds in DNA-databank aanwezige personen	112	99	92	303
Nieuwe personen	7.350	9.063	8.045	24.458
Aantal nieuwe personen dat hits heeft gegeven	384	395	330	1.109
Aantal hits	573	537	513	1.623
<i>Cumulatief (t/m 30-06-07)</i>				
Wachtend op afhandeling bezwaar (long stay)	139	197	-	-
Werkvoorraad/achterstand <sup>h</sup>	4.779	14.000	15.564	15.564

Bron: OM-data (vonnissen), OM (bevelen, afname na actieve opsporing na bevel, aantal niet-afnames, bezwaren en opdrachten), politie (overige afnames) en NFI (verwerking door NFI).

- <sup>a</sup> Voor de cijfers over het reguliere traject geldt dat sommige parketten niet tijdig of volledig gegevens hebben aangeleverd. De peilmomenten vallen bovendien niet samen met kalenderjaren. De cumulatieve totalen zijn daarom omgerekend naar jaarcijfers. De jaarcijfers zijn dus een schatting.
- <sup>b</sup> De cijfers van het NFI over 2005 betreffen feitelijk de stand per 1 februari 2006. Hierdoor zijn ook de cijfers voor 2006 niet accuraat (omdat die zijn berekend door van de cumulatieve totalen de cijfers voor 2005 af te trekken).
- <sup>c</sup> Het verschil tussen het aantal relevante vonnissen en het aantal bevelen wordt onder andere veroorzaakt door de tijdsperiode die tussen een vonnis en een bevel gelegen is en door het feit dat van een deel van de veroordeelden al een DNA-profiel in de databank is opgenomen (in welke gevallen een bevel achterwege blijft). Bovendien omvat het aantal vonnissen in de tabel ook veroordelingen voor artikel 179 Sr (met (dreiging) van geweld dwingen ambtenaar iets te doen of na te laten) en 301, lid 1 (mishandeling met voorbedachten rade zonder zwaar letsel) en 240b (bezit/verspreiding kinderporno). Deze artikelen zijn pas vanaf respectievelijk 15 mei 2006 (179 en 301, lid Sr) en 1 augustus 2006 (240b Sr) onder werking van de wet gekomen.
- <sup>d</sup> Voor een parket telt het aantal bevelen voor veroordeelden op vrije voeten en het aantal bevelen voor gehechte veroordeelden niet op tot het totale aantal bevelen.
- <sup>e</sup> Geen (betrouwbare) jaarcijfers beschikbaar.

- <sup>f</sup> Op basis van een steekproef van 1.000 setjes (betreffende monsters afgenomen in het kader van de Wet DNA-V) die het NFI in oktober 2006 heeft ontvangen.
- <sup>g</sup> Het aantal gehonoreerde bezwaren in het reguliere traject is gedeeld door het aantal bezwaarzaken waarvan de uitkomst bekend is. Voor ieder jaar is het aantal bezwaarzaken zonder uitspraak dus buiten beschouwing gebleven. De aantallen bezwaarzaken in het reguliere traject met uitspraak zijn respectievelijk: 189; 466; en 188. Voor de inhaalslag is het aantal gehonoreerde bezwaren gedeeld door het totale aantal bezwaren omdat het aantal bezwaren zonder uitspraak onbekend is. Wel is duidelijk dat in de inhaalslag hooguit in enkele zaken nog een uitspraak moet komen.
- <sup>h</sup> Ontvangen setjes minus de in de databank opgenomen setjes. Van een groot aantal setjes is nog geen opdracht tot profilering binnengekomen. Om deze reden kunnen de aantallen in deze rij niet geheel als achterstand worden gezien.
- <sup>i</sup> Voor een aantal regiokorpsen ontbreken gegevens.

**Tabel 5.2 Aantal in de DNA-databank opgenomen DNA-profielen**

Jaar	Sporen	Bekende personen	Waarvan verdachten	Waarvan veroordeelden	Totaal
1997	21	28	28	x	49
1998	708	304	304	x	1.012
1999	1.285	317	317	x	1.602
2000	321	362	362	x	683
2001	1.118	392	392	x	1.510
2002	2.169	857	857	x	3.026
2003	6.278	1.465	1.465	x	7.743
2004	7.500	2.716	2.427	289*	10.216
2005	5.823	8.306	2.470	5.836	14.129
2006	4.311	12.309	1.554	10.755	16.620
<b>Totaal</b>	<b>29.534</b>	<b>27.056</b>	<b>10.176</b>	<b>16.880</b>	<b>56.590</b>

Bron: NFI, Jaarverslag 2006 van de Nederlandse DNA-databank voor strafzaken (NFI, 2007), p. 15.

\* Deze afnames hebben voor invoering van de Wet DNA-V op vrijwillige basis plaatsgevonden (zie paragraaf 2.1.2).



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

Op 1 februari 2005 is de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) in werking getreden. Sinds die datum wordt in beginsel van alle personen die worden veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict, met uitzondering van veroordeelden bij wie alleen een vermogenssanctie is opgelegd, celmateriaal afgenomen.<sup>60</sup> Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) stelt uit het afgenomen materiaal de DNA-profielen op en bewaart deze in de databank, waarin zij worden vergeleken met reeds aanwezige en met in de toekomst toe te voegen DNA-profielen. Behalve dat de wet geldt voor veroordeelden bij wie na 1 februari 2005 een vonnis is opgelegd voor een gewelds- of zedendelict, is de wet ook van toepassing op een deelselectie van de personen bij wie vóór (of op) die datum de veroordeling voor een dergelijk delict is uitgesproken, te weten zij die bij die veroordeling een vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen en deze op 1 februari 2005 nog ondergaan of nog moeten ondergaan.

De inperking tot gewelds- en zedendelicten vormt geen onderdeel van de wet zelf maar is geregeld in een inwerkingtredingsbesluit (Staatsblad, nr. 18, 2005; zie paragraaf 2.2.1). De oorspronkelijke wetgeving heeft betrekking op een veel bredere categorie van veroordeelden, namelijk alle veroordeelden die zijn veroordeeld voor een delict dat valt onder artikel 67, lid 1 Wetboek van Strafvordering (Sv). Daar vallen gewelds- en zedenmisdrijven onder, maar bijvoorbeeld ook vermogensdelicten als diefstal en inbraak. Vanwege de grote uitvoeringsconsequenties die de wet met zich meebrengt, is echter besloten de wet gefaseerd in te voeren. Op dit moment is de eerste fase in werking en wordt de wet alleen uitgevoerd ten aanzien van personen die voor een gewelds- of zedendelict zijn veroordeeld. In een nog in te voeren tweede fase zal de wet ook van kracht worden voor (een deel van de) personen die zijn veroordeeld voor andere misdrijven.

De uitvoering van de wet betekent een omvangrijke operatie voor de ketenpartners. Tot en met 30 juni 2007 (het meest recente beschikbare peilmoment) zijn er 47.297 bevelen tot afname van celmateriaal bij een veroordeelde uitgeschreven, is bij minstens 40.325<sup>61</sup> veroordeelden celmateriaal afgenomen en zijn er 24.458 nieuwe DNA-profielen van veroordeelden aan de databank toegevoegd. De databank van het NFI bestaat op dit moment dan ook, wat betreft DNA-profielen van bekende personen, voor het grootste deel uit DNA-profielen die door de uitvoering van deze wet zijn verkregen.

Wanneer we de omvang van de operatie in ogeschouw nemen, geldt dat de uitvoering van de wet op veel punten zonder grote problemen verloopt. Zoals in hoofdstuk 5 duidelijk is geworden is de melding en opvolging van hits een onderdeel van de uitvoering dat niet goed is verlopen. Dit is een belangrijk maar

---

<sup>60</sup> De wet is niet voor alle gewelds- en zedendelicten op dezelfde datum in werking getreden. Zie voor de diverse inwerkingtredingsbesluiten paragraaf 2.2.1.

<sup>61</sup> Dit is het aantal bij veroordeelden afgenomen wangslimsetjes dat aan het NFI is geleverd en door dit instituut administratief is ingenomen. Het totale aantal afgenomen setjes zal iets hoger liggen omdat op de peildatum, 30 juni 2007, waarschijnlijk nog niet alle in de voorafgaande periode afgenomen setjes al naar het NFI zijn vervoerd en mogelijk nog niet alle afgeleverde setjes door het NFI al zijn geregistreerd.

zeker niet het enige aspect van de uitvoering waarop veranderingen ten goede nodig en mogelijk zijn. Op deze aspecten van de uitvoering concentreren we ons bij het trekken van de conclusies uit onderhavige procesevaluatie. Hieronder volgt een bespreking van die conclusies, waarbij we expliciet terugkomen op de in hoofdstuk 1 gestelde onderzoeksvragen. Op sommige plaatsen gaan de conclusies vergezeld van aanbevelingen.

## 6.2 Voorbereiding op wetsuitvoering

De eerste onderzoeksvraag die in het eerste hoofdstuk is geformuleerd luidt: *hoe is de voorbereiding van de betrokken organisaties op de Wet DNA-V verlopen?* De factoren die bij deze voorbereidingen een rol spelen, zijn zowel binnen als buiten de afzonderlijke organisaties gelegen en betreffen onder andere de taakafbakening, de beschikbaar gestelde financiële middelen, de geautomatiseerde systemen waarover de uitvoerende organisaties kunnen beschikken en de interne aanpassingen die deze organisaties hebben moeten doorvoeren om invoering van de wet mogelijk te maken, zoals instructie van het personeel. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met betrekking tot deze aspecten. Zoals gezegd richten we ons daarbij op hetgeen niet optimaal is verlopen.

### *Taakafbakening*

Een belangrijke constatering met betrekking tot de taakafbakening is dat de hoeveelheid veroordeelden waarop de wet van toepassing is, veel groter is dan waarvan bij de voorbereidingen (en in de begroting) is uitgegaan. De delicten eenvoudige mishandeling (artikel 300, lid 1 Wetboek van Strafrecht (Sr)) en brandstichting (artikel 157 Sr) behoorden aanvankelijk niet tot de misdrijven waarop de Wet DNA-V (al in de eerste fase) van toepassing zou zijn. Respectievelijk door een verandering van het Wetboek van Strafvordering en op aandringen van het OM, zijn eenvoudige mishandeling en brandstichting alsnog (al in de eerste fase) onder de werkingssfeer van de wet gekomen.

De toevoeging van deze delicten is vrij kort voor inwerkingtreding van de wet tot stand gekomen. In de versie van 12 november 2004 van het *Masterplan*, het door de *Projectgroep* opgestelde plan ter invoering van de wet, worden eenvoudige mishandeling en brandstichting nog niet genoemd bij de delicten die onder de eerste fase vallen (*Masterplan*, 2004, pp. 26 en 27). Voor eenvoudige mishandeling geldt dat de toevoeging van dit misdrijf aan de delicten waarop de Wet DNA-V van toepassing is, ook laat is *geconstateerd*. Eenvoudige mishandeling is namelijk een DNA-waardig delict geworden als gevolg van andere wetgeving op het terrein van justitie, te weten de wetgeving voor plaatsing van stelselmatige daders in specifieke inrichtingen (staatsblad, nr. 351, 2004). Deze wetgeving heeft eenvoudige mishandeling onder het regime van artikel 67, lid 1 Sv gebracht en daarmee dus tevens onder de werkingssfeer van de Wet DNA-V. De wet met betrekking tot stelselmatige daders is op 1 oktober 2004 ingegaan maar is op 9 juli 2004 al in het Staatsblad gepubliceerd.

Omdat vooral eenvoudige mishandeling een veel voorkomend delict is, is door de toevoeging van delicten het aantal veroordeelden dat onder wet valt sterk toegenomen, namelijk met naar (grove) schatting ongeveer een derde. Door het late moment waarop de uitbreiding van de werkingssfeer van de wet heeft plaatsgevonden en/of is onderkend maar vooral omdat deze uitbreiding niet is

verdisconteerd in de begroting van de uitvoeringskosten, hebben de ketenorganisaties zich niet kunnen voorbereiden op het grotere aantal veroordeelden. Hierop komen we onder het kopje 'begroting' terug.

Voor zover de taakafbakening door de ketenpartners zelf is ingevuld, geldt dat deze invulling op verschillende punten laat heeft plaatsgevonden. Zo is pas in de laatste maand(en) voor invoering van de wet een definitief besluit genomen over: de mate waarin veroordeelden die niet op een spreekuur zijn verschenen actief opgespoord moeten worden (besluit: in beginsel geen actieve opsporing in plaats van de opsporing van al deze veroordeelden); het moment in de strafrechtsketen waarop afname van celmateriaal moet plaatsvinden (besluit: in de penitentiaire inrichtingen en op DNA-sprekuren in plaats van direct na de zitting); en de taak van de reclassering (besluit: alleen stimuleren van taakgestraften om naar een spreekuur te gaan in plaats van tevens signaleren richting het OM/de politie). Verder is binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) pas eind december een definitief besluit genomen over wie de afnames binnen penitentiaire inrichtingen zouden uitvoeren. In eerste instantie was het uitgangspunt bij de DJI dat artsen en verpleegkundigen dit zouden doen. De artsen en verpleegkundigen zelf zijn hierover echter pas enkele maanden voor inwerkingtreding van de wet geïnformeerd. Zij bleken toen bezwaar te maken tegen deze taak, omdat afname van celmateriaal niet verenigbaar zou zijn met de vertrouwensband tussen de arts/verpleegkundige en de gedetineerde. Vanwege dat verzet is toen besloten de zogenoemde badmeesters de afnames te laten verrichten. Deze categorie van medewerkers, die in penitentiaire inrichtingen ondermeer verantwoordelijk is voor de opname van nieuwe veroordeelden, heeft daarvoor echter eerst nog een opleiding moeten volgen, hetgeen niet meer tijdig heeft plaatsgevonden, waarover later meer. De verlate beslissing van de DJI om de badmeesters de afnames uit te laten voeren, heeft ook invloed gehad op de tijdigheid van de regelgeving die naar aanleiding van de Wet DNA-V is opgesteld. Het *Besluit DNA-onderzoek in strafzaken* schrijft voor dat de afname van celmateriaal wordt verricht door een arts of verpleegkundige, of, wanneer de veroordeelde daartegen geen bezwaar heeft, door een andere persoon die voldoet aan bij ministeriële regeling vastgelegde eisen (Staatscourant, nr. 203, 2001). Deze ministeriële regeling is de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* en daarin wordt onder andere de opleiding genoemd die andere personen dan artsen en verpleegkundigen moeten hebben gevolgd om celmateriaal te mogen afnemen (Algemene Maatregel van bestuur, 2001). Tot 2006 is deze opleidingseis echter alleen genoemd ten aanzien van opsporingsambtenaren die celmateriaal afnemen en wordt, omdat in eerste instantie is verondersteld dat artsen en verpleegkundigen daar de afnames zouden doen, niet ingegaan op afnames door niet-medisch personeel in penitentiaire inrichtingen. Pas vanaf januari 2006 wordt in de *Regeling DNA-onderzoek in strafzaken* ook voor inrichtingsmedewerkers een opleidingseis genoemd.<sup>62</sup>

### *Begroting*

Bij de begroting van de uitvoeringskosten is gebruik gemaakt van ramingen van het aantal veroordeelden. Deze ramingen zijn gemaakt in 2001 en zijn gebaseerd op het aantal veroordeelden uit 1999 en 2000. De begroting van de uitvoerings-

---

<sup>62</sup> Dit wil overigens niet zeggen dat de afnames voor die tijd illegaal hebben plaatsgevonden. Voor januari 2006 hebben al tientallen badmeesters de betreffende opleiding gevolgd.

kosten is later niet meer aangepast. Mede door de toevoeging van brandstichting en vooral van eenvoudige mishandeling aan de delicten waarop de wet van toepassing is, is het aantal veroordeelden dat onder de wet valt hoger uitgevallen dan vooraf ingeschat. Waren de verwachtingen dat het in de eerste twee jaar van wetsuitvoering om respectievelijk 16.500 en 8.000 veroordeelden zou gaan, in werkelijkheid kwamen deze aantallen uit op bijna 19.600 en 20.300.<sup>63</sup> Omdat ook de financiering van de uitvoering op deze ramingen is gebaseerd, is er bij het NFI een groot capaciteitstekort en een achterstand in de verwerking van afgenomen setjes ontstaan. De achterstand bij dit instituut bestaat op 30 juni 2007 maximaal uit meer dan 15.000 setjes.<sup>64</sup> De capaciteitsuitbreiding van het NFI die in 2007 heeft plaatsgevonden en in 2008 nog gaat plaatsvinden, zal de achterstand waarschijnlijk doen verdwijnen. In hoeverre de achterstand geheel verdwijnt hangt mede af van de hoeveelheid 'extra' veroordeelden die door de mogelijke invoering van de tweede fase onder de wet wordt gebracht. Het is van belang om, meer dan het geval was bij de voorbereiding van de eerste fase van wetsuitvoering, alle factoren die van invloed kunnen zijn op de omvang van de categorie veroordeelden die onder de wet valt, dus bijvoorbeeld ook wetgeving op andere (justitiële) terreinen (denk aan veranderingen van het Wetboek van Strafvordering), goed te volgen en indien nodig de ramingen en begroting tijdig aan te passen.

#### *Automatisering*

De afwezigheid of vertraagde invoer van een aantal automatiserings- en informatiesystemen is een belangrijk knelpunt in de uitvoering van de Wet DNA-V. Zo is ten eerste het *digitale DNA-loket*, waarvan in de Memorie van Toelichting is verondersteld dat het in 2003 operationeel zou worden, eind 2007 nog niet in werking. Dit systeem moet door zowel het OM, de politie, de DJI als het NFI gebruikt gaan worden ter stroomlijning van al het met DNA-onderzoek samenhangende berichtenverkeer.

Ten tweede is ook de invoering van een nieuw systeem binnen het OM, het Geïntegreerd Proces Systeem (GPS), sterk vertraagd. In de Memorie van Toelichting is de invoering van het GPS voorzien in eind 2002 maar op dit moment (eind 2007) is het nog steeds niet operationeel. Vanwege de verwachte invoering van GPS is destijds door het OM besloten om het bestaande systeem, het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem (Compas), niet zodanig aan te passen dat het bruikbaar zou worden voor de ondersteuning van de taken die het OM met betrekking tot DNA-onderzoek heeft. Voor de uitvoering van die taken is toen een 'noodsysteem' geïntroduceerd, namelijk het systeem Registratie OnderzoeksOpdrachten DNA (ROOD). Het nadeel hiervan is dat, vanwege het bestaan van twee systemen (Compas en ROOD), informatie nu twee keer moet worden ingevoerd en dat ROOD verschillende onderdelen van het werkproces bij DNA-onderzoek niet ondersteunt, zoals het informeren van het NFI over veranderingen in de status van opgeslagen DNA-profielen van sporen en personen en – tot voor kort – het gevolg geven aan meldingen van hits.

---

<sup>63</sup> Dit zijn de aantallen uitgevaardigde bevelen. Vooral omdat een deel van de veroordeelden niet verschijnt op de DNA-sprekuren, wordt in de praktijk niet bij al deze veroordeelden celmateriaal afgenomen.

<sup>64</sup> Zie tabel 5.1 en de daarbij in tabelnoot h gemaakte nuancering.



Een derde bevinding wat betreft automatiserings- en informatiesystemen heeft te maken met het Opsporingsregister (OPS). In het OPS worden personen geregistreerd die aangehouden dienen te worden. Ook de veroordeelden die niet op een DNA-spreekuur zijn verschenen worden opgenomen in het OPS. De registratie van deze veroordeelden is echter pas januari 2006 operationeel geworden. Voor die tijd heeft de passieve opsporing van de betreffende veroordeelden, dat wil zeggen opsporing via raadpleging van het OPS, bijvoorbeeld tijdens een verkeerscontrole of controle van het paspoort op Schiphol, niet plaats kunnen vinden.

Het ontbreken van een organisatieoverstijgend geautomatiseerd informatiesysteem (het *digitale DNA-loket*) waarmee de informatiestroom tussen de ketenpartners van bevel tot en met hit kan worden verzorgd en het ontbreken binnen het OM van een systeem dat voor alle met DNA-onderzoek samenhangende taken kan worden gebruikt, leidt tot inefficiëntie in het uitvoeringsproces en heeft ook een negatieve invloed op de kwaliteit van de uitvoering.<sup>65</sup> De inefficiëntie bestaat er ten eerste uit dat de uitvoering van de coördinerende rol die het OM heeft arbeidsintensiever wordt. Deze regisserende, coördinerende rol van het OM betekent in het geval van DNA-onderzoek bij veroordeelden onder andere dat de officier van justitie (OvJ): de bevelen uitvoerd; de planning van de spreekuren verzorgt; verantwoordelijk is voor de signalering in het OPS van en het uitschrijven van aanhoudingsbevelen jegens veroordeelden die niet op een DNA-spreekuur verschijnen; ervoor moet zorgen dat meldingen van hits op het juiste parket terechtkomen waarna de betreffende zaaksof vervolging moet beslissen over vervolgacties; en het NFI moet informeren over uitkomsten van opsporingsonderzoeken en straf- en bezwaarzaken. Op dit moment verlopen deze handelingen voor een belangrijk deel via schriftelijke formulieren, watgeen bewerkelijk is. Een tweede inefficiëntie betreft de aanlevering van afgenomen wangslimsetjes bij en verwerking door het NFI. Ook de aanlevering en verwerking van setjes vindt op dit moment namelijk plaats via 'papier'. Behalve dat het uitvoeringsproces als gevolg van de afwezigheid van een geautomatiseerd informatiesysteem minder efficiënt is, komt ook de kwaliteit van (sommige van) de genoemde activiteiten erdoor onder druk te staan. Zo wordt ten eerste het adequaat oppikken en volgen van hits bemoeilijkt waardoor het gevaar bestaat – en ook daadwerkelijk is opgetreden – dat hits niet op de juiste plek terechtkomen en uit zicht verdwijnen. Ten tweede is het risico groter dat het OM de informatieplicht die het op verschillende momenten richting het NFI heeft niet goed naleeft. Hierdoor zitten er DNA-profielen in de databank die er niet in horen te zitten. Ten derde is de kans groter dat er fouten worden gemaakt bij de aanlevering van setjes, hetgeen met het formulier dat bij die aanlevering van de setjes gebruikt moet worden dus ook relatief vaak gebeurt; in een in 2006 door het NFI getrokken steekproef van was bij 24% van de ontvangen setjes het formulier foutief of niet gebruikt. Een vierde negatief gevolg voor de kwaliteit van het uitvoeringsproces is meer indirect en bestaat eruit dat het moeilijker is om informatie *over* de uitvoering te genereren, waardoor er minder mogelijkheden zijn om die uitvoering aan te sturen.

---

<sup>65</sup> Bij de te benoemen verstoringen van het uitvoeringsproces gaan we ervan uit dat uitvoering via een geautomatiseerd systeem in beginsel efficiënter is en minder van de genoemde risico's voor de kwaliteit met zich meebrengt dan 'handmatige' uitvoering.

Het is op dit moment (eind 2007) onduidelijk of en wanneer er een organisatie-overstijgend geautomatiseerd systeem gerealiseerd gaat worden. De genoemde verstoringen van het uitvoeringsproces en bovendien de mogelijke inwerking-treding van een tweede fase van de Wet DNA-V, onderstrepen echter het belang van een spoedige invoering van een dergelijk systeem. Juist bij een groter aanbod van veroordeelden – maar natuurlijk ook los daarvan – is het immers belangrijk dat de uitvoering adequaat en doelmatig verloopt.

*(overige) Voorbereiding door afzonderlijke ketenpartners en start van de uitvoering*  
Het OM heeft in december 2004 de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* uitgebracht (College van Procureurs-Generaal, 2004). Daarin wordt uiteengezet welke stappen er bij de uitvoering van de wet moeten worden genomen, van het uitvaardigen van het bevel tot en met de vervolgactie na de melding van een hit door het NFI. De procedure die bij hitmeldingen bij DNA-onderzoek bij *veroordeelden* moet worden gevolgd, verschilt van de werkwijze die wordt gehanteerd bij DNA-onderzoek bij *verdachten*. We werken dit uit in een voorbeeld. Stel een OvJ stuurt het celmateriaal van een persoon die betrokken is (geweest) bij zaak A op naar het NFI met de opdracht om een DNA-profiel van de persoon op te maken en dit op te nemen in en te vergelijken met de DNA-databank. Stel nu dat het DNA-profiel van deze persoon blijkt overeen te komen met het DNA-profiel dat afkomstig is van een onopgelost misdrijf, zaak B, dat valt onder een andere OvJ. In dit geval zal, wanneer het om een *verdachte* gaat, zowel de OvJ van zaak A als de OvJ van zaak B en tevens de opsporingsteams van zaak A én B een melding van het NFI krijgen, terwijl wanneer het een *veroordeelde* betreft alleen OvJ A een melding van de hit ontvangt, waarna OvJ A OvJ B (of de hoofd-officier (HOvJ) van diens parket) op de hoogte moet brengen van de hit in zijn zaak. Omdat, in het genoemde voorbeeld, alleen OvJ B eventuele opsporings-acties in gang kan zetten naar aanleiding van de hit en hij voor kennis van de hit, wanneer het om een *veroordeelde* gaat, afhankelijk is van OvJ A, is het van groot belang dat laatstgenoemde de hitmelding doorgeeft. Zoals gezegd geldt dit niet bij DNA-onderzoek bij *verdachten* omdat het NFI in het verdachtentraject de meldingen van hits wel naar alle betrokkenen stuurt. Of het doorsturen van hits ook daadwerkelijk gebeurt, is dus voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin de medewerkers van de parketten die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet op de hoogte zijn van dit onderwerp uit de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* én beseffen dat de te volgen procedure bij hits in het geval van een *veroordeelde* een andere is dan wat zij gewend zijn bij *verdachten*. Een deel van de medewerkers kende de instructie echter onvol-doende en was onwetend van het verschil in procedures en mede daardoor is een deel van de hits niet bij de juiste OvJ, op het juiste parket of bij het op-sporingsteam terechtgekomen. Hierbij merken we nog op dat, hoewel de werk-wijze die de parketten moeten volgen na een hitmelding beschreven wordt in de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden*, in de instructie niet expliciet wordt opgemerkt dát de werkwijze afwijkt van wat de parketten gewend zijn uit het *verdachtentraject*. Nu is voor invoering van de Wet DNA-V ook de procedure die bij hits gevolgd moest gaan worden onderwerp van aandacht geweest in de *Projectgroep*, waarin alle ketenpartners zitting hebben. Het is echter de vraag of op beleidsniveau wel alle betrokkenen zich bewust zijn geweest van (de conse-quenties van) het feit dat deze procedure verschilt van hetgeen praktijk is bij meldingen van hits betreffende *verdachten*. Aangezien het adequaat oppikken

van hits cruciaal is voor een doelconforme uitvoering van de wet, had aan de besluitvorming op dit punt en de kennisverspreiding richting de parketten meer aandacht besteed moeten worden. We komen verderop nog terug op dit onderwerp.

Een andere constatering wat betreft de voorbereiding is dat op verschillende parketten de overzichten met veroordeelden die onder de wet vallen pas na 1 februari gereed waren. De uitvaardiging van bevelen is in die parketten daarom later dan op 1 februari 2005 begonnen. Bij die verlate start zijn overigens wel alle veroordeelden meegenomen, dus ook degenen die zijn veroordeeld tussen 1 februari 2005 en het moment waarop de eerste bevelen zijn uitgeschreven.

Ook bij de politie is de uitvoering van de wet in verschillende regio's vertraagd van start gegaan. De oorzaken daarvan zijn de zojuist genoemde verlate uitvaardiging van bevelen door het OM maar ook het feit dat door de politie de benodigde arbeidscapaciteit soms laat is vrijgemaakt en/of de nodige afspraken met het OM laat tot stand zijn gekomen.

Verder is zoals gezegd door de DJI op een vrij laat moment besloten dat de afname van celmateriaal in de penitentiaire inrichtingen verricht zou worden door de badmeesters. Omdat deze badmeesters eerst opgeleid moesten worden, is in de eerste maanden na 1 februari 2005 toch een beroep gedaan op artsen en verpleegkundigen. Vanwege de geringe afnamecapaciteit die daarvan het gevolg was – een deel van het medisch personeel wilde niet meewerken aan uitvoering van de wet – heeft vooral in de inhaalslag een aantal afnames niet plaats kunnen vinden en heeft een aantal veroordeelden dus zonder celmateriaal af te staan de penitentiaire inrichting verlaten.

### **6.3 Uitvoering van de wet**

Hieronder komen de bevindingen met betrekking tot de tweede en de derde onderzoeksvraag aan bod. De tweede onderzoeksvraag luidt: *welke ervaringen hebben de betrokken organisaties opgedaan bij de uitvoering van hun taken in het kader van de Wet DNA-V en hoe verloopt de ketensamenwerking?* Hierbij gaat het er onder andere om of verwachtingen wel/niet zijn uitgekomen, of organisaties specifieke knelpunten ondervinden, hoe het staat met het capaciteitsbeslag en of de afzonderlijke organisaties hun taakuitoefening goed op elkaar afstemmen. De derde onderzoeksvraag is: *welke resultaten zijn behaald door de verschillende organisaties die de Wet DNA-V uitvoeren?* Bij deze vraag richten we ons op het in kaart brengen van de kwantitatieve resultaten, de 'output', van de uitvoering.

#### *Het uitvaardigen van bevelen*

Tot en met de eerste vier/zes maanden van 2007 zijn er in totaal 47.297 bevelen tot afname van celmateriaal bij veroordeelden uitgevaardigd.<sup>66</sup> Van de uitzonderingsgronden op basis waarvan een bevel achterwege kan blijven wordt, voor zover uit het onderzoek valt op te maken, maar heel weinig gebruik gemaakt, hetgeen in de lijn ligt van de bedoelingen die de wetgever heeft gehad met deze uitzonderingsgronden. Wat uitdrukkelijk níet in overeenstemming is met de

---

<sup>66</sup> Voor de inhaalslag zijn cijfers beschikbaar over de eerste zes maanden van 2007. Voor het reguliere traject hebben de cijfers betrekking op de eerste vier maanden van dat jaar (zie tabel 5.1).

bedoelingen van de wetgever, is dat in een deel van de gevallen een door de OvJ gemaakte afweging óf van een uitzonderingsgrond sprake is, in het geheel niet heeft plaatsgevonden. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat de Wet DNA-V vaak niet wordt uitgevoerd door de betreffende zaaksOvJ's, maar door een gespecialiseerde medewerker die het zaaksdossier in beginsel niet kent, zoals de LOFR voor de inhaalslag en de forensisch OvJ of een administratieve medewerker voor het reguliere traject. Dat de uitvoering bij specialisten wordt belegd is begrijpelijk en vanuit sommige opzichten waarschijnlijk ook wenselijk. Het komt de efficiëntie wellicht ten goede en waar het gaat om het oppikken van hits zijn er in beginsel minder uitvoeringsrisico's dan wanneer het op één centrale, gespecialiseerde plaats is belegd dan wanneer het aan verschillende zaaksOvJ's wordt overgelaten. Wanneer dat echter betekent dat de uitzonderingsgronden in het geheel niet meer worden beoordeeld, is dat echter niet wenselijk. Aangezien het de bedoeling is geweest van de wetgever dat die individuele beoordeling wel plaatsvindt, wordt aanbevolen om te zoeken naar een werkwijze waarbij die beoordeling ook daadwerkelijk wordt gemaakt maar waarbij tevens zoveel mogelijk de voordelen van een centrale, gespecialiseerde uitvoering intact blijven.

#### *Afnames*

In de inhaalslag is een deel van de bevelen niet uitgevoerd kunnen worden. Dat geldt voor 565, oftewel 9%, van de 6.213 bevelen die tot en met 30 juni 2007 in de inhaalslag zijn uitgevaardigd. De betreffende veroordeelden waren voordat het bevel betekend of uitgevoerd kon worden al op vrije voeten, onder andere doordat er in de eerste maanden van wetsuitvoering zoals gezegd onvoldoende afnamecapaciteit beschikbaar was in de penitentiaire inrichtingen. Specifiek aandachtspunt vormt de afname van celmateriaal bij veroordeelden die zich bevinden in particuliere niet-justitiële inrichtingen. Deze afnames zouden in een deel van de gevallen niet hebben plaatsgevonden. Deze informatie is pas bij het afronden van het voorliggende rapport verkregen en daarom is er geen mogelijkheid geweest om die informatie grondig uit te werken. De niet-afnames bij deze categorie zouden zowel betrekking hebben op de inhaalslag als op het reguliere traject.

Verder geldt dat fysieke dwang bij de afname in penitentiaire inrichtingen niet of zeer weinig lijkt voor te komen. Wel komt het voor dat gedetineerde veroordeelden in eerste instantie weigerachtig zijn en pas na (dreiging met) plaatsing in afzondering meewerken.

De afname bij veroordeelden die op vrije voeten zijn, gebeurt op de DNA-sprekuren die de politie organiseert. De opkomst op die spreken ligt ongeveer op 60%. Dit is aanzienlijk hoger dan waarvan bij de voorbereiding van de invoering van de wet is uitgegaan (15%). Voor de actieve opsporing, dat wil zeggen het actief 'ophalen', van veroordeelden die niet verschijnen op een spreekuur bestaat geen centraal OM- of politiebeleid. De actieve opsporing van die veroordeelden is dan ook afhankelijk van de prioriteit die vooral de regionale politie eraan geeft.

### *Aanlevering bij en verwerking door het NFI*

Omdat het *digitale DNA-loket* niet operationeel was, hebben het OM en de politie ter ondersteuning van het met de afname van setjes samenhangende berichtenverkeer het 3-in-1-formulier ontwikkeld. Een flink deel van deze formulieren wordt foutief gebruikt, waardoor met name in het sterk gestandaardiseerde werkproces van de frontdesk van het NFI inefficiënties optreden. Eerder in dit hoofdstuk (paragraaf 6.2) is al gewezen op het belang van de invoering van een geautomatiseerd systeem dat de ketenorganisaties kunnen gebruiken voor het berichtenverkeer.

Omdat er bij meer veroordeelden celmateriaal wordt afgenomen dan waarvan is uitgegaan in de begroting en in de vaststelling van de capaciteit van het NFI, is er bij het NFI een grote achterstand in de verwerking van afnamesetjes ontstaan. Deze achterstand bedraagt zoals gezegd op 30 juni 2007 maximaal 15.564 setjes<sup>67</sup>. Alleen het NFI lijkt als gevolg van de overschrijding van het aantal veroordeelden dat onder de wet valt capaciteitsproblemen te ondervinden. Bij het OM, de politie en de DJI spelen voor zover bekend geen capaciteitsproblemen. De uitvoering van de Wet DNA-V vormt voor het NFI in verhouding, dat wil zeggen afgezet tegen het totale takenpakket, dan ook een veel grotere taak dan voor de andere ketenpartners. Een groot deel van alle werkzaamheden die het NFI op het gebied van DNA-onderzoek verricht, verricht het in het kader van deze wet.

### *Bezwaarzaken*

Ongeveer 2% van de veroordeelden tegen wie een bevel tot afname van celmateriaal is uitgevaardigd dient een bezwaarschrift in, wat veel lager is dan verwacht (25% voor de inhaalslag en 10% voor het reguliere traject). Van de ingediende bezwaarschriften is tot nu toe 21% gegrond verklaard. Voor zover dat uit de bestaande databanken valt op te maken, lijkt de (vermeende) onverenigbaarheid van het opslaan van de DNA-profielen van minderjarige veroordeelden met artikelen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), een van de belangrijkste redenen om een bezwaar in te dienen respectievelijk gegrond te verklaren. In een van de bezwaarzaken van minderjarige veroordeelden zal door de procureur-generaal cassatie in het belang der wet worden gevorderd.<sup>68</sup>

Verder valt op dat in een aantal ogenschijnlijk gelijksoortige gevallen door rechtbanken verschillend wordt geoordeeld over ingediende bezwaren. Zo is in door rechtbanken gedane uitspraken op ingediende bezwaarschriften tegenstrijdige argumentatie aangetroffen over: de verenigbaarheid van het opslaan in de databank van DNA-profielen van minderjarige veroordeelden met het IVRK; de consequenties die verbonden mogen worden aan door het ministerie van Justitie opgesteld voorlichtingsmateriaal; en de toepassing van de uitzonderingsgronden.

---

<sup>67</sup> Zie tabel 5.1 en de daarbij in tabelnoot h gemaakte nuancering.

<sup>68</sup> Op het moment van schrijven (eind 2007) is dit nog niet gebeurd, maar een medewerker van de Hoge Raad heeft gemeld dat de vordering binnenkort wel zal plaatsvinden.

### *Melding en opvolging van hits*

Tot en met 30 juni 2007 hebben 1.109 van de 24.458 nieuwe veroordeelden van wie een DNA-profiel aan de databank is toegevoegd een hit opgeleverd, en wel met in totaal 1.623 zaken (zie tabel 5.1). Een deel van deze 1.623 hits heeft echter betrekking op reeds afgedane zaken, en moet in dat opzicht dus gezien worden als een onbruikbare hit. Hoe groot dat deel in totaal is, is niet bekend. Wel is dat bekend voor een kortere periode van wetsuitvoering. Zo blijkt uit onderzoek dat van alle 710 hits (met DNA-profielen van veroordeelden) die tussen 1 mei 2005 en 1 mei 2006 zijn ontstaan, het 108 keer ging om een reeds afgedane zaak, wat neerkomt op 15% (Ondracek, 2007).

Zoals gezegd schrijft de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* voor dat meldingen van hits, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij verdachten, alleen worden verstuurd naar de OvJ die opdracht heeft gegeven tot opname van het DNA-profiel van de veroordeelde in de databank. De OvJ van de zaak waarmee de hit is ontstaan en de politie worden, wanneer het om een veroordeelde gaat, door het NFI niet op de hoogte gebracht. De opdrachtgevende OvJ moet, zo stelt de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* voor, ervoor zorgen dat de hit wordt doorgestuurd naar de OvJ waaronder de zaak valt en die moet vervolgens een beslissing nemen over eventuele opsporingsacties en de politie op de hoogte brengen. Uit onderzoek naar wat er is gebeurd met 710 hits uit de periode 1 mei 2005 - 1 mei 2006 blijkt dat dit doorsturen naar de juiste OvJ en/of de politie in een substantieel aantal zaken achterwege is gebleven, waardoor de betreffende OvJ's en opsporingsteams dus onwetend blijven van de hit in hun zaak en deze hits zonder enig gevolg blijven (Ondracek, 2007). In het genoemde onderzoek worden als oorzaken hiervan genoemd het ontbreken van voldoende kennis van de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* en de afwezigheid van een registratiesysteem van hits binnen de parketten.

De doelstelling van de wet, te weten de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van misdrijven, en daarmee tevens de legitimatie van de uitvoeringskosten en de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer die de wet met zich meebrengt, berust op de veronderstelling dat er effectief wordt omgesprongen met hits. Het is daarom van groot belang dat het beleid en de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de opvolging van hits adequaat is. Ook hier geldt dat een mogelijke invoering van een tweede fase van wetsuitvoering dit belang nog eens groter maakt. In een tweede fase zullen er (in eerste instantie in ieder geval) immers meer DNA-profielen aan de databank worden toegevoegd en dus zullen er waarschijnlijk ook meer hits ontstaan. Dat geldt des te meer omdat de veroordeelden die in een tweede fase onder de werkingssfeer van de wet zullen worden gebracht, het soort delicten hebben gepleegd waaruit de databank, wat aanwezige sporen betreft, voor het grootste deel bestaat, namelijk vermogensdelicten.

Binnen het OM is recentelijk een aantal veranderingen doorgevoerd dat de doorgeleiding van de hits ten goede moet komen. Zo verstuurt het NFI voortaan alle hits naar één centrale OvJ binnen een parket en moeten de parketten voortaan periodiek gegevens aanleveren over het aantal binnengekomen hits en de nieuwe vonnissen die er op basis van hits zijn uitgesproken, waardoor het Parket-Generaal zicht heeft op de hits en eventueel acties kan ondernemen maar waardoor vooral ook de parketten zelf gedwongen worden om hits te registreren en bewuster met hits om te gaan. Zoals gezegd is er binnen het OM

op dit moment (eind 2007) geen geautomatiseerd systeem dat gebruikt kan worden voor alle met DNA-onderzoek samenhangende activiteiten. Met betrekking tot de registratie en het volgen van hits is het systeem ROOD sinds medio oktober 2007 zodanig aangepast dat het ook voor deze activiteiten kan worden gebruikt.

Naast de (blijvende) uitvoering van de door het Parket-Generaal in gang gezette maatregelen, bevelen we aan dat de ketenpartners/de *Projectgroep* bij de voorbereidingen van de tweede fase van wetsuitvoering ruimschoots aandacht besteden aan het onderwerp hits. Daaronder verstaan we de effectieve opvolging van hits, en alle beleidsmatige en organisationele factoren die daarbij van belang zijn, maar ook het capaciteitsbeslag bij de politie en het OM dat het opvolgen van een groter aantal hits met zich mee kan brengen. Bij de invoering van de eerste fase is deze aandacht er niet voldoende geweest en zijn de hits, zeker achteraf beschouwd, te veel als een, letterlijk en figuurlijk, sluitstuk van de wet beschouwd, terwijl het adequaat omgaan met hits de basis is onder de legitimiteit en mogelijke doelbereiking van de wet.

Met betrekking tot doelbereiking merken we nog op dat ook als alle hits op de juiste plaats terecht komen, aan een deel van de hits waarschijnlijk geen opsporingsacties zullen worden verbonden. Bij bijvoorbeeld enkelvoudige inbraken of wanneer er sprake is van recente veroordelingen voor (veel) zwaardere delicten dan het delict uit de zaak waarmee de hit is ontstaan, kan het ondernemen van actie namelijk als niet opportuun worden gezien.

#### *Beheer van de DNA-databank: berichtenverkeer OM - NFI*

Een deel van de regisserende, coördinerende rol die het OM bij DNA-onderzoek heeft, bestaat uit het inlichten van het NFI over feiten die van belang zijn voor het beheer van de databank, zoals veranderingen in de status van een zaak of persoon waarvan een DNA-profiel in de databank is opgeslagen. Aan deze informatieplicht blijkt (nog steeds) niet altijd voldaan te worden waardoor er onder andere DNA-profielen ten onrechte in de databank zijn opgeslagen. Dit probleem speelt niet specifiek bij DNA-onderzoek bij veroordeelden maar geldt voor DNA-onderzoek in het algemeen, dus ook, en vooral, voor DNA-onderzoek aan sporen en bij verdachten. Vanuit het perspectief van rechtstatelijkheid en het maatschappelijk draagvlak voor forensisch DNA-onderzoek, dient de informatieplicht beter nageleefd te worden. Al eerder is opgemerkt dat de afwezigheid van een geautomatiseerd systeem binnen het OM dat erop wijst dat bijvoorbeeld een DNA-profiel moet worden vernietigd, een belemmerende factor is bij het goed naleven van de informatieplicht. Daarnaast is het mogelijk dat de aandacht voor de informatieplicht niet op alle parketten voldoende groot is. Een aanwijzing daarvoor is het feit dat parketten ook nadat zij in een reeds afgedane zaak een hitmelding hebben ontvangen – waaruit ze dus hebben kunnen opmaken dat er van die zaak ten onrechte nog een spoor in de databank is opgenomen – vaak nalaten het NFI opdracht te geven het betreffende spoor te verwijderen.

#### *Zicht op de uitvoering*

Cijfermatige overzichten van de uitvoering zijn beperkt beschikbaar. Dat geldt op centraal niveau buiten de ketenpartners, maar, wat betreft het OM, de politie en de DJI, ook op centraal niveau binnen de afzonderlijke organisaties. Nu is de informatievoorziening over en toezicht op de uitvoering van beleid natuurlijk

geen doel op zich. Op hoofdpunten moeten er echter voldoende gegevens beschikbaar zijn zodat nagegaan kan worden of de uitvoering aan de verwachtingen voldoet of dat zich wellicht onverwachte uitkomsten voordoen. Om een dergelijk zicht te garanderen zonder dat de uitvoerende organisatieonderdelen onnodige gegevens moeten verzamelen, moet, bij voorkeur vooraf, een beperkt aantal indicatoren worden opgesteld. Dat is bij verschillende ketenorganisaties grotendeels al gebeurd. De levering van informatie voor die indicatoren moet echter regelmatig en vollediger plaatsvinden dan nu het geval is.

Los van cijfermatige informatie is het zicht op de decentrale uitvoering van centraal opgezet beleid niet altijd groot. Zo was het binnen het OM in belangrijke mate onbekend of de *Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden* ook correct wordt uitgevoerd. Zeker wanneer centrale richtlijnen handelingen of acties voorschrijven die een nieuwe, afwijkende manier van werken voor de uitvoeringspraktijk betekenen, en vooral wanneer die acties vrij cruciaal zijn, zoals de procedure bij hits, kan er niet van uit worden gegaan dat alleen het bestaan van een richtlijn een garantie is voor de correcte uitvoering ervan. Overigens is het onderzoek naar het doorsturen en oppikken van hits waarin de niet optimale naleving van de instructie naar voren kwam, mede op initiatief van het OM uitgevoerd. Daarmee heeft het OM op enig moment dus toch voor een terugkoppeling van uitvoeringsinformatie gezorgd. Om deze terugkoppeling een structureel karakter te geven, heeft het OM verder de parketten gevraagd periodiek gegevens aan te leveren over hits. Daarnaast is er recent binnen het OM een specifiek organisatiedeel aangewezen dat zich richt op de implementatie van beleid. Van belang daarbij is dat de aandacht niet alleen uitgaat naar de *beschrijving* van procedures maar ook naar de daadwerkelijke *uitvoering* daarvan.

#### 6.4 Tot slot

In dit rapport is verslag gedaan van een procesevaluatie van de Wet DNA-V. Zoals gebruikelijk bij procesevaluaties heeft het onderzoek zich niet gericht op de effecten van de wet. Wel is er zicht verkregen op de uitvoeringspraktijk. Daarbij is duidelijk geworden dat uitvoering van de wet een omvangrijke en complexe operatie is. Bovendien zijn er door het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk, ook al beantwoordt een procesevaluatie niet de vraag óf de doelen van een wet bereikt zijn, factoren in beeld gebracht die van invloed zijn op de mate waarin of omstandigheden waaronder die doelen al dan niet bereikt kunnen worden. Hieronder worden de belangrijkste onderzoeksuitkomsten met betrekking tot die uitvoeringspraktijk nog eens puntsgewijs benoemd.

- Het ontbreken van adequate, op DNA-onderzoek toegespitste geautomatiseerde informatiesystemen, zowel op een organisatieoverstijgend niveau als binnen het OM, heeft een negatieve invloed op de efficiëntie en de kwaliteit van het uitvoeringsproces.
- Van de uitzonderingsgronden die in de wet zijn opgenomen wordt zeer weinig gebruik gemaakt. Dit is in overeenstemming met de verwachtingen die in de wetgeschiedenis hieromtrent zijn geformuleerd. In strijd met de bedoelingen van de wetgever is dat een individuele beoordeling of al dan niet van een uitzonderingsgrond sprake is in een deel van de gevallen niet



plaatsvindt. De achtergrond daarvan ligt in het feit dat het uitvoeren van de bevelen tot afname van celmateriaal in veel parketten niet bij de betreffende zaaksOvJ's is belegd, maar bij gespecialiseerde medewerkers die de afzonderlijke zaken niet (altijd) kennen.

- In de inhaalslag is een deel van de bevelen niet uitgevoerd omdat de betreffende veroordeelden al op vrije voeten waren gesteld voordat celmateriaal afgenomen kon worden.
- Fysieke dwang bij de afname van celmateriaal lijkt vrijwel niet voor te komen.
- De opkomst op de DNA-sprekuren is ongeveer 60%.
- Van de veroordeelden tegen wie een bevel is uitgevaardigd dient 2% en bezwaarschrift in tegen verwerking van zijn celmateriaal. Van de bezwaren wordt 21% gegrond verklaard.
- Rechtbanken geven in ogenschijnlijk gelijke zaken soms een verschillend oordeel over een ingediend bezwaar.
- Bij het NFI bestaat een grote achterstand in de verwerking van afgenomen setjes. De oorzaak hiervan is onder andere dat bij invoering van de eerste fase van de wet meer delicten onder de wet zijn komen te vallen dan waarvan bij de begroting van de uitvoeringskosten is uitgegaan.
- Tot en met het eerste halfjaar van 2007 heeft de opname in de databank van de DNA-profielen van 24.458 veroordeelden geresulteerd in 1.623 hits. Daarvan heeft echter een deel betrekking op al afgedane zaken.
- Een deel van de hits is niet bij de juiste OvJ, het juiste parket of het opsporingsteam terechtgekomen. De achtergrond hiervan is (onder andere) dat een deel van de medewerkers van het OM niet op de hoogte was van de procedure die het NFI volgt wanneer het DNA-profiel van een veroordeelde een hit oplevert.
- Het OM voldoet niet altijd aan zijn informatieplicht richting het NFI, waardoor er onder andere DNA-profielen ten onrechte in de databank zijn opgeslagen.



# Summary

## From verdict to DNA profile

### A process evaluation of the DNA Sampling of Convicted persons Act

The DNA Sampling of Convicted persons Act [*Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, Wet DNA-V*] entered into force on 1 February 2005. Since that date, samples of cellular material have been taken from the vast majority of individuals convicted of a violent or sexual offence. This cellular material is then used to establish a DNA profile, which is saved in the database and compared with DNA profiles already present in the system, as well as those that are subsequently added. The aim of this legislation is to contribute to *'the prevention, detection, prosecution and trial of offences in which the perpetrator has left behind traces of cellular material'*.

The Act has important consequences for various organisations within the criminal law chain, such as the Public Prosecution Service [*Openbaar Ministerie, OM*], the police, the National Agency of Correctional Institutions [*Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI*] and the Netherlands Forensic Institute [*Nederlands Forensisch Instituut, NFI*]. As the implementation of legislation places great demands on these *chain partners* and in view of the fact that it is necessary for each part of the chain to function effectively in order to ultimately achieve the intended goals, it is important to identify the ways in which the relevant organisations implement the Act and what results they have achieved to date in this regard. The Research and Documentation Centre [*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC*] has therefore carried out a *process evaluation* in order to gain an insight into this issue. The *main issue* that the study attempted to address was as follows:

*how is the DNA-V Act being implemented and what results have been achieved to date by the organisations involved in its implementation?*

The main issue has been broken down into research questions focusing on: the way in which the various organisations have prepared for the new legislation; the actual implementation of the Act; as well as the results that the organisations have achieved. The results or *output* are taken to mean the direct services that the various implementing organisations are required to provide, such as the DNA samples taken from convicted persons or the inclusion of DNA profiles in the database and the resulting *matches*. The desired effects or *outcome* of the Act, namely a reduction in recidivism and an increase in the number of arrests, summonses and convictions, have not been addressed in this study. These issues will be dealt with in an *effect evaluation* to be carried out at a later date.

Four types of data were used in order to answer the research questions. Firstly, interviews were conducted, both *face-to-face* and over the telephone, with key individuals at the various chain partners. Secondly, legislation, regulations and

policy documents were studied. A third data source consisted of figures obtained from the various organisations. In the fourth case, legal databases were used in order to gain an overview of lodged objections tot DNA-profiling.

### **Legislation, regulations and implementation structure**

As almost the entire criminal law chain is involved in implementing the Act and due to the many cases of mutual dependency and the many communication flows that play an important role in this implementation, the implementation structure is fairly complex. Before proceeding to discuss the conclusions and recommendations, a description of the main features of this implementation structure is therefore provided below. The key elements of the legislation and regulations are also addressed.

At the moment, the DNA-V Act only applies to violent and sexual offences. The restriction to these offences is not a component of the Act itself, but is stipulated in an implementation decree. The original legislation relates to a much broader category of convicted persons, namely all offenders convicted of an offence that falls within the scope of Article 67, paragraph 1 of the Code of Criminal Procedure [*Wetboek van Strafvordering*, Sv]. This includes violent and sexual offences, however also other crimes such as offences against property (for example theft and breaking and entering). Due to the major procedural consequences associated with the Act, the decision was however taken to phase in the Act. The first stage is currently underway, which means that the Act is only implemented in respect of persons convicted of a violent or sexual offence. During the second stage, which is still to be introduced, the Act will also apply to (some) individuals convicted of other offences.

Where a person is convicted in the first instance (i.e. by a court) of a violent or sexual offence, the Public Prosecutor [*officier van justitie*, OvJ] who dealt with the case will issue an order for the collection of cell material. An order will only not be issued if a DNA sample from the convicted person has already been saved in the DNA database or if one of the two substantive grounds for exemption applies. These two substantive grounds for exemption relate respectively to the type of serious offence and characteristics or circumstances of the convicted person, on the basis of which it is *reasonably plausible that the determining and processing of the convicted person's DNA profile will not be of any importance in the prevention, detection, prosecution and trial of offences committed by the convicted person.*

On the one hand, the Act applies to all persons convicted of a pertinent offence after 1 February 2005 and upon whom a sentence (imprisonment) or measure (placement under a hospital order) for the restriction of liberty has been imposed, or who are required to serve a community service order, a suspended custodial sentence or undergo a placement in a correctional institution for juvenile offenders, psychiatric hospital or an institution for repeat offenders. The implementation of the Act in respect of convictions after 1 February 2005 is called the *regular procedure*. In the regular procedure, a DNA sample is taken in all instances with the exception of those cases in which the sanction is purely financial in nature (a pecuniary sanction).

On the other hand, the Act also applies to convicted persons who had already been handed down a non-suspendable custodial sentence or measure prior to 1 February 2005 and who were still in the process of serving or had yet to serve this sentence or measure on that date. This part of the implementation of the Act is referred to as the *catching up procedure*. Convicted persons who were handed down a sentence other than a custodial sentence prior to 1 February 2005, such as a community service order or one of the other above-mentioned sanctions, do not fall within the scope of the catching up procedure and are therefore not required to provide a DNA sample within the context of this Act. With regard to the organisation of the implementation process, the main difference between the regular procedure and the catching up procedure lies in the fact that implementation within the regular procedure takes place at the individual public prosecutor's offices, whereas the implementation of the catching up procedure is coordinated centrally by the Public Prosecution Service, namely by the National Officer for Forensic Research [*Landelijk Officier Forensische Research*, LOFR].

The order issued by the Public Prosecutor must state the location at which the sample must be taken. In the case of all convicted persons (therefore those from both the regular procedure and the catching up procedure) who were already detained at the time that the sentence was handed down and in the case of those convicted persons who fall within the scope of the catching up procedure who were yet to serve their custodial sentence at the time that the sentence was handed down, the sample is taken in the correctional institution in which they are or will be staying. Convicted persons under the regular procedure who are not in custody at the time that the order is issued, in other words those who have been handed down a community service order and convicted persons who have been handed down a suspended or postponed custodial sentence ('convicted persons awaiting imprisonment'), must report to a police station to undergo DNA sampling. The plan was originally to call up convicted persons awaiting imprisonment under the catching up procedure for the purpose of undergoing DNA sampling at a police station. As there is no overview available of this category of convicted persons who are classed under the catching up procedure, in practice, samples are not taken from these individuals until they report to a correctional institution to serve their sentence. Within the catching up procedure, all samples are therefore taken in correctional institutions, whereas in the regular procedure, samples are taken in both correctional institutions and at police stations.

The police organise so-called DNA surgeries, in principle two times per month, for the purpose of taking cellular material samples at police stations. In the order, the Public Prosecutor summons the individual in question to attend a DNA surgery at a specific time. For this reason, the surgeries are scheduled by the public prosecutor's office, naturally in consultation with the police. If the convicted person fails to comply with a summons to attend the DNA surgery, the police report this non-attendance to the Public Prosecution Service. The Public Prosecution Service subsequently ensures that the convicted person is *listed* in the index of wanted persons [*opsporingsregister*, OPS], which means that he or she is registered as a person who must be detained. If a person is merely listed in the OPS, which can be interpreted as a *passive* warrant of arrest, the individual will not be *actively* tracked down and thus it will only be possible

to arrest the convicted person if he or she comes into contact with the police or the Royal Military Constabulary [*Koninklijke Marechaussee*] in another way, such as during a spot check or via passport control at Schiphol. The Public Prosecution Service may however also decide that a convicted person should be actively tracked down. In this case, the Public Prosecutor will issue a warrant for his or her arrest.

In the case of both DNA sampling at a DNA surgery and in a correctional institution, the samples are taken by a doctor or nurse or, if the convicted person does not object, by a 'regular' employee of the police or the institution who has undergone the necessary training. In practice, this means that during DNA surgeries, samples are in principle taken by a police man/woman, unless the convicted person insists that this be carried out by a doctor or nurse. Samples in correctional institutions were, certainly during the first few months of the implementation of the Act, relatively frequently taken by medical personnel. However since then they have been taken by the so-called *prison intake staff*, the members of staff responsible within the institution for admitting new inmates. DNA samples are specifically taken by scraping a cotton bud across the inside of the cheek.

The buccal swab samples are then used by the NFI to compile a DNA profile, which is saved in the database. However, this 'profiling' only takes place once the Public Prosecutor has issued an explicit instruction for this to be carried out. The Public Prosecutor issues this instruction once the two week period within which the convicted party is able to lodge a notice of objection against inclusion in the database has expired. The convicted person is not entitled to raise an objection against the sampling of cellular material itself (incidentally, the lodging of an appeal against the verdict of the court doesn't have a suspensive effect on the sampling either). When a DNA profile is entered in the database, it is compared with all the DNA profiles already present in the system, as well as those that are subsequently added. The results of the comparison are submitted to the Public Prosecutor by the NFI. This report is only sent to the Public Prosecutor who issued the order for profiling to be carried out, thus the same Public Prosecutor who issued the order for a sample of cellular material to be taken.

### **Conclusions and recommendations**

The implementation of the Act constitutes a huge operation for the chain partners. Up to and including 30 June 2007 (the most recent available reference point), 47,297 orders had been issued with regard to the collection of samples of cellular material from convicted persons, samples had been taken from at least 40,325 convicted persons and 24,458 new DNA profiles of convicted persons had been added to the database (the NFI has a processing backlog). This means that the majority of DNA profiles within the NFI database relating to known individuals currently comprise those DNA profiles obtained as a result of the implementation of this Act.

If we take into account the scope of the operation, the Act is being implemented without any major problems in many areas. One aspect of the implementation

that has not gone particularly well is the reporting and following up of matches. This is an important, yet not the only, area in which improvements are both required and possible. In drawing conclusions from the present process evaluation we will focus on these aspects of implementation. In some cases, the conclusions are accompanied by recommendations.

### ***Preparations for the implementation of the Act***

#### *Preparations for the implementation of the Act: division of responsibilities*

An important observation with regard to the division of responsibilities is that the number of convicted persons to which the Act applies is much higher than was assumed during the preparations (and in the budget). The offences common assault (Article 300, paragraph 1 of the Penal Code [*Wetboek van Strafrecht*, Sr]) and arson (Article 157 of the Sr) were not originally included in the offences to which the DNA-V Act would apply (from the first stage). As the result of an amendment to the Code of Criminal Procedure and on the insistence of the Public Prosecution Service respectively, common assault and arson were finally brought under the scope of application of (the first stage of) the Act.

These offences were added at fairly short notice before the Act entered into force. In the 12 November 2004 version of the *Master Plan*, the plan drawn up by the *Project Group* for the purpose of introducing the Act, common assault and arson were not yet included under those offences that fall within the scope of the first stage (*Master Plan*, 2004, pp. 26 and 27). In the case of common assault, the fact that this offence became one to which the DNA-V Act applies was also *noted* at a late stage. The fact is, common assault became an offence in respect of which DNA sampling is required as a result of other legislation in the field of justice, namely legislation with regard to the placing of repeat offenders in specific institutions (Bulletin of Acts and Decrees, no. 351, 2004). This legislation brought common assault under the regime of Article 67, paragraph 1 of the Sv and therefore also within the scope of application of the DNA-V Act. The Act in relation to repeat offenders entered into force on 1 October 2004, however had been published in the Bulletin of Acts and Decrees as far back as 9 July 2004.

As common assault in particular occurs very frequently, the addition of this offence has resulted in a significant increase in the number of convicted persons that fall within the scope of the Act, namely, at a (rough) estimate, by about one third. As a result of the late stage at which the scope of application of the Act was extended and/or recognised and chiefly as a result of the fact that this extension was not factored into the budget in respect of implementation costs however, the chain organisations were not able to prepare for the larger number of convicted persons. We will return to this subject in the section entitled 'budget'.

In so far as the division of responsibilities was carried out by the chain partners themselves, in a number of areas this took place at a late stage. For instance, a final decision was not taken with regard to the following aspects until the last month(s) prior to the introduction of the Act: the extent to which convicted persons who failed to turn up to a DNA surgery should be actively tracked down (decision: in principle, no active tracing, instead of tracking down all of these convicted persons); the point in the criminal justice chain at which samples of cellular material should be taken (decision: in the correctional institutions and

at DNA surgeries, instead of immediately after the trial); and the role of the probation and after-care service (decision: solely to encourage those who have been handed down a community service order to attend a surgery, instead of also identifying these individuals to the Public Prosecution Service/the police). In addition, a final decision with regard to who would be responsible for taking the samples within correctional institutions was not taken by the National Agency of Correctional Institutions [*Dienst Justitiële Inrichtingen*, DJI] until the end of December 2004. In the first instance, the DJI operated on the basic assumption that this would be carried out by doctors and nurses. The doctors and nurses themselves were however not informed of this until a few months before the Act entered into force. At that time, they raised objections against this role, as it was asserted that DNA sampling would have a detrimental effect with regard to the bond of trust that exists between doctors/nurses and inmates. As a result of this opposition, the decision was taken at the time to arrange for the prison intake staff to take the samples. These employees, whose responsibilities within the correctional institutions include the admission of newly convicted persons, were, however, first required to undergo training, which did not take place in a timely manner. We will return to this issue later. The overdue decision of the DJI to arrange for the prison intake staff to collect the samples also resulted in a delay to the regulations that were being drawn up on the basis of the DNA-V Act. The DNA Sampling in Criminal Cases Decree [*Besluit DNA-onderzoek in strafzaken*] stipulates that DNA sampling shall be carried out by a doctor or nurse or, if the convicted person does not object, by another person who meets the requirements established by ministerial regulation (Government Gazette, no. 203, 2001). This ministerial regulation takes the form of the DNA Sampling in Criminal Cases Regulation [*Regeling DNA-onderzoek in strafzaken*], which covers such aspects as the training that must be followed by individuals other than doctors and nurses in order to carry out DNA sampling (Order in Council, 2001). Until 2006, however, this training requirement was only stipulated with regard to investigating officers who take samples of cellular material and no reference was made to sampling carried out by non-medical personnel in correctional institutions, as it was assumed in the first instance that doctors and nurses would be responsible for this. A training requirement in relation to employees of institutions was not specified in the DNA Sampling in Criminal Cases Regulation until January 2006.

#### *Preparations for the implementation of the Act: budget*

The budget in respect of implementation costs was established on the basis of estimates of the number of convicted persons. These estimates were drawn up in 2001, and were based on the number of convicted persons in 1999 and 2000. No adjustments were subsequently made to this budget. Partly as a result of the addition of arson and, in particular, common assault to the list of offences to which the Act applies, the number of convicted persons that fall within the scope of the Act turned out to be greater than previously anticipated. Despite expectations that, during the first two years of its implementation, the Act would affect 16,500 and 8,000 convicted persons respectively, in reality these numbers rose to almost 19,600 and 20,300. As the funding with regard to implementation was also based on these estimates, the NFI has experienced a major capacity shortage and a backlog in relation to the processing of samples taken. On 30 June 2007, the backlog within this institution amounted to (at most) of more



than 15,000 samples. It is likely that the expansion in the capacity of the NFI that took place in 2007 and will continue to take place during 2008 will help to clear this backlog. The extent to which the backlog is cleared in full partly depends on the number of 'additional' convicted persons who will be brought within the scope of the Act as a result of the possible introduction of the second phase. It is important that, to a greater extent than was the case during preparations for the first stage of implementation, all factors that may affect the scope of the category of convicted persons affected by the Act, including, for example, legislation in other (judicial) areas (e.g. amendments to the Code of Criminal Procedure), are taken into account and, where necessary, adjustments to estimates and budgets are timely made.

*Preparations for the implementation of the Act: automation*

The fact that the introduction of a number of automation and information systems did not take place or suffered a delay caused a major bottleneck in the implementation of the DNA-V Act. Firstly, for example, the *digital DNA office*, which it was assumed in the Explanatory Memorandum would become operational in 2003, was still not in operation at the end of 2007. This system is to be used by the Public Prosecution Service, the police, the DJI and the NFI for the purpose of streamlining all data traffic in relation to DNA sampling. Secondly, there was also a significant delay to the introduction of a new system within the Public Prosecution Service, the Integrated Process System [*Geïntegreerd Proces Systeem*, GPS]. In the Explanatory Memorandum, it was envisaged that the GPS would be introduced by the end of 2002, however as yet (end of 2007) it is still not operational. As a result of the anticipated introduction of the GPS, the Public Prosecution Service took the decision at that time not to adapt the existing system, the Public Prosecution Service Communication System – Public Prosecutor's Office Administration System [*Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem*, Compas], so that it would become useable for the purpose of supporting the Public Prosecution Service's tasks in relation to DNA sampling. An 'emergency system' was introduced at that time in order to carry out these tasks, namely the DNA Research Assignment Register [*Registratie OnderzoeksOpdrachten DNA*, ROOD]. The disadvantage of this is that, as a result of the existence of two systems (Compas and ROOD), data must now be entered twice, as well as the fact that ROOD does not support various elements of the working process involved in DNA sampling, such as the process of informing the NFI with regard to changes in the status of stored DNA profiles taken from traces and individuals and, until recently, the reporting of matches.

A third finding with regard to automation and information systems relates to the index of wanted persons [*Opsporingsregister*, OPS]. The OPS is a list of individuals who must be detained. Convicted persons who have failed to turn up to a DNA surgery are also included in the OPS. The registration of these convicted persons did not commence, however, until January 2006. Before then, it was not possible to passively track down the convicted persons in question, i.e. to trace these individuals by means of consulting the OPS, for example during a spot check or at passport control at Schiphol.

The lack of a multi-organisation, automated information system (the *digital DNA office*) for the purpose of controlling the flow of information between the

chain partners from orders up to and including matches and the lack of a system within the Public Prosecution Service that can be used for all tasks in relation to DNA sampling, leads to inefficiency within the implementation process and also has a negative effect on the quality of implementation. In the first instance, the inefficiency is brought about by the fact that the implementation of the coordinating role of the Public Prosecution Service becomes more labour intensive. In the case of the DNA sampling of convicted persons, this directing, coordinating role of the Public Prosecution Service means, amongst other things, that the Public Prosecutor [*Officier van Justitie, OvJ*] is responsible for: issuing the orders; scheduling the surgeries; including in the OPS, and issuing arrest warrants in respect of convicted persons who fail to attend a DNA surgery; ensuring that matches are reported to the appropriate Public Prosecutor's Office, following which the Public Prosecutor presiding over the case must reach a decision with regard to follow-up actions; as well as informing the NFI with regard to the outcome of criminal investigations, criminal proceedings and objections raised. These actions are currently largely being carried out by means of written forms, which is time-consuming. A second cause of this inefficiency relates to the delivery of samples to, and the processing of such samples by, the NFI. The systems for the delivery and processing of samples are currently also chiefly based on 'paper'.

In addition to the fact that the implementation process is less efficient as a result of the absence of an automated information system, this has also placed pressure on the quality of (some of) the aforementioned activities. Firstly, this has made it more difficult to adequately pick up on and follow up matches, which means that there is a risk that matches will not be reported to the appropriate body and will fall off the radar (this has indeed occurred in some instances). Secondly, there is a greater risk that the Public Prosecution Service will fail to observe its obligation to provide information to the NFI at various times. As a result of this, the database contains DNA profiles that do not belong there. Thirdly, there is a greater risk of errors being made in relation to the delivery of samples, which occurs on a fairly regular basis as a result of the form that must be used on delivery of samples; in a random check performed by the NFI in 2006, in the case of 24% of the samples received the form had been used incorrectly or not at all. A fourth negative consequence in terms of the quality of the implementation process is more indirect and consists of the fact that it is more difficult to generate information *on* the implementation, which means that there are fewer opportunities to manage the implementation process.

At this time (end of 2007), it is unclear whether and when a multi-organisation, automated system will be realised. However, the aforementioned disturbances to the implementation process and also the potential entry into force of a second stage of the DNA-V Act emphasise the importance of the speedy introduction of this type of system. After all, particular in the case of a greater number of convicted persons, however naturally also aside from this, it is important that implementation takes place in an efficient and appropriate manner.

*(other) Preparations by individual chain partners and start of the implementation*  
In December 2004, the Public Prosecution Service published the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing [*Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden*] (Board of the Procurators General, 2004). This document outlines the steps that

must be taken with regard to the implementation of the Act, from the issuing of the order up to and including the follow-up action subsequent to the reporting of a match by the NFI. The procedure to be followed in the event that a match is reported in the case of the DNA sampling of *convicted persons* differs to the working method used in the case of *suspects*. We will provide an example in order to demonstrate this. Imagine that a Public Prosecutor sends a sample of cellular material taken from an individual involved in case A to the NFI with a request that a DNA profile be established for this person and included in and compared against the DNA database. Now imagine that this person's DNA profile appears to match the DNA profile taken from an unsolved crime, case B, which falls under the jurisdiction of another Public Prosecutor. In this case, if the person in question is a *suspect*, the Public Prosecutor dealing with case A, the Public Prosecutor dealing with case B and also the investigation teams handling cases A and B will be notified by the NFI, whereas if the person in question is a *convicted person*, only the Public Prosecutor dealing with case A will receive notification of the match, whereupon Public Prosecutor A must inform Public Prosecutor B (or the Chief Public Prosecutor [*hoofdofficier*, HovJ] from his or her Public Prosecutor's Office) with regard to the match in his or her case. As, in the aforementioned example, only Public Prosecutor B is able to commence any investigational activities as a result of the match and, if the person in question is a *convicted person*, is dependent upon Public Prosecutor A to inform him or her of the match, it is very important for the latter to report the match. As mentioned previously, this does not apply in the case of the DNA sampling of *suspects* as the NFI sends a report of a match to all relevant parties when the match refers to a suspect. Whether or not matches are actually forwarded therefore depends to a large degree on the extent to which the employees of the Public Prosecution Service involved in the implementation of the Act are aware of this item in the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing, and are aware that the procedure to be followed in the event of matches differs, if the person in question is a *convicted person*, from the procedure that they are accustomed to following in the case of *suspects*. A proportion of the employees were not, however, sufficiently familiar with the briefing, and were not aware of the difference in the procedures and, partly as a result of this, a proportion of the matches were not being reported to the correct Public Prosecutor, the correct Public Prosecutor's Office, or to the investigation team. In this regard, we also wish to note that although the procedure that the Public Prosecutor's Offices are required to follow once a match has been reported is described in the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing, the briefing does not explicitly state that this procedure differs from the one that the Public Prosecutor's Offices are accustomed to in relation to *suspects*. The procedure to be followed in the event of matches has also been, prior to the introduction of the DNA-V Act, a subject of attention within the *Project Group*, which includes representatives from all the chain partners. However, it remains to be seen whether, at policy level, all those involved were aware of (the consequences of) the fact that this procedure differs from the standard practice when reporting matches in relation to *suspects*. As the efficient picking up of matches is vital to the proper implementation of the Act, a greater focus should have been placed on the decision-making process in this area and the dissemination of knowledge to the Public Prosecutor's Offices. We will come back to this topic later.

A further observation in relation to the preparations is that the lists of convicted persons who fall within the scope of the Act were not ready at a number of Public Prosecutor's Offices until after 1 February 2005. This meant that the issuing of orders did not commence at these Public Prosecutor's Offices until after 1 February 2005. However, this delayed start included all convicted persons, therefore also those who were convicted between 1 February 2005 and the time at which the first orders were issued.

The commencement of the implementation by the police of the Act was also subject to a delay in various regions. The reasons behind this were the above-mentioned delayed issuing of orders by the Public Prosecution Service, but also the fact that the police were occasionally late in releasing the required labour capacity and/or that the necessary agreements with the Public Prosecution Service were not established on time.

In addition, as stated above, the DJI did not reach the decision that the prison intake staff would be responsible for carrying out sampling in the correctional institutions until a very late stage. As these prison intake staff first needed to undergo training, doctors and nurses were, after all, asked to assist in the taking of samples during the first few months after 1 February 2005. Due to the resulting limited sampling capacity (a proportion of the medical personnel did not wish to lend their cooperation in the implementation of the Act), it was not possible to carry out sampling in a number of cases, particularly in the case of the catching up procedure, and a number of convicted persons therefore left the correctional institution without providing a sample of cellular material.

### ***Implementation of the Act***

#### *The issuing of orders*

Up to and including the first four/six months of 2007, a total of 47,297 orders had been issued with regard to the collection of samples of cellular material from convicted persons.<sup>69</sup> The grounds for exemption, on the basis of which an order need not be issued, are only used in a very limited number of cases, in so far as revealed by the study, which is in line with the intentions of the legislation with regard to these grounds for exemption. What is expressly not in line with the intentions of the legislation is that, in a proportion of cases, the Public Prosecution Service failed to consider whether or not a ground for exemption applied. A major cause of this is the fact that the DNA-V Act is often not implemented by the Public Prosecutors presiding over the case, but rather by a specialised member of staff who, in principle, is not familiar with the case file, such as the LOFR in the case of the catching up procedure and the forensic Public Prosecutor or an administrative member of staff in the case of the regular procedure. The fact that responsibility for implementation is passed on to specialists is understandable and, in some respects, probably also desirable. It is possible that this may improve efficiency, and as far as the picking up of matches is concerned there are, in principle, fewer risks with regard to implementation if this responsibility is placed in one central, specialised location, than if the task were to be left to the various Public Prosecutors presiding over individual cases.

---

<sup>69</sup> With regard to the catching up procedure, figures are available on the first six months of 2007. The figures in respect of the regular procedure related to the first four months of that year.

However, if this means that the grounds for exemption are no longer subject to any kind of assessment, this would not be desirable. As it was the intention of the legislation that individual assessments would indeed take place, it is recommended that a working method be sought whereby this assessment is in fact carried out, but in which the advantages of central and specialised implementation also remain intact in so far as possible.

### *Samples*

In the case of the catching up procedure, it was not possible to implement a proportion of the orders. This was true of 565, or 9%, of the 6,213 orders issued up to and including 30 June 2007 within the context of the catching up procedure. The convicted persons in question had already been released before it was possible to serve or implement the order. One of the reasons for this was that, as previously stated, sampling capacity within the correctional institutions was insufficient during the first few months.

One specific focus for attention is the sampling of cellular material in respect of convicted persons in institutions run by private bodies. This sampling allegedly did not take place in a number of cases. This information was not obtained until this report was reaching the stage of completion, and it was therefore not possible to produce a detailed account of this information. Within this category, failure to collect samples occurred in the context of both the catching up procedure and the regular procedure.

Furthermore, it would appear that physical coercion was employed in no or hardly any cases of sampling in correctional institutions. On occasion however, convicted persons who have been detained are reluctant at first and do not cooperate until after (being threatened with) solitary confinement.

In the case of convicted persons who have been released, sampling is carried out at the DNA surgeries organised by the police. Attendance at these surgeries is approximately 60%. This is significantly higher than was assumed during preparations for the implementation of the Act (15%). The Public Prosecution Service and the police do not have a centralised policy in respect of the active tracing, in other words the active 'picking up', of convicted persons who have failed to turn up at a surgery. The active tracing of these convicted persons therefore depends on the priority granted to this, particularly by the regional police.

### *Delivery to and processing by the NFI*

As the *digital DNA office* was not operational, the Public Prosecution Service and the police developed the 3-in-1 form in order to support the data traffic associated with sampling. A considerable number of these forms are being used incorrectly, which has led to inefficiency, particularly within the context of the vigorously standardised working process of the NFI front desk. This report has already referred to the importance of the introduction of an automated system that can be used by the chain organisations for the purpose of data traffic.

As cell material samples are being taken from a greater number of convicted persons than originally assumed in the budget and in assessing the capacity of the NFI, the NFI now has a major backlog of samples to be processed. As stated,

this backlog amounted to (at most) 15,564 samples on 30 June 2007. The NFI appears to be the only organisation that is experiencing problems with regard to capacity as a result of the excess in the number of convicted persons who fall within the scope of the Act. As far as we know, the Public Prosecution Service, the police and the DJI have not experienced any problems in relation to capacity. The explanation of this lies in the fact that, comparatively speaking, in other words when compared to the full range of duties, the implementation of the DNA-V Act forms a much larger task for the NFI than for the other chain partners. A large proportion of all tasks carried out by the NFI in the field of DNA analysis is performed within the context of this Act.

#### *Objections raised*

Around 2% of the convicted persons in respect of whom an order for the collection of cellular material is issued submit a notice of objection, which is a much lower percentage than anticipated (25% for the catching up procedure and 10% for the regular procedure). Of the notices of objection lodged, 21% have been declared founded to date. In so far as revealed by the existing databases, the (alleged) incompatibility of the storage of the DNA profiles of convicted minors with Articles from the International Convention on the Rights of the Child (CRC) appears to be one of the main reasons for submitting an objection and/or for declaring such objections founded. In the case of one of the objections raised by convicted minors, the Procurator General will demand cassation in the interest of the law.

In addition, it may be noted that in a number of apparently similar cases, courts have issued different judgments in respect of notices of objection submitted. For instance, judgments handed down by courts with regard to notices of objection submitted have been found to contain contradictory reasoning in relation to: the compatibility with the CRC of the storage of the DNA profiles of convicted minors in the database, the consequences that may be linked to information material compiled by the Ministry of Justice, and the application of the grounds for exemption.

#### *The reporting and following up of matches*

Up to and including 30 June 2007, 1,109 of the 24,458 newly convicted persons whose DNA profiles were added to the database produced a match, relating, in total, to 1,623 cases. A percentage of these 1,623 matches, however, related to cases that had already been settled, and must therefore be regarded in that respect as an unusable match. The total percentage of unusable matches is not known, however, it is possible to give a percentage in relation to a shorter period of implementation. Research shows that 108 of the 710 matches (with DNA profiles of convicted persons) produced in total between 1 May 2005 and 1 May 2006 related to cases that had already been settled, which amounts to 15% (Ondracek, 2007).

As stated above, the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing stipulates that, in contrast to the normal procedure with regard to suspects, matches are only sent to the Public Prosecutor who issued the order for the DNA profile of the convicted person to be added to the database. In the case of convicted persons, the NFI does not inform the Public Prosecutor presiding over the case

with which the match was produced or the police. The Public Prosecutor issuing the order must, according to the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing, ensure that the match is forwarded to the Public Prosecutor under whose jurisdiction the case falls, who must subsequently reach a decision with regard to any investigational activities to be carried out, and must inform the police as well. A study into the 710 matches shows that these were not forwarded to the correct Public Prosecutor and/or the police in a significant number of cases, as a result of which the relevant Public Prosecutors and investigation teams are still unaware of the match in their case and these matches have not been subject to any follow-up action (Ondracek, 2007). The above-mentioned study lists the causes of this as the lack of sufficient knowledge of the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing, as well as the absence of a system for the purpose of recording matches within the Public Prosecutor's Offices.

The aim of the Act, namely prevention, detection, prosecution and trial of offences, and therefore also the justification of the implementation costs and the invasion of privacy associated with the Act, rests on the assumption that matches are dealt with effectively. It is therefore extremely important that policy and implementation practices in relation to the following up of matches are adequate. Furthermore, the potential introduction of a second stage of the implementation of the Act means that this is even more important. After all, during the second stage more DNA profiles will (at first in any event) be added to the database, and it is therefore likely that a greater number of matches will be produced. The likelihood of this is even greater, due to the fact that the convicted persons who will be brought under the scope of application of the Act during the second stage have committed the type of offence that makes up the database for the most part, in so far as traces left behind are concerned: namely offences against property.

A number of changes have recently been implemented within the Public Prosecution Service which should improve the process with regard to the passing on of matches. From now on, for example, the NFI will send all matches to one central Public Prosecutor within a Public Prosecutor's Office, and the Public Prosecutor's Offices are now required to regularly provide information on the number of matches received and any new judgments handed down on the basis of matches. This will provide the National Office of the Public Prosecution Service [*Parket-Generaal*] with an overview of matches as well as enabling this authority to take appropriate action, and above all will also force the Public Prosecutor's Offices themselves to register the matches and to become more aware of the procedure to be followed when a match is produced. As stated above, there is currently (end of 2007) no automated system within the Public Prosecution Service that can be used for all activities associated with DNA analysis. With regard to the registration and following up of matches, the ROOD system was adapted as of mid October 2007 so that it can also be used for these activities.

In addition to the (continuing) implementation of the measures introduced by the National Office of the Public Prosecution Service, we recommend that, in their preparations for the second stage of implementation of the Act, the chain partners/the *Project group* pay ample attention to the subject of matches. By this we mean the effective following up of matches, as well as all policy-related and organisational factors that are important in this regard, but also the capacity that may be required as a result of a greater number of matches within the

context of the police and the Public Prosecution Service. Not enough attention was paid to these factors during the implementation of the first stage, and the matches, certainly with hindsight, are too often regarded, literally and figuratively, as the final element of the Act, whilst the effective processing of matches forms the basis for the legitimacy and the potential achievement of the aims of the Act.

With regard to the achievement of aims, we also wish to note that even if all matches were to reach the correct destination, a number of these matches would probably not lead to any investigation activities. For example, in the case of isolated break-ins or where an individual has recently been convicted of an offence that is (much) more serious than the offence in the case with which the match was produced, it may be considered inadvisable to take any action.

#### *Management of the DNA database: data traffic between the Public Prosecution Service and the NFI*

Part of the directing, coordinating role of the Public Prosecution Service in DNA sampling consists of notifying the NFI with regard to facts that are important for the purpose of managing the database, such as changes in the status of a case or individual whose DNA profile is stored in the database. It appears that this obligation to provide information is (still) not being observed in all cases, which has led to problems such as the inclusion in the database of DNA profiles that do not belong there. This problem is not specific to the DNA sampling of convicted persons, but rather applies to DNA sampling in general, therefore also, and in particular, to the DNA testing of traces as well as in respect of suspects. From the point of view of legality and the social acceptability of forensic DNA analysis, this obligation to provide information must be adhered to more closely. It has already been noted that the absence of an automated system within the Public Prosecution Service that indicates, for example, when a DNA profile must be destroyed, constitutes an obstructive factor to the due observance of the obligation to provide information. Furthermore, it is possible that sufficient attention is not being paid to the obligation to provide information at all of the Public Prosecutor's Offices. An indication of this is the fact that, even when having received notification of a match in a case that has already been settled, from which it is possible to deduce that a trace has mistakenly not yet been removed from the database, the Public Prosecutor's Offices often neglect to instruct the NFI to remove the trace in question.

#### *An overview with regard to implementation*

Overviews in figures with regard to implementation are limited. This is true at a central level outside of the chain partners, however it is also true of the Public Prosecution Service, the police and the DJI at a central level within the individual organisations. Although the provision of information on, and supervision of, the implementation of policy do not represent an end in themselves, sufficient information must be available with regard to the principle points so that it is possible to verify whether implementation is being carried out in line with expectations or whether unexpected developments are perhaps taking place. In order to guarantee this type of insight without forcing the implementing departments within the organisations to collect unnecessary data, a limited number of indicators must be drawn up, preferably in advance. This has already been carried out to a large extent by a number of the chain organisations. However,



it is necessary for information to be provided on a more regular basis than is currently the case.

Aside from numerical data, there is not, in all cases, a great deal of insight into the decentralised implementation of policy that has been developed centrally. For instance, it was to a large extent not known whether the DNA Sampling of Convicted Persons Briefing was being implemented correctly within the Public Prosecution Service. Certainly, in instances where central guidelines prescribe activities or actions that involve a new, different way of working in terms of implementation practices, and particularly when these actions are somewhat crucial, such as the procedure to be followed in the event of a match, it cannot be assumed that the mere existence of a guideline constitutes a guarantee that such guidelines will be implemented correctly. Incidentally, the study into the forwarding and picking up of matches, which revealed that the briefing was not being duly observed, was partly carried out on the initiative of the Public Prosecution Service: evidence that the Public Prosecution Service has at some stage made arrangements for the provision of feedback on implementation. In order to create a structure for this feedback, the Public Prosecution Service has also asked the Public Prosecutor's Offices to provide information with regard to matches on a regular basis. Furthermore, a specific department has recently been designated within the Public Prosecution Service that will focus on the implementation of policy. It is important that attention is not only paid in this regard to *describing* procedures, but also to the actual *implementation* of these.

### **Final remarks**

This report gives an account of a process evaluation of the DNA-V Act. As is usually the case in process evaluations, the study did not focus on the effects of the Act. An insight has however been gained into practical implementation. This has clearly revealed that the implementation of the Act is an extensive and complex operation. Moreover, even though a process evaluation does not address the issue as to whether the aims of a law have been achieved, by analysing the practical implementation of this Act, it has been possible to identify factors that influence the extent to which, or circumstances under which, these aims can or cannot be achieved. The main findings of the study in relation to the practical implementation are summarised in the points below.

The lack of an adequate, automated information system, tailored to DNA analysis, both at a multi-organisational level and within the Public Prosecution Service, has a negative effect on the efficiency and quality of the implementation process.

The grounds for exemption provided for in the Act are only used in a very limited number of cases. This is in line with expectations formulated in this regard in the legislative history. Contrary to the intentions of the legislation, an individual assessment as to whether or not a ground for exemption exists does not take place in a number of cases. The background to this lies in the fact that, in many Public Prosecutor's Offices, responsibility for the issuing of orders with regard to the collection of samples of cellular material does not rest with the Public Prosecutor presiding over the case, but with specialist members of staff who are not (always) familiar with the individual cases.

In the case of the catching up procedure, a proportion of the orders were not implemented, as the convicted persons in question had already been released before it was possible to collect a DNA sample.

It appears that physical coercion is only employed in the collection of DNA samples in extremely rare cases.

Attendance at the DNA surgeries is approximately 60%.

Of those convicted persons in respect of whom an order is issued, 2% submit a notice of objection against the processing of their cellular material. Of these objections, 21% are declared founded.

Courts occasionally issue different judgments in respect of notices of objection submitted in apparently similar cases.

The NFI is experiencing a major backlog with regard to the processing of samples collected. One of the reasons for this is that, on the introduction of the first stage of the Act, a greater number of offences were brought under the scope of application of the Act than was assumed at the time of establishing the budget in respect of implementation costs.

Up to and including the first six months of 2007, the addition of the DNA profiles of 24,458 convicted persons to the database produced 1,623 matches. A proportion of these, however, related to cases that had already been settled. A number of matches were not reported to the correct Public Prosecutor, the correct Public Prosecutor's Office or the investigation team. One of the reasons for this is that some of the employees of the Public Prosecution Service were not aware of the procedure followed by the NFI in the event that the DNA profile of a convicted person produces a match.

The Public Prosecution Service does not always observe its obligation to provide information to the NFI, which has led to problems such as the inclusion in the database of DNA profiles that do not belong there.

# Literatuur

## Geraadpleegde literatuur

### **Besluit van 30 december 2004, houdende wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken**

Staatsblad, nr. 17, 2005

### **Besluit van 12 januari 2005, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden**

Staatsblad, nr. 18, 2005

### **Besluit van 26 april 2006, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het besluit van 5 april 2006, houdende wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken (Stb. 2006, 190)**

Staatsblad, nr. 220, 2006

### **Besluit van 27 juni 2006, houdende aanvulling van de opsomming van de gewelds- en zedenmisdrijven waarop de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden van toepassing is**

Staatsblad, nr. 312, 2006

### **Brief van de algemeen directeur van Reclassering Nederland**

briefnummer 532 95 65, 20 januari 2005

### **Brief van F.H. Tullener (politie) aan Raad van Hoofdcommissarissen**

2006

### **Buiter, L., M.J. Dubelaar, N.C.W. Haesen, R. Malewicz, J.F. Nijboer,**

### **Th.A. de Roos, L.G. Toornvliet**

*DNA-onderzoek in opsporing en bewijsvoering in strafzaken. DNA-nulmeting*

Leiden, Universiteit Leiden, 2003

### **College van Procureurs-Generaal**

*Instructie dna-onderzoek*

2001, registratienummer 2001I002

### **College van Procureurs-Generaal**

*Instructie DNA-onderzoek bij veroordeelden*

2004, registratienummer 2004I003

### **Dienst Penitentiaire inrichtingen**

*Vrijwillige deelname aan DNA-onderzoek*

Den Haag, DJI, 2001

### **Hoogerwerf, A.**

Succes en falen van overheidsbeleid in Nederland. In: A. Hoogerwerf (red.),

*Succes en falen van overheidsbeleid*

Alphen aan den Rijn: Samson, 1983.

### **Leeuw, F.**

Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved

*American Journal of Evaluation*, jrg. 24, nr. 1, 2003, pp. 5-20

### **Kamerstukken II**

*Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken. Motie van het lid Dittrich c.s.*

Vergaderjaar ken 2001/2002, 26 271, nr. 22.

**Kamerstukken II**

*Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken. Brief van de Minister van Justitie*

Vergaderjaar ken 2001/2002, 26 271, nr. 33

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*

Vergaderjaar 2002/2003, 28 600 hoofdstuk VI, nr. 2

**Kamerstukken II**

*Naar een veiliger samenleving*

Vergaderjaar 2002/2003, 28 684, nr. 1

**Kamerstukken II**

*Regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden). Memorie van toelichting*

Vergaderjaar 2002/2003, 28 685, nr. 3

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004*

Vergaderjaar 2003/2004, 29 200 hoofdstuk VI, nr. 2

**Kamerstukken II**

*Regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden). Brief van de Minister van Justitie*

Vergaderjaar 2004/2005, 28 685, nr. 13

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005*

Vergaderjaar 2004/2005, 29 800 hoofdstuk VI, nr. 2

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006*

Vergaderjaar 2005/2006, 30 300 hoofdstuk VI, nr. 2

**Kamerstukken II**

*Vragen van het lid De Wit (SP) aan de minister van Justitie over het afnemen van een DNA-profiel bij minderjarigen (Ingezonden 11 april 2006)*

Vergaderjaar 2005/2006, 1401

**Kamerstukken II**

*Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007*

Vergaderjaar 2006/2007, 30 800 hoofdstuk VI, nr. 2

**Masterplan implementatie wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden**

Versie 12 november 2004 en geactualiseerde versie 7 (augustus 2005)

**Minister van Justitie**

*Besluit DNA-onderzoek in strafzaken*

Algemene Maatregel van bestuur, 2001

**Nederlands Forensisch Instituut**

*Jaarverslag 2006 van de Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*

Den Haag, NFI, 2007

**Ondracek, T.F.**

*Eindrapportage Resultaten DNA-onderzoek bij veroordeelden 1 mei 2005 - 1 mei 2006. Een onderzoek naar de resultaten van de (uitvoering van de) Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden.*

Den Haag, Nederlands Forensisch Instituut, 2007

**Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen**

*Kringen rond de dader. Grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing*

Den Haag, WODC, 2006

**Protocol afname celmateriaal buiten afname spreekuur**

Politie, 2004

**Protocol DNA afname spreekuur**

Politie, 2004

**Projectplan DNA en Veroordeelden. Deelproject Politie**

Politie, 2004

**Regeling DNA-onderzoek in strafzaken**

Staatscourant, nr. 203, 2001

**Verdrag inzake de Rechten van het Kind**

**Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden**

**Verkenning DNA-onderzoek in strafzaken vanuit wetgevings- en juridisch perspectief**

**Werkgroep uitvoeringsconsequenties**

*DNA-onderzoek bij veroordeelden*

Augustus 2001

**Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders)**

Staatsblad, nr. 351, 2004

**Wet van 16 september 2004, houdende regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden)**

Staatsblad, nr. 465, 2004

**Wet van 9 december 2004 tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel**

Staatsblad, nr. 645, 2004

**Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima**

Staatsblad, nr. 11, 2006

**Wijziging Regeling DNA-onderzoek in strafzaken**

Staatscourant, nr. 16, 2006

**Jurisprudentie**

Europees Hof voor de rechten van de mens, 7 december 2006, appl. nr. 29514/05

Hoge Raad, 30 mei 2006, LJN AW 4483

Rechtbank Almelo, 8 maart 2006, LJN AX 9199

Rechtbank Almelo, 6 december 2006, LJN AZ 8285

Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJN AV 1627

Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJN AV 1630  
Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJN AV 1664  
Rechtbank Amsterdam, 14 februari 2006, LJN AV 1668  
Rechtbank Arnhem, 17 januari 2006, LJN AX 9209  
Rechtbank Arnhem, 9 mei 2006, LJN AY 3402  
Rechtbank Arnhem, 11 april 2006, LJN AX 9189  
Rechtbank Assen, 22 maart 2007, LJN BA 1368  
Rechtbank Assen, 29 mei 2007, LJN BA 5900  
Rechtbank Breda, 9 december 2005, LJN AU 7684  
Rechtbank Breda, 18 augustus 2006, LJN AZ 0459  
Rechtbank Breda, 24 november 2006, LJN AZ 3394  
Rechtbank 's-Gravenhage, 17 maart 2005, LJN AT 1595  
Rechtbank 's-Gravenhage, 25 januari 2006, LJN AV 6021  
Rechtbank 's-Gravenhage, 20 maart 2007, LJN BA 4020  
Rechtbank Groningen, 10 januari 2007, LJN AZ 8270  
Rechtbank Groningen, 25 januari 2006, LJN AV 0355  
Rechtbank Groningen, 20 december 2006, LJN AZ 8283  
Rechtbank Haarlem, 24 augustus 2005, LJN AU 3438  
Rechtbank Haarlem, 22 maart 2007, LJN BA 1409  
Rechtbank Leeuwarden, 14 september 2005, LJN AU 3733  
Rechtbank Leeuwarden, 21 september 2005, LJN AU 3732  
Rechtbank Leeuwarden, 29 juni 2006, LJN AY 0094  
Rechtbank Leeuwarden, 3 juli 2006, LJN AY 0092  
Rechtbank Maastricht, 7 februari 2006, LJN AX 9207  
Rechtbank Middelburg, 15 maart 2006, LJN AX 9194  
Rechtbank Middelburg, 22 maart 2005, LJN AU 9471  
Rechtbank Middelburg, 3 mei 2005, LJN AU 9462  
Rechtbank Middelburg, 29 juni 2005, LJN AU 2266  
Rechtbank Middelburg, 5 april 2006, LJN AX 9174  
Rechtbank Roermond, 21 april 2005, LJN AT 7933  
Rechtbank Roermond, 15 september 2005, LJN AU 3717  
Rechtbank Roermond, 22 december 2005, LJN AU 8499  
Rechtbank Roermond, 4 mei 2006, LJN AX 2488  
Rechtbank Rotterdam, 17 november 2005, LJN AU 7070  
Rechtbank Zutphen, 17 juli 2005, LJN AU 4492  
Rechtbank Zutphen, 18 november 2005, LJN AU 8793  
Rechtbank Zutphen 2 december 2005 LJN AU 8353  
Rechtbank Zutphen, 2 december 2005, LJN AU 8358  
Rechtbank Zutphen, 15 december 2006, LJN AZ 5992

# **Bijlage 1**

## **Samenstelling van de begeleidingscommissie**

### **Voorzitter**

Prof. mr. M.J. Borgers      Hoogleraar Straf(proces)recht, Faculteit  
Rechtsgeleerdheid, Afdeling Strafrecht en  
Criminologie, Vrije Universiteit

### **Overige leden**

Drs. A. van Hemert      Controller, afdeling Interne Bedrijfsvoering,  
Nederlands Forensisch Instituut

Dr. A. Jorna      Onderzoekskoördinator Concernstaf Uitvoerings-  
beleid, Dienst Justitiële inrichtingen

A.W.D. de Leeuw      Hoofd Forensische Opsporing, Politie regio Utrecht

Drs. E. Lanting      Senior beleidsmedewerker, Directie  
Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding,  
Afdeling Criminaliteit & Veiligheid, ministerie van  
Justitie

Mr. P.A. Timmerman      Senior-medewerker Bestuurlijke en Juridische  
Zaken, Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken,  
Parket-Generaal, Openbaar Ministeri