

Vergaderjaar 2004–2005

28 685

Regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden)

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2005

Op 1 februari 2005 treedt de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in werking. Ten tijde van de behandeling van het voorstel van deze wet heb ik u medegedeeld dat de laatste hand werd gelegd aan het implementatieplan aan de hand waarvan de verschillende activiteiten van de ketenpartners in het kader van de invoering van deze wet op elkaar worden afgestemd en gecoördineerd. Graag informeer ik u middels deze brief over dit implementatieplan.

Maar alvorens u meer uitgebreid op de hoogte te stellen over deze majeure uitvoeringsoperatie, waarbij het naar schatting gaat om het verzamelen van enkele tienduizenden DNA-profielen van veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedendelicten in de komende 3 á 4 jaar, zal ik eerst nader ingaan op de huidige mogelijkheden om DNA-onderzoek in te zetten in de fase van verdenking. Tenslotte luistert de relatie tussen beide wetten buitengewoon nauw: een reeds rechtmatig opgemaakt en in de DNA-databank gevoegd DNA-profiel van een verdachte in de fase van verdenking hoeft niet opnieuw te worden verzameld in de fase na veroordeling. Om die reden spoor ik het openbaar ministerie en de politie aan om toch vooral ook de wettelijke en technische mogelijkheden die hen thans ten dienste staan in de fase van opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten maximaal te benutten.

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden heb ik u toegezegd te zullen bezien of, en zo ja, op welke wijze de mogelijkheden van het gebruik van DNA-onderzoek kunnen worden verruimd en dit in een notitie neer te leggen. Aan die verkenning wordt thans gewerkt en ik ben van plan u die *medio 2005* aan te bieden.

1. Huidige mogelijkheden DNA-onderzoek in fase van verdenking

De afgelopen jaren zijn de juridische en technische mogelijkheden om DNA-onderzoek ten behoeve van waarheidsvinding in strafzaken in te zetten aanzienlijk verruimd. Ingevolge de DNA-wet van 5 juli 2001 (Stb. 335) is het mogelijk om DNA-onderzoek ook bij verdachten van minder

ernstige delicten (zoals inbraken) toe te passen. Dat heeft ook het onderzoek naar sporen in dergelijke zaken aanmerkelijk doen toenemen en dat maakt vergelijking tussen het van de verdachte opgemaakte DNA-profiel met de DNA-profielen van gevonden sporen en onderling mogelijk.

De Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden beoogt te voorzien in een extra mogelijkheid om DNA-profielen van personen die niet als verdachten in de fase van verdenking konden worden verzameld alsnog in de fase na veroordeling op te kunnen maken en in de DNA-databank te kunnen voegen. Beide regelingen zijn te beschouwen als communicerende vaten. Om die reden loont het de moeite om de wettelijke en technische mogelijkheden die politie en justitie thans ten dienste staan bij de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten optimaal te benutten zodat niet hoeft te worden gewacht op veroordeling.

Gebleken is onder meer dat het criterium van «het belang van het onderzoek» meer dan wellicht noodzakelijk als een obstakel in de toepassing van dit middel werd ervaren. In dat licht is onlangs door het college van Procureurs-generaal een mogelijk al te restrictieve uitleg van het wettelijk criterium «in het belang van het onderzoek» om DNA-onderzoek in de voorfase bij een verdachte gedwongen te laten plaatsvinden, middels een brief aan alle hoofdofficieren van justitie genuanceerd. Genoemd criterium biedt namelijk meer ruimte om celmateriaal van een verdachte af te nemen dan in de praktijk wel eens lijkt te worden verondersteld. Gedacht werd dat bij bekende verdachten nooit DNA-onderzoek zou zijn toegestaan, omdat er dan geen onderzoeksbelang meer zou zijn. Dat hoeft echter geenszins het geval te zijn: ook in geval van een bekende verdachte kan DNA-onderzoek nodig zijn, bijvoorbeeld om te bevestigen dat de verdachte inderdaad de dader is. Het kan verder nog van belang zijn omdat de verdachte in een later stadium zijn verklaring zou kunnen intrekken.

Pilot landelijke sporenbank

En ook bij veelplegers kan DNA-onderzoek bijdragen aan het ophelderen van hele reeksen delicten. Zo blijkt uit de eerste ervaringen die met de «Pilot landelijke sporenbank» zijn opgedaan met het bij elkaar brengen van DNA-sporen en vingerafdrukken van verschillende «plaatsen-delict» zodat clusters van delicten (bijvoorbeeld woninginbraken) met overeenkomende sporen met elkaar in verband konden worden gebracht en konden worden herleid naar een en dezelfde veelpleger. Het is ook heel goed voorstelbaar dat dezelfde werkwijze (modus operandi) of identiek gereedschap van een inbreker verbanden tussen verschillende delicten inzichtelijk maakt zodat ingeval een verdachte wordt aangehouden hij van het hele cluster van delicten wordt verdacht. Het onderzoeksbelang dat noodzakelijk is om DNA-onderzoek op een verdachte te kunnen bevelen, richt zich dan op de opheldering van die strafbare feiten binnen het cluster waar wel DNA-sporen zijn gevonden. En daarmee geldt dat hoe meer plaatsen van misdrijf op sporen, en met name DNA-sporen, worden onderzocht, hoe groter de kans dat DNA-onderzoek kan worden ingezet. Om die reden hebben mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik voorgesteld de werkprocessen van politie en OM bij bepaalde typen delicten, bijvoorbeeld die waarbij bij uitstek fysiek contact is en er derhalve in veel gevallen DNA-sporen kunnen worden aangetroffen, zodanig in te richten en te beschrijven, dat optimaal kan worden geprofiteerd van de mogelijkheden die de huidige DNA-wetgeving biedt. Dat past ook bij de lopende initiatieven rond de informatiegestuurde opsporing.

Daarnaast houdt een werkgroep zich thans op mijn initiatief bezig met de (mogelijke) vermindering van de administratieve belasting en de stroomlijning van het proces, die de toepassing van de Wet DNA-onderzoek in strafzaken met zich meebrengt. Thans worden in dit kader onder meer de bestaande formulieren met betrekking tot het DNA-onderzoek bestudeerd en wordt gezocht naar mogelijkheden om deze formulieren, waar mogelijk, te vereenvoudigen en te integreren. Bij de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden is reeds rekening gehouden met het verminderen van de administratieve belasting en zijn zo min mogelijk procedures en formulieren gecreëerd.

Digitaal DNA-loket

Een andere noemenswaardige ontwikkeling is in dat verband de invoering van het zogenaamde digitaal DNA-loket. Dit zal op termijn een flinke efficiëncyslag kunnen betekenen, zeker daar waar het de administratieve belasting van de politie, openbaar ministerie en Nederlands Forensisch Instituut betreft. Vervolgens zal de uitbreiding van het digitaal DNA-loket, onder meer ook door aansluiting van de Dienst Justitiële Inrichtingen, eveneens een lastenverminderend effect hebben op de werkzaamheden van de ketenpartners in de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden.

2. Implementatieplan Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Kern van de wet

De Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden strekt ertoe de afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek bij bepaalde groepen veroordeelden mogelijk te maken. Daarmee wordt politie en justitie een krachtig instrument in handen gegeven bij de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten waarbij celmateriaal van daders is of in de toekomst wordt gevonden. In de kern wordt met de uitvoering van deze wet een potentieel opsporingsmiddel voor de toekomst veilig gesteld. Ik ben dan ook voornemens de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt om DNA-profielen van veroordeelden te verzamelen, maximaal te benutten. De wet zal gefaseerd in werking treden, te beginnen met de ernstige gewelds- en zedendelinquenten. Het betreft daarbij enerzijds personen die na de inwerkingtreding van de wet in eerste aanleg worden veroordeeld voor een dergelijk delict (regulier traject) tot een bepaalde straf of maatregel en anderzijds personen die op het moment dat de wet in werking treedt reeds zijn veroordeeld voor zo'n delict en een vrijheidsbenemende straf of maatregel (nog moeten) ondergaan (inhaalslag). Een deel van de veroordeelden bevindt zich in een inrichting zodat het DNA-materiaal op basis van het bevel van de officier van justitie aldaar kan worden afgenomen. Een deel van de veroordeelden bevindt zich op vrije voeten en dient zich op de in het bevel aangegeven tijd en plaats te melden op een politiebureau. Dit zullen in de regel niet de meest ernstige delinquenten zijn. Het gaat hier onder meer om de taakgestraften of zij die in afwachting op hoger beroep op vrije voeten mogen zijn. In het geval de veroordeelde niet verschijnt, is dat voldoende grond voor een aanhoudingsbevel van de officier van justitie op basis waarvan de politie de veroordeelde kan ophalen.

Implementatieproject

De wet kent aanzienlijke organisatorische en financiële consequenties voor een groot aantal partners in de strafrechtsketen, in het bijzonder voor

het openbaar ministerie, de politie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de zittende magistratuur en de reclassering. Een eerste verkenning van de gevolgen van de wet vond reeds plaats in 2001 door de werkgroep uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden. Op basis daarvan kon in paragraaf 8 van de memorie van toelichting zicht worden geboden op de uitvoeringsconsequenties en zijn meerjarig financiële middelen gereserveerd.

In vervolg daarop is begin 2004 onder leiding van de directeur-generaal Rechtshandhaving van mijn departement, een projectstructuur in het leven geroepen met een algemeen projectleider. Het implementatieproject heeft tot doel een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak ten behoeve van de implementatie van de wet tot stand te brengen en kent een looptijd van zo'n 3 jaar. Aan de stuurgroep nemen vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners op strategisch niveau deel. De leden van de projectgroep zijn verantwoordelijk voor de implementatie van hun deelprojectplan in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de eigen organisatie. De gekozen projectmatige aanpak zorgt ervoor dat de activiteiten van de betrokken partners in de strafrechtsketen op elkaar worden afgestemd en gestroomlijnd.

In het hierna volgende wil ik meer inzicht verschaffen in de wijze waarop de wet zal worden uitgevoerd en daarbij bijzondere aandacht besteden aan de door de heer Rosenthal (VVD) tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 14 september jl. geuite zorg over de uitvoering van de wet, in termen van organisatorische consequenties en beschikbare capaciteit.

3. Beleid bij de invoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

De invoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden betekent met haar omvangrijke en complexe organisatorische en capacitaire consequenties voor tal van partijen feitelijk een grootscheepse ketenbrede operatie. Daar komt bij dat op basis van een actualisatie van de schatting van het aantal veroordeelde gewelds- en zedendelinquenten, die in het eerste jaar na inwerkingtreding onder de reikwijdte van de wet komen te vallen, dit aantal anderhalf maal zo hoog zal zijn als waarvan in 2001 werd uitgegaan.

Ook vanwege de positieve bijdrage die de wet in brede zin zal leveren aan het vergroten van de veiligheid en aan de criminaliteitsbestrijding in het bijzonder door haar «anti-recidive werking», wordt de uitvoering van de wet door de betrokken partners in de strafrechtsketen als gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien. Van de grootste belanghebbenden bij de invoering van de wet, te weten politie en openbaar ministerie mag echter, omwille van de (toekomstige) meerwaarde voor de opsporing, de grootste inspanning worden verwacht. Tegelijkertijd maakt de schaarse capaciteit van met name politie en OM het noodzakelijk de invoering van de wet in de eerste jaren na inwerkingtreding op basis van beleid stapsgewijs te laten plaatsvinden en de noodzakelijke inspanningen meer over de verschillende ketenpartners te verdelen.

Het ontwikkelde beleid komt er in de kern op neer dat de meest ernstige delinquenten het eerst zullen worden bemonsterd voor DNA-onderzoek, terwijl voor de afname van DNA materiaal bij de overige veroordeelden zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande werkprocessen, in het bijzonder de natuurlijke momenten waarbij de veroordeelde in contact staat of weer komt met een van de betrokken ketenpartners. Dat betekent

dat niet van iedere veroordeelde direct na de inwerkingtreding van de wet celmateriaal wordt afgenomen en een DNA-profiel wordt opgenomen in de DNA-databank, maar dat dit over een aantal jaren wordt gespreid.

Aan de afname van celmateriaal van de meest ernstige delinquenten, die zich veelal in een inrichting zullen bevinden, zal prioriteit worden gegeven. Extra voorrang zal worden gegeven aan de veroordeelden die binnen het bereik van de inhaalslag vallen en die op korte termijn vrij zullen komen. Ten aanzien van veroordeelden die zich op vrije voeten bevinden en die niet verschijnen op de in het bevel aangegeven datum en tijdstip op het politiebureau, is het vervolg afhankelijk van de reden van niet verschijnen alsmede de ernst van het delict en het ingeschatte recidivegevaar. Voor een deel van de groep veroordeelden die zich op vrije voeten bevindt en die niet onmiddellijk door de politie kunnen worden opgehaald of anderszins niet op korte termijn weer in contact komt met politie en justitie, geldt een zogenaamd «detentie-vangnet». Dat betekent dat DNA-afname in die gevallen ten finale nog kan plaatsvinden in de inrichting als de vrijheidsbenemende straf of maatregel wordt geëxecuteerd (na hoger beroep of na zelfmelden in het kader van het lopend vonnis).

Activiteiten van de betrokken ketenpartners

Het openbaar ministerie vervult een centrale en coördinerende rol: de officier van justitie is degene die het bevel voor afname van het celmateriaal en voor het opmaken DNA-profiel uitdeelt. Hij bewaakt de termijnen en vaardigt zo nodig een aanhoudingsbevel uit ingeval een veroordeelde niet is verschenen. Het openbaar ministerie formuleert onder meer het beleid ter prioritering van de verschillende groepen veroordeelden en speelt een coördinerende rol met betrekking tot de inhaalslag. De behandeling van eventuele bezwaarschriften tegen het opmaken van het DNA-profiel van de veroordeelde is in handen van de zittende magistratuur.

Ten aanzien van de groep veroordeelden op vrije voeten speelt de politie een belangrijke rol. Zij draagt onder meer zorg voor het reilen en zeilen op het spreekuur op het politiebureau en het vervoer van het celmateriaal naar het NFI. Zo nodig onderneemt de politie op bevel van de officier van justitie gericht actie (aanhouding) en/of is alert op het signaleren van niet verschenen veroordeelden wanneer zij die in hun reguliere werkprocessen weer tegen het lijf lopen. Een en ander omvat een andere werkwijze in de uitvoering van de wet dan het zeer arbeidsintensieve proces waartoe de werkgroep uitvoeringsconsequenties in 2001 kwam. Toen werd er nog vanuit gegaan dat alle veroordeelden die niet op het politiebureau verschenen op bevel van de officier van justitie zo spoedig mogelijk door de politie zouden worden opgehaald en aangehouden.

Ten aanzien van met name de taakgestraften ben ik in overleg met de reclasseringsorganisaties om hun een informerende, adviserende en stimulerende rol richting de veroordeelden te laten vervullen zodat de veroordeelden op vrije voeten zich daadwerkelijke melden voor DNA-afname. Tevens levert de reclassering een bijdrage aan de inschatting van het risico van recidive op basis waarvan het OM kan besluiten dat met prioriteit naar de zich niet meldende veroordeelde wordt gezocht. De rol van het CJIB vloeit voort uit de functie die de Verwijzingsindex Personen (VIP) zal gaan vervullen om te checken of van een bepaalde veroordeelde al een DNA-profiel in de DNA-databank is opgenomen dan wel dat daartoe nog een bevel openstaat. Vanuit die verwijzigingsfunctie vervult het CJIB ook een cruciale rol in ook de overige noodzakelijke aanpassingen in de ketenautomatisering.

De DJI draagt zorg voor de afname van celmateriaal van veroordeelden die zich reeds in een inrichting bevinden (inhaalslag en regulier traject) of die zich melden in het kader van hun lopend vonnis. Het NFI zal van het aangeleverde celmateriaal DNA-profielen opmaken en vergelijken met en opslaan in de DNA-databank alsmede daarover rapport uitbrengen aan het OM.

Overkoepelend is er een deelproject ketenautomatisering ten behoeve van de noodzakelijke aanpassingen in bestaande en toekomstige ICT alsmede een deelproject met het oog op de communicatie met en tussen de verschillende doelgroepen, in het bijzonder met de veroordeelden, de media alsmede tussen en de betrokken ketenpartners en met andere belanghebbenden. Vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan goede en heldere communicatie met de veroordeelden – tenslotte zullen zij de nieuwe wet aan den lijve ondervinden – is een brochure opgesteld. De brochure zal met het bevel van de officier van justitie worden meegestuurd alsmede ruim beschikbaar zijn ter informatie en overhandiging aan de veroordeelde bij de genoemde organisaties die betrokken zijn bij de invoering van de wet.

4. Aantallen en aannames

Aan de hand van een aantal aannames, onder meer omtrent het effect van het te voeren beleid, is een uitgebreide cijfermatige analyse in een simulatiemodel opgesteld zodat een prognose kan worden gedaan van het effect van deze wet op de korte termijn (eerste jaar inwerkingtreding inclusief grootste deel inhaalslag) en de (middel)lange termijn (3–5 jaar en verder). Op basis daarvan wordt verwacht dat in het eerste jaar na inwerkingtreding van 9 000 veroordeelden DNA zal worden afgenomen (inclusief een groot deel van de inhaalslag). In de daarop volgende jaren zullen jaarlijks naar schatting rond de 6 000 DNA-profielen van veroordeelden aan de DNA databank worden toegevoegd. Samengevat zullen binnen 3 á 4 jaar enkele tienduizenden DNA-profielen van veroordeelden voor ernstige gewelds- en zedendelicten worden verzameld. Vergelijkt men deze geschatte toename van het aantal DNA-profielen van veroordeelden met het huidige aantal van 6250 persoonsprofielen in de DNA-databank per 1 november 2004 (dat zijn de DNA-profielen van personen die met naam en toenaam bekend zijn en dus niet die van sporen van onbekende personen) dan is binnen een paar jaar sprake van een explosieve groei van het aantal persoonsprofielen.

Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om een onjuistheid in de beantwoording van een schriftelijke vraag in het kader van de behandeling van de Justitiebegroting 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800, hfst. VI), die betrekking had op de groei van de DNA databank en de capaciteit bij het NFI, te corrigeren. In het antwoord op vraag 127 met betrekking tot de prognose van het aantal DNA-profielen dat in de DNA-bank zal worden opgenomen, is abusievelijk het aantal DNA-profielen dat op 1 juli 2005 in de DNA-databank zal worden opgenomen vermeld onder de datum van 1 januari 2005. Verwacht wordt dat er per 1 juli 2005 zich in het totaal zo'n 39 000 DNA-profielen in de DNA databank zullen bevinden, waarvan ongeveer 30 000 sporenprofielen en 9 000 persoonsprofielen.

5. Evaluatie van de aantallen DNA-profielen en de kosten

Anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden zal een evaluatie plaatsvinden van de aantallen DNA-profielen die in het kader van de invoering van deze wet zijn verzameld en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Daarbij zullen ook zoveel mogelijk de inzichten uit de recidivemonitor met betrekking tot herhaling

in onderhavige delictstypen worden meegenomen. Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de wens van de heer Rosenthal die tijdens de behandeling van de Wet DNA onderzoek bij veroordeelden op 14 september jl. in de Eerste Kamer heeft gevraagd om door het WODC in de analyse op recidive deze problematiek te laten betrekken. Overigens zal ook tussentijds de voortgang van de invoering worden «gemonitord» zodat bijsturing, bijvoorbeeld door intensivering van de activiteiten van een van de ketenpartners, mogelijk is.

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u afdoende geïnformeerd te hebben over het implementatieproject dat de inwerkingtreding van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden begeleid. Tevens ben ik voornemens u desgewenst tussentijds over de voortgang van de invoering van deze wet te berichten.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner