



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tweede onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM

Vervolgonderzoek naar uitvoering maatregelen DNA-afname bij veroordeelden en executie van vrijheidsstraffen

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
1	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Conclusies	6
1.2.1	Conclusies maatregelen DNA-V	7
1.2.2	Conclusies maatregelen executie van vrijheidsstraffen	11
1.3	Aanbevelingen	12
2	Inleiding	14
2.1	Aanleiding	14
2.2	Afbakening	15
2.3	Doelstelling, centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	16
2.4	Onderzoeksaanpak	17
2.5	Leeswijzer	17
3	Maatregelen DNA-V	18
3.1	DNA-V proces op hoofdlijnen	18
3.2	Vertaling in werkwijzen en processen	19
3.3	Uitvoering van de verbetermaatregel in de praktijk	22
3.3.1	Stap 1: Oproepen DNA-V veroordeelden voor afname DNA-celmateriaal	23
3.3.2	Stap 2: Afname DNA-celmateriaal	27
3.3.3	Stap 3: Signaleren DNA-V veroordeelden	33
3.3.4	Stap 4: Opsporen en aanhouden DNA-V veroordeelden	38
3.3.5	Stap 5: Instroom DNA-setjes en opname DNA-profiel in DNA-databank.	44
3.4	Coördinatie en samenhang DNA-V	48
4	Maatregelen executie van vrijheidsstraffen	54
4.1	24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen	54
4.1.1	Vertaling in werkwijzen en processen	55
4.1.2	Uitvoering van de verbetermaatregel in de praktijk	55
4.1.3	Coördinatie en samenhang '24/7'	57
4.2	Persoonsgerichte prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf	57
4.2.1	Vertaling in werkwijzen en processen	58
4.2.2	Uitvoering van de verbetermaatregel in de praktijk	58

4.2.3	Coördinatie en samenhang persoonsgerichte prioritering	58
	Bijlagen	
I	Onderzoeksverantwoording	59
II	Afkortingen	61



Voorwoord

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft een tweede onderzoek verricht naar de stand van zaken van twee van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de uitkomsten van het rapport Hoekstra: de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (DNA-V) en van de executie van vrijheidsstraffen. Deze maatregelen zijn opgenomen in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM en maken deel uit van de vele maatregelen die zijn getroffen om het maatschappelijk effect dat hiermee wordt beoogd te bereiken: "het effect van een samenleving waarin ieder persoon, ook als hij (tijdelijk) verward gedrag vertoont, op het juiste moment en in de juiste mate aandacht krijgt die in zijn situatie nodig is om problemen tijdig te onderkennen en zo goed mogelijk te voorkomen. En mochten problemen niet kunnen worden voorkomen dan zal daar adequaat op moeten worden gereageerd".¹

Vanuit dat belang heeft mijn Inspectie bij de betrokken organisaties gekeken naar de wijze waarop de uitvoering van beide maatregelen verloopt en of wordt bijgedragen aan de doelstelling die met elk van deze maatregelen wordt beoogd. De Inspectie heeft het onderzoek vooral gericht op knelpunten en op mogelijke risico's die hierbij kunnen optreden. Doordat de kwaliteit en effectiviteit van de maatregelen sterk afhangen van de werking van de ketens heeft mijn Inspectie het functioneren van de keten nadrukkelijk in het onderzoek betrokken. Dit past in de hoofdlijnen van de inspectiekoers 2020.² Mijn Inspectie concludeert dat de organisaties een aantal belangrijke verbeteringen hebben doorgevoerd. Wel stelt de Inspectie vast dat er een aantal risicovolle knelpunten zijn waardoor de verbetermaatregelen nog niet het gewenste effect opleveren. Daarbij moet wel beseft worden dat, zoals in het eerste onderzoek door mijn Inspectie al is geconcludeerd, een honderd procent afname van DNA-celmateriaal in de praktijk niet realistisch is.

De Inspectie Justitie en Veiligheid wil met de conclusies en aanbevelingen in dit rapport het lerend vermogen van de betrokken organisaties bevorderen. Uiteindelijk wordt daarmee bijgedragen aan het maatschappelijk effect dat wordt beoogd met alle maatregelen ten aanzien van mensen die verward gedrag vertonen.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid

¹ Beleidsreactie op rapporten in vervolg op Commissie Hoekstra; minister van JenV. 29 november 2016; kenmerk 2017013. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-357.html>.

² Koers 2020. <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/brochures/2017/11/23/toezicht-dat-ertoe-doet-folder>.



1

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding

In juni 2015 publiceerde de 'Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak Bart van U.' (de Commissie Hoekstra) naar aanleiding van vragen in het dossier van Bart van U., die in 2015 werd verdacht van betrokkenheid bij de dood van mevrouw E. Borst-Eilers en zijn zus Loïs, haar rapport. De Commissie Hoekstra constateerde hierin op drie hoofdthema's diverse tekortkomingen en deed daarvoor aanbevelingen voor verbetering. Deze hoofdthema's gaan over de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, de executie van strafrechtelijke beslissingen en de werking van het stelsel van gedwongen zorg. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft deze hoofdthema's verwerkt in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM (het Verbeterprogramma).

Op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft de Inspectie JenV in de tweede helft van 2016 onderzoek gedaan naar de uitvoering van een aantal verbetermaatregelen en hierover in november 2016 gerapporteerd. De eindconclusies van dit eerste onderzoek waren samenvattend dat politie, OM, CJIB en NFI de verbetermaatregelen voortvarend en daadkrachtig oppakken. Medewerkers werken met veel inzet en betrokkenheid aan de maatregelen. De Inspectie JenV signaleerde wel enkele aandachtspunten en risico's in de uitvoering van de maatregelen 'DNA-veroordeelden' en 'executie van vrijheidsstraffen'. Belangrijkste oorzaken hiervoor waren gelegen in het feit dat er op de koppelvlakken tussen de organisaties kwetsbaarheden in de informatievoorziening zijn en dat de basisteams van de politie door de vele prioriteiten niet alles tegelijk kunnen oppakken. Voor de maatregelen 'DNA-veroordeelden' blijken de oorspronkelijk geformuleerde ambities voor verkorting van de doorlooptijd en een honderd procent afname van celmateriaal in de praktijk niet realistisch.

De minister van JenV heeft in zijn beleidsreactie op het eerste onderzoek aangegeven dat de Inspectie JenV met een vervolgrapportage komt. Met dit tweede onderzoek geeft zij hieraan gevolg.

In dit tweede onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op de uitvoering van twee verbetermaatregelen: DNA-Veroordeelden (DNA-V) en executie van vrijheidsstraffen. Bij DNA-V geldt dat DNA, gelet op het maatschappelijke belang ervan voor de opsporing van verdachten, zo snel mogelijk na het vonnis moet



worden afgenomen. DNA-onderzoek vindt plaats bij personen die zijn veroordeeld wegens bepaalde misdrijven, om bij te dragen aan de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van deze personen. De officier van justitie beveelt in deze gevallen dat van een veroordeelde celmateriaal zal worden afgenomen ten behoeve van het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel. De verbetermaatregel executie van vrijheidsstraffen bestaat uit twee maatregelen: '*de politie heeft 24/7 toegang tot het overzicht van vrijheidsstraffen*' waardoor ze bij risicovol verwarde personen na overleg met de officier van justitie tot onmiddellijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf kan overgaan. De tweede betreft de maatregel '*persoonsgerichte prioritering*'. Deze maatregel dient er voor te zorgen dat vrijheidsstraffen van personen, van wie de psychische gesteldheid duidt op een mogelijk gevaar voor de samenleving, zo spoedig mogelijk ten uitvoer worden gelegd.

De doelstelling van het onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de stand van zaken is van de uitvoering van de maatregelen DNA-V en de executie van vrijheidsstraffen door de betrokken organisaties. De Inspectie belicht de stand van zaken vanuit twee invalshoeken: beoordelen of de in het eerste onderzoek gesignaleerde aandachtspunten en risico's inmiddels zijn opgelost en – vooruitkijkend – of er bij de huidige aanpak van de maatregelen ontwikkelingen zijn die mogelijk tot risico's leiden.

De centrale vraagstelling in dit tweede onderzoek luidt: "Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de verbetermaatregelen ten aanzien van DNA-V en executie van vrijheidsstraffen." De centrale vraagstelling valt uiteen in vier onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de te onderzoeken verbetermaatregelen door de ketenorganisaties in hun werkwijzen en processen vertaald? En wat zijn mogelijke risico's?
2. Worden de verbetermaatregelen door de organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma OM uitgevoerd? En wat zijn mogelijke risico's?
3. Hoe is de coördinatie en samenhang op de relevante raakvlakken in de strafrechtketen ten aanzien van de te onderzoeken verbetermaatregelen? En wat zijn mogelijke risico's?
4. Zijn de aandachtspunten en risico's uit het eerste onderzoek opgelost?

De Inspectie JenV heeft het onderzoek uitgevoerd bij het OM, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de politie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) met de penitentiaire inrichtingen (PI's) en de Justitiële Informatiedienst van het ministerie van JenV (Justid). Ter beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de Inspectie in de periode september tot en met december 2017 documentenonderzoek gedaan, een digitale vragenlijst uitgezet, interviews gehouden en praktijkwaarnemingen gedaan. In bijlage I is de verantwoording van de onderzoeks aanpak opgenomen.

1.2 Conclusies

Ter beantwoording van de centrale vraag concludeert de Inspectie dat de organisaties belangrijke verbeteringen hebben doorgevoerd ten aanzien van de twee onderzochte verbetermaatregelen. De Inspectie vindt echter dat er een aantal



risicovolle knelpunten zijn waardoor de verbetermaatregelen nog niet het gewenste effect opleveren.

Bij DNA-V is de doorlooptijd op meerdere plaatsen in het proces aanzienlijk verkort en wordt een groot deel van de gesignaleerde veroordeelden met een bekend adres opgespoord. De Inspectie stelt echter vast dat er een aantal knelpunten zijn die een goede en effectieve werking van de Wet DNA-V beperken: niet alle organisaties hebben hun processen en sturing goed op orde, de informatievoorziening op meerdere koppelvlakken tussen organisaties is kwetsbaar en de integrale, ketenbrede coördinatie is niet geborgd. En doordat het aantal onvindbare DNA-V gesignaleerden in het opsporingssysteem OPS de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen, blijft er in OPS een groep van inmiddels meer dan 20.000 DNA-V veroordeelden over waarvan nog geen DNA-celmateriaal is afgenomen. De politie zet stevig in op het opsporen van DNA-V veroordeelden en met het OM, CJIB en het ministerie van JenV wordt gekeken naar andere mogelijkheden. Maar doordat met het huidige wettelijk instrumentarium de afname van DNA-celmateriaal niet eerder in het proces mogelijk is, loopt zij steeds meer achter de feiten aan. Dit betekent dat pas echt een daling van het aantal gesignaleerden kan worden gerealiseerd als andere mogelijkheden beschikbaar komen. De doelstelling van de Wet DNA-V om gelet op het maatschappelijk belang DNA-celmateriaal zo snel mogelijk na het vonnis bij veroordeelden af te nemen, wordt ondanks de grote inzet van de ketenorganisaties zo niet gerealiseerd. In het licht van het steeds toenemende belang van DNA in de opsporing is dit risicovol.

Ook concludeert de Inspectie dat de verbetermaatregelen voor 'executie van vrijheidsstraffen' technisch gereed en in werking zijn gesteld. Maar doordat het overgrote deel van de politiemensen in de basisteams de maatregel '24/7 toegang van de politie tot de informatie over openstaande vrijheidsstraffen' niet kent en niet toepast zal het op dit moment maar beperkt bijdragen aan het effectief optreden bij risicovol verwarde personen.

Hieronder gaat de Inspectie voor elk van de onderzochte verbetermaatregelen nader in op de onderzoeksvragen.

1.2.1 Conclusies maatregelen DNA-V

Vertaling in werkwijzen en processen

Kwaliteit DNA-V proces op onderdelen verbeterd; bij sommige organisaties nog niet op orde.

De eerste onderzoeksvraag richt zich op de wijze waarop de verbetermaatregelen zijn vertaald in werkwijzen en processen. De Inspectie concludeert dat de kwaliteit van het DNA-V proces op onderdelen is verbeterd. Zo heeft het OM aan de voorkant van het DNA-V proces enkele substantiële versnellingen in de doorlooptijd gerealiseerd. Ook hebben het OM en de politie het oproep- en afnameproces voor DNA-V veroordeelden goed beheersbaar gemaakt waardoor het percentage geplande afnamedagen binnen 60 dagen sterk is verbeterd. Het OM, de politie, het CJIB en het NFI hebben ieder hun procesbeschrijving en werkwijzen voor DNA-V afgerond en in hun organisaties geïmplementeerd. De KMar, de DJI en de PI's zijn echter nog niet zo ver. Het is bij deze laatste organisaties van belang om de DNA-V processen in eigen huis op orde te brengen. Zo lang dat niet het geval is kan een goede ketengerichte werking van het DNA-V proces worden bemoeilijkt.



Sturing bij een aantal organisaties goed geregeld; bij KMar, DJI en PI's nauwelijks managementaandacht.

De sturing, als een belangrijke voorwaarde om het DNA-V proces in de praktijk te laten werken en te borgen, is bij het OM, de politie, het CJIB en het NFI goed geregeld. De Inspectie concludeert daarentegen dat er bij de KMar, de DJI en de PI's nauwelijks managementaandacht is voor het DNA-V proces. Bij de KMar ontbreekt het ook aan effectief integraal procesmanagement voor DNA-V. Dit leidt tot fouten en kan een effectieve ketengerichte werking van het DNA-V proces belemmeren. In het eerste onderzoek kwam naar voren dat de opsporing van DNA-V veroordeelden door de basisteams van de politie door de vele prioriteiten in het gedrang kon komen. Uit dit tweede onderzoek blijkt dat de uitvoering van de DNA-V maatregelen geen aanwijsbare invloed heeft op andere prioriteiten van de politie.

Uitvoering in de praktijk

De Inspectie heeft de tweede onderzoeksvraag voor het DNA-V proces aan de hand van vijf relevante processtappen onderzocht. De Inspectie concludeert dat er bij de uitvoering knelpunten en risico's zijn die van invloed zijn op de doorlooptijd en kwaliteit van het DNA-V proces.

Knelpunten door verschillen in organisatie en uitvoering

Verschillen in de organisatie en uitvoering van de afname van DNA-celmateriaal in de politie-eenheden leiden tot kwaliteitsverschil en tot verschil in strafvorderlijke bejegening van de DNA-V veroordeelden. In eenheden waar de afname wordt uitgevoerd door de afdeling Forensische Opsporing (FO) worden DNA-V veroordeelden die tijdens de nachtelijke uren zijn aangehouden soms ingesloten voor afname op de volgende dag omdat FO, in tegenstelling tot de eenheden waarin de afdeling Arrestantentaken de afnames uitvoert, geen 24-uurs bezetting heeft. In het afnameproces leidt de inzet van medewerkers die weinig of geen ervaring en routine hebben, soms tot knelpunten. De inzet van minder ervaren medewerkers bij politie en ook bij de KMar leidt er toe dat er soms fouten worden gemaakt in het afnameproces, het administratieve proces dat daarop volgt en het transport van de DNA-setjes met celmateriaal. Daardoor wordt de doorlooptijd soms onnodig langer. Ook spelen storingsproblemen met het systeem Progis (Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen) nog steeds een rol bij vertragingen bij afnames. Storingen worden veroorzaakt door traagheid en uitval van het systeem maar ook door onervarenheid of onbekendheid van de medewerkers die er mee werken.

Informatievoorziening in de DNA-V keten op onderdelen verbeterd; bij het OM nog kwetsbaar.

De informatievoorziening tussen ketenorganisaties is sinds het eerste onderzoek op meerdere punten verbeterd. Het CJIB heeft het systeem CVE (centrale voorziening executieopdrachten) en de politie het systeem E&S (Executie en Signalering) gerealiseerd en met een interface aan elkaar gekoppeld. Hierdoor is het signalerings- en opsporingsproces geautomatiseerd en verbeterd. De KMar heeft geen toegang tot E&S waardoor er twee systemen in de lucht gehouden moeten worden. De informatieoverdracht tussen het OM met het CJIB en het NFI is nog steeds kwetsbaar en risicovol doordat die op meerdere punten handmatig of dubbel plaatsvindt. Dit kan leiden tot fouten en tot onnodige vertraging in het gehele proces. Het is inmiddels de verwachting dat de automatische koppeling tussen het OM en het CJIB binnen afzienbare tijd operationeel zal zijn. Hoewel bij het OM wordt gewerkt aan een nieuw DNA-processysteem ter vervanging van DNA-GPS is er nog geen concreet zicht op de realisatie daarvan.



Ketenproces tussen afnemende organisaties, NFI en OM is niet goed ingeregeld.

In het proces van het aanleveren aan het NFI van de DNA-setjes door politie, KMar en PI's tot en met de opdrachtverlening door het OM voor het aanmaken van het DNA-profiel bestaat een sterke ketenafhankelijkheid. Doordat dit door de betrokken ketenorganisaties niet goed is ingeregeld worden termijnen niet altijd gehaald en kan de opvolgende organisatie in de keten zijn proces niet optimaal uitvoeren. Ook is de informatievoorziening aan zowel de voorkant van dit proces (aanleveren DNA-setjes) als aan de achterkant (bericht resultaat opmaken profiel of een match) kwetsbaar en leidt het tot risico's voor de betrouwbaarheid van de registraties en tot vertraging in de doorlooptijd. Zo is de kwaliteit van de bij de geleverde DNA-setjes gevoegde documenten soms onvoldoende, dienen meerdere zaken handmatig te worden verwerkt of aangevuld en komen berichten tussen NFI en OM soms niet aan. Daardoor worden hits in een zaak soms later doorgegeven. Dit kan dan gevolgen hebben voor het opsporingsonderzoek.

Aanzienlijke toename onvindbare DNA-V gesignaleerden

Een belangrijk knelpunt doet zich voor rond het volume van gesignaleerde DNA-V veroordeelden in het opsporingssysteem OPS. Ruim 40% van het totaal aantal in het OPS ingestroomde DNA-V gesignaleerden zijn gesignaleerden met een bekend adres. De politie spoort nagenoeg alle DNA-V gesignaleerden met een bekend adres op om celmateriaal af te nemen. Het grootste deel van de instroom in OPS wordt echter veroorzaakt door het grote volume van DNA V gesignaleerden zónder bekend adres. Het totaal aantal DNA-V gesignaleerden zonder bekend adres in het opsporingssysteem wordt de laatste jaren aanzienlijk groter. In ruim een jaar tijd is dit volume met meer dan 8.000 toegenomen. Deze stijging is volgens het OM een gevolg van de grotere instroom door de gerichte herstelactie in de jaren 2015, 2016 en 2017 waarbij met terugwerkende kracht alsnog bevelen tot afgifte van celmateriaal zijn uitgestuurd. De Inspectie heeft in het onderzoek geen eenduidige cijfers aangereikt gekregen waaruit blijkt welk deel van die stijging wordt veroorzaakt door de herstelactie en welk deel het gevolg is van een autonome toename. De gesignaleerden zonder bekend adres vormen met 95% het overgrote deel van de inmiddels ruim 20.000 DNA-V gesignaleerden.

Van deze DNA-V gesignaleerden is dus nog geen DNA-celmateriaal afgenomen. Dit komt onder meer doordat een groot deel van de DNA-V veroordeelden die in OPS staan, naar het buitenland gaan³ en ook doordat mensen zich als voortvluchtig gesignaleerde in Nederland voor de politie bewust 'onvindbaar' maken. Gezien het karakter van deze gesignaleerden is het de vraag of dezen de komende jaren snel uit het OPS zullen stromen. Om van deze grote groep DNA-V veroordeelden alsnog celmateriaal te kunnen afnemen, zal nog veel inzet van de opsporingsinstanties vereist zijn.

Meerdere knelpunten voor effectieve opsporing van DNA-V gesignaleerden.

Verder zijn er in het ketenproces een aantal knelpunten die een effectieve opsporing van die DNA-V gesignaleerden belemmeren. Er zijn diverse knelpunten bij de persoons- en adresregistratie. Zo blijven gedetineerden die de PI verlaten en geen nieuwe adresgegevens opgeven, ten onrechte op het PI-adres ingeschreven staan. Ook zijn er meerdere knelpunten bij het verzamelen, beschikbaar stellen en gebruiken van persoons- en adresgegevens. Zo geeft Justid alleen het bekende

³ 13.010 van deze gesignaleerden hebben geen Burgerservicenummer in Nederland en hebben tevens een ander geboorteland. Bron: CBS, Centrum voor Beleidsstatistiek; mei 2018. Spoorloos veroordeelden; haalbaarheidsstudie naar kenmerken over demografie, werk en uitkering, 1998 – 2017. Peildatum 1 mei 2017.



BRP-adres maar niet alle andere bekende adressen aan de ketenorganisaties door omdat niet zeker is of die adressen geldig, juist en volledig zijn. Ook wordt niet vermeld wanneer het adres door de veroordeelde is opgegeven. Door deze knelpunten bestaat het risico dat de opsporende instanties niet altijd over de juiste en actuele informatie beschikken. Daarmee wordt de opsporing van DNA-V gesignaleerden bemoeilijkt.

Daarnaast leveren de grenscontroles door de KMar, die een krachtig middel kunnen zijn om gesignaleerden op te sporen, niet het maximale resultaat op. De KMar controleert op de luchthavens bij drukte en door commerciële belangen namelijk niet iedere passagier in de opsporingsregisters terwijl die daarin wel gecontroleerd moet worden. Hierdoor neemt de pakkans af. Ook loopt de KMar door het Verdrag van Schengen kansen mis om DNA-V veroordeelden (en overigens ook gesignaleerden voor andere feiten) aan te houden. Dit gaat alleen al voor Schiphol om naar schatting gemiddeld 75.000 passagiers per dag.

Coördinatie en samenhang in de keten

De ketenbrede coördinatie en samenwerking bij de implementatie van de verbetermaatregelen, als derde onderzoeksvraag, verlopen steeds beter. Onder leiding van het directeurenoverleg, waar alle onderzochte organisaties en het ministerie van JenV aan deelnemen, wordt gezamenlijk gewerkt aan het wegnemen van meerdere knelpunten in het DNA-V proces. Dit moet ertoe leiden dat de kwaliteit en doorlooptijden verbeteren. Ook de operationele samenwerking ten aanzien van DNA-V in de keten gaat steeds beter en leidt tot meer onderling begrip. De KMar en de PI's zijn hierbij nog nauwelijks aangesloten.

Wel ontbreken een aantal belangrijke voorwaarden om de werking van de DNA-V keten in de toekomst, als de sturing en coördinatie door het directeurenoverleg worden beëindigd, structureel te borgen. Vooral nog zal het directeurenoverleg zijn rol blijven uitvoeren. Maar het is van belang om nu al over de structurele coördinatie na te denken. Zoals hiervoor al is geconcludeerd ontbreken bij de KMar, de DJI en de PI's actuele procesbeschrijvingen voor DNA-V en is de sturing op dit proces bij deze organisaties niet op orde. Ook is er geen integraal zicht op de resultaten en de doorlooptijden in het totale ketenproces. Verder ontbreken ketenbrede kengetallen waarmee zicht wordt verkregen op het gehele ketenproces en is er nog geen systematische ketenbrede evaluatie ingericht. Het OM speelt vanuit de verantwoordelijkheid die het in brede zin draagt voor de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing, een centrale rol bij het DNA-V onderzoek.⁴ Het heeft daarom belang bij een goede uitvoering van het gehele DNA-V proces. Het zou voor de hand liggen om de coördinatie van het ketenproces bij het OM te beleggen.

Aandachtspunten en risico's uit het eerste onderzoek

In dit tweede onderzoek is, als vierde onderzoeksvraag, ook specifiek gekeken of de in het eerste onderzoek gesignaleerde knelpunten en risico's inmiddels zijn opgelost. De Inspectie concludeert dat dit grotendeels het geval is. De ketenorganisaties hebben zoals hierboven is geconcludeerd, een aantal belangrijke verbeteringen in de doorlooptijd van de afname van celmateriaal bij veroordeelden gerealiseerd. Wel blijven er nog een aantal knelpunten bestaan die de doorlooptijd op meerdere plaatsen in het DNA-V proces beperken. Ten aanzien van het in het eerste onderzoek gesignaleerde knelpunt dat de *basisteams van de politie door de vele*

⁴ In de Memorie van Toelichting op de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (28 685, vergaderjaar 2002 - 2003, nr. 3) wordt de centrale rol van het OM nader toegelicht.



prioriteiten niet alles tegelijk kunnen oppakken waardoor politiemensen in de basisteams onvoldoende ruimte hebben voor de opsporing van DNA-V veroordeelden, concludeert de Inspectie dat er bij de basisteams ten tijde van dit tweede onderzoek over het algemeen voldoende tijd is om DNA-V veroordeelden op te sporen. Ook is er bij politiemensen in de basisteams een toenemend begrip voor het belang om DNA-celmateriaal af te nemen. De uitvoering van de DNA-V maatregelen heeft geen aanwijsbare invloed op andere prioriteiten bij de politie. Ten aanzien van de knelpunten die in het eerste onderzoek over de *geautomatiseerde gegevensoverdracht op de koppelvlakken* tussen de organisaties in de keten waren gesignaleerd concludeert de Inspectie dat er bij DNA-V verbeteringen in de informatievoorziening zijn gerealiseerd, hoewel er – zoals hierboven is beschreven – nog meerdere knelpunten en risico's bestaan.

1.2.2 Conclusies maatregelen executie van vrijheidsstraffen

Vertaling in werkwijzen en processen

De Inspectie concludeert dat de maatregelen '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen' en 'persoonsgerichte prioritering' technisch gereed zijn en in werking zijn gesteld. Ook zijn de processen door de betrokken organisaties beschreven en verder geoptimaliseerd.

Uitvoering in de praktijk

De maatregel persoonsgerichte prioritering is nog niet in de praktijk toegepast. Voor de maatregel '24/7' kunnen agenten de informatie met behulp van MEOS geautomatiseerd opvragen. De Inspectie betwijfelt echter of deze maatregel, ondanks alle inspanningen van de betrokken ketenorganisaties, het gewenste effect zal krijgen omdat het overgrote deel van de politiemensen in de basisteams de maatregel '24/7' niet kent en niet toepast. Ze concludeert daarom dat de verbetermaatregel executie van vrijheidsstraffen op dit moment maar beperkt zal bijdragen aan het effectief optreden bij risicovol verwarde personen.

Coördinatie en samenhang in de keten

De betrokken organisaties hebben het project overgedragen aan de verantwoordelijke organisatieonderdelen; daarmee is het goed geborgd. Er is bij de maatregelen voor executie van vrijheidsstraffen sprake van een goede ketengerichte samenwerking.

Aandachtspunten en risico's uit het eerste onderzoek

Tot slot concludeert de Inspectie dat het in het eerste onderzoek gesignaleerde knelpunt bij executie van vrijheidsstraffen over de geautomatiseerde gegevensoverdracht nagenoeg volledig is weggenomen.



1.3 Aanbevelingen

DNA-V

Aan de KMar, de DJI en de PI's:

1. Borg het DNA-V proces in de strategische, tactische en operationele sturings- en beheersingsprocessen.

Aan de politie:

2. Organiseer de afname van DNA-celmateriaal zodanig dat er geen verschil in strafvorderlijke bejegening van DNA-V veroordeelden is. Zorg voor een 24-uurs dekkende afnameorganisatie.

Aan de politie en de KMar:

3. Organiseer de inzet van medewerkers zodanig dat zij meer routine en ervaring kunnen krijgen met het afnemen van DNA-celmateriaal.

Aan de KMar:

4. Zorg voor voldoende capaciteit en procesefficiëntie om de grenscontroles op de luchthavens binnen de wettelijke kaders maximaal uit te voeren.

5. Implementeer de voorziening Executie en Signalering (E&S) in de organisatie.

Aan de politie, de PI's, de KMar, het NFI en het OM:

6. Optimaliseer het proces van het aanleveren van DNA-setjes door de aanleverende instanties tot en met de opdrachtverlening voor het aanmaken van het DNA-profiel door het OM.

Aan het OM en het NFI:

7. Zorg ervoor dat de informatieoverdracht tussen het OM en het NFI versneld wordt geautomatiseerd.



DNA-V

Aan de minister van JenV:

8. Onderzoek, in het licht van de eerdere conclusie van de Raad van State, de mogelijkheden om van DNA-V veroordeelden zonder bekend BRP-adres of met een buitenlands adres eerder in het proces DNA-celmateriaal af te nemen. Hierdoor wordt voorkomen dat de politie een grote groep onvindbare DNA-V veroordeelden alsnog moet opsporen en wordt het DNA-profiel van deze veroordeelden veel eerder in de DNA-databank bij het NFI opgeslagen.

Aan Justid, samen met politie, KMar, PI's, OM en CJIB:

9. Neem op korte termijn maatregelen om de gesignaleerde knelpunten bij de persoons- en adresregistratie weg te nemen.

Aan het OM:

10. Beleg de coördinatie van het DNA-V ketenproces bij het OM. Ontwikkel, samen met de andere ketenorganisaties, een systeem waarbij een integraal zicht ontstaat op de resultaten en de kwaliteit in het gehele ketenproces.

Executie van vrijheidsstraffen

Aan de politie:

1. Informeer en instrueer de politiemedewerkers van de basisteams op een duidelijke manier over de maatregel "24/7" en het gebruik van MEOS daarbij.



2

Inleiding

2.1 Aanleiding

Op 26 januari 2015 maakte het Openbaar Ministerie (hierna: OM) bekend dat in het onderzoek naar de dood van oud-minister Borst-Eilers een DNA-match was gevonden. Op de plaats delict was celmateriaal aangetroffen dat na controle overeen bleek te komen met het DNA-profiel van Bart van U. Het gerechtshof in Den Haag veroordeelde Van U. op 16 maart 2017 tot 8 jaar gevangenisstraf en tbs met dwangverpleging voor het doden van mevrouw Borst-Eilers en voor het doden van zijn oudste zus Loïs.⁵

Kort na het vaststellen van de DNA-match stelde het OM vast dat een aantal zaken in het dossier van Van U. vragen oproep over het handelen van het OM. Dit was voor het OM aanleiding om de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U., kortweg de Commissie Hoekstra in te stellen. Deze commissie constateerde in haar rapport in juni 2015 diverse tekortkomingen.⁶ Zij deed op deze punten aanbevelingen voor verbeteringen:

- de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V);
- de omgang van politie en OM met door een gerechtshof gegeven (tussentijdse) bevelen voorlopige hechtenis en meer algemeen de executie van strafrechtelijke beslissingen;
- de omgang van politie en OM met signalen dat Bart van U. een gevaar voor de samenleving vormde en meer algemeen de werking van het stelsel van gedwongen zorg.

Het rapport van de Commissie Hoekstra is door het OM vertaald in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid.⁷ Hierin kondigde het OM maatregelen aan op het gebied van DNA-onderzoek bij veroordeelden (hierna: DNA-V), de uitvoering van gerechtelijke bevelen, de executie van strafvonnissen en het stelsel van gedwongen zorg. De maatregelen zijn, als onderdeel van een breder pakket van maatregelen, bedoeld om de aanpak van en de zorg voor gevaarlijke personen met verward gedrag te verbeteren.

⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2017:684>

⁶ <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@89804/bevindingen/>

⁷ <https://www.om.nl/@91880/verbeterprogramma/>



De minister van Justitie en Veiligheid (hierna: minister van JenV) heeft de toezichthouders – de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden (hierna: PG Hoge Raad), de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg – vervolgens verzocht elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid toezicht uit te oefenen op het doorvoeren van deze maatregelen. De Inspectie JenV en de PG Hoge Raad hebben op 25 april 2016 gezamenlijk een toezichtplan opgesteld.⁸ Daarin is aangegeven dat het toezicht in fasen wordt uitgevoerd.

Eerste onderzoek Inspectie JenV, november 2016

De Inspectie heeft eind 2016 de resultaten van het eerste onderzoek opgeleverd. In het 'Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, Eerste stand van zaken verbetermaatregelen'⁹ heeft zij gerapporteerd over de uitvoering van een aantal verbetermaatregelen door de politie, het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB), het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI) en het OM. Ten aanzien van het OM voor zover dat niet valt onder het toezicht dat de PG Hoge Raad op het OM uitoefent. De conclusie van het eerste onderzoek was dat de politie, het OM, het CJIB en het NFI de verbetermaatregelen voortvarend en daadkrachtig oppakten. De Inspectie signaleerde echter ook enkele aandachtspunten en risico's in de uitvoering van de maatregelen ten aanzien van DNA-V en de executie van vrijheidsstraffen. De belangrijkste hiervan waren dat er op de koppelvlakken tussen de organisaties kwetsbaarheden in de informatievoorziening zijn en dat de basisteams van de politie door de vele prioriteiten niet alles tegelijk kunnen oppakken. Daarnaast bleken de ambities voor de verkorting van de doorlooptijd bij de maatregelen DNA-V in de praktijk niet realistisch.

2.2 Afbakening

In het eerste onderzoek naar de stand van zaken van de verbetermaatregelen ging de Inspectie in op de voorbereiding en uitvoering van de maatregelen bij de betrokken organisaties. In dit tweede onderzoek legt de Inspectie zoals aangegeven in het toezichtplan de nadruk op de mate waarin de maatregelen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en geborgd. De aandachtspunten en risico's uit het eerste onderzoek zijn hierbij het uitgangspunt: de maatregelen voor DNA-V en voor de executie van vrijheidsstraffen. Bij de executie van vrijheidsstraffen richt de Inspectie zich op de maatregel 'persoonsgerichte prioritering' en de zogenaamde 24/7-maatregel. Deze laatste maatregel stelt de politie in staat 24/7 informatie over vrijheidsstraffen op te vragen. De verbetermaatregelen voor BOPZ neemt de Inspectie in haar onderzoek niet mee omdat anderen hier al onderzoek naar doen¹⁰ en het bijbehorende wetstraject nog niet is afgerond.¹¹

De Inspectie doet – evenals in de eerste ronde – voor de maatregel DNA-V onderzoek bij het OM, het CJIB, de politie en het NFI. Daarnaast betreft ze de

⁸ [Tweede Kamer, 2015-2016, 29 279, nr. 320, bijlage.](#)

⁹ <https://www.inspectie.jenv.nl/nieuws/nieuws/2016/11/29/daadkrachtige-aanpak-verbeterprogramma-maatschappelijke-veiligheid-om-wel-aandachtspunten>.

¹⁰ De heer Hoekstra monitort op verzoek van de minister van JenV in de tweede helft van 2018 de implementatie van aanbevelingen op het gebied van straf en zorg, het 'Schakelteam personen met verward gedrag' komt voor oktober 2018 met een goed werkende aanpak om gemeenten en regio's te ondersteunen en de PGHR heeft een rapport geschreven over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politieke gegevens aan het Bopz-dossier ('Gedeelde informatie'; 2017).

¹¹ Inmiddels heeft de Eerste Kamer op 23 januari 2018 ingestemd met de inwerkingtreding van de Wet verplichte GGZ, de Wet zorg en dwang en de Wet forensische zorg.



Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) met de penitentiaire inrichtingen (hierna: PI) en de Justitiële Informatiedienst van het ministerie van JenV (hierna: Justid) in dit deel van het onderzoek, omdat deze ook een rol hebben in het ketenbrede DNA-V proces. Daarmee kan de Inspectie een goed beeld geven van de effectiviteit van de gehele keten.

Voor de maatregel Executie van vrijheidsstraffen heeft de Inspectie onderzoek gedaan bij het OM, het CJIB en de politie.

2.3 Doelstelling, centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Dit tweede onderzoek heeft als doel inzichtelijk te maken wat de stand van zaken is van de uitvoering van de maatregelen DNA-V en de executie van vrijheidsstraffen door de betrokken organisaties.

De Inspectie belicht de stand van zaken vanuit twee invalshoeken: beoordelen of de in het eerste onderzoek gesignaleerde aandachtspunten en risico's inmiddels zijn opgelost en – vooruitkijkend – of er bij de huidige aanpak van de maatregelen ontwikkelingen zijn die mogelijk tot risico's leiden. De betrokken organisaties kunnen deze dan betrekken bij het ketenbrede verbeterproces voor DNA-V dat wordt uitgevoerd. Dit sluit aan op twee hoofdlijnen van de inspectiekoers 2020¹², namelijk toezicht gericht op de aanpak van maatschappelijke opgaven in ketens en netwerken en het bevorderen van het lerend vermogen van organisaties waarop zij toezicht houdt.

Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de verbetermaatregelen ten aanzien van DNA-V en executie van vrijheidsstraffen?

De centrale vraagstelling valt uiteen in vier onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de te onderzoeken verbetermaatregelen door de ketenorganisaties in hun werkwijzen en processen vertaald? En wat zijn mogelijke risico's?
2. Worden de verbetermaatregelen door de organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma OM uitgevoerd? En wat zijn mogelijke risico's?
3. Hoe is de coördinatie en samenhang op de relevante raakvlakken in de strafrechtketen ten aanzien van de te onderzoeken verbetermaatregelen? En wat zijn mogelijke risico's?
4. Zijn de aandachtspunten en risico's uit het eerste onderzoek opgelost?

¹² Koers 2020. <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/brochures/2017/11/23/toezicht-dat-ertoe-doet-folder>.



2.4 Onderzoeksaanpak

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de Inspectie documentenonderzoek gedaan, een digitale vragenlijst uitgezet, interviews gehouden en praktijkwaarnemingen gedaan. In bijlage I is de verantwoording van de onderzoeksaanpak opgenomen.

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijft de Inspectie de bevindingen en deelconclusies voor de maatregelen DNA-V. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en deelconclusies voor de twee verbetermaatregelen bij executie van vrijheidsstraffen: '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen' (paragraaf 4.1) en 'persoonsgerichte prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf' (paragraaf 4.2).

In de bijlagen zijn de onderzoeksverantwoording (I) en de lijst met gebruikte afkortingen (II) opgenomen.



3

Maatregelen DNA-V

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie voor de verbetermaatregel DNA-V de bevindingen over de onderzoeksvragen. De bevindingen bij elke paragraaf worden gevolgd door deelconclusies die de Inspectie naar aanleiding daarvan formuleert.

3.1 DNA-V proces op hoofdlijnen

De Inspectie heeft het DNA-V proces in haar rapport onderzocht aan de hand van de belangrijkste stappen in dat proces. Hieronder geeft ze op hoofdlijnen weer hoe het DNA-V proces verloopt. Bij de bevindingen gaat zij dieper in op de betreffende processtap.

DNA-celmateriaal moet, gelet op het maatschappelijke belang ervan voor de opsporing van verdachten, zo snel mogelijk na het vonnis worden afgenomen. DNA-onderzoek vindt plaats bij personen die zijn veroordeeld wegens bepaalde misdrijven. Dit moet bijdragen aan de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van deze personen. De officier van justitie beveelt in deze gevallen dat van een veroordeelde DNA-celmateriaal wordt afgenomen voor het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel.

Het uitgangspunt van de wet DNA-V is dat er bij een veroordeling voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (VH-feit) met een DNA-waardig karakter een DNA-profiel in de DNA-databank opgenomen wordt en zo nodig een bevel tot afname celmateriaal wordt gegeven. De inperking van de DNA-waardige veroordeling houdt in dat geen DNA-onderzoek zal plaatsvinden 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.¹³ Onherroepelijkheid van de veroordeling is niet vereist als sprake is van een rechterlijke uitspraak.¹⁴ Voor de taakstraf die bij strafbeschikking opgelegd is, is onherroepelijkheid wel vereist.

Het proces DNA-V start met de vrijgave van het vonnis door de rechtbank of met de onherroepelijke strafbeschikking. De officier van justitie geeft het bevel om celmateriaal af te nemen aan alle veroordeelden voor een DNA-waardig feit en die een DNA-waardige sanctie hebben gekregen. Dit bevel moet worden betekend.

¹³ Artikel 2, eerste lid, onder b, Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden.

¹⁴ Artikel 2, eerste lid, juncto artikel 1, eerste lid, onder c, Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden.



Degene met een bekend adres wordt verzocht zich te melden op een DNA-contactdag en degenen die zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland zijn, worden na de betekening direct gesignaleerd om te worden aangehouden.

Op het moment dat de veroordeelde het bevel tot het afstaan van DNA-celmateriaal van de officier van justitie krijgt, kan de veroordeelde in vrijheid zijn of zich in een penitentiaire inrichting (PI) bevinden. Veroordeelden die niet in een PI zitten, moeten zich na een oproep melden op een politiebureau voor afname van DNA-celmateriaal. In het bevelschrift dat zij ontvangen staan de datum, tijd en het politiebureau vermeld. DNA-afname vindt plaats door opsporingsambtenaren die hiervoor gecertificeerd zijn. Van veroordeelden die in een PI verblijven wordt op basis van dit bevel DNA-celmateriaal afgenomen door gecertificeerde medewerkers van de inrichting.

Indien de opgeroepen veroordeelde zich niet meldt voor zijn DNA-afname vaardigt de officier van justitie een aanhoudingsbevel uit. Dit bevel loopt via het CJIB dat verantwoordelijk is voor de centrale registratie van deze bevelen. Het CJIB plaatst deze bevelen na registratie in het opsporingssysteem OPS.¹⁵ Daardoor kan een veroordeelde tijdens een controle door de politie of de KMar worden aangehouden en worden overgebracht naar een politie- of KMar-locatie waar alsnog DNA-celmateriaal van hem of haar wordt afgenomen.

Het afgenomen DNA-celmateriaal van veroordeelden wordt overgebracht naar het NFI. Na een opdracht van de officier van justitie maakt het NFI een DNA-profiel op uit het afgenomen DNA-celmateriaal. Het NFI zorgt er vervolgens voor dat het DNA-profiel wordt opgeslagen in de DNA-databank voor strafzaken. Bij een match met andere sporen meldt het NFI de 'hit' aan het OM. Het NFI zorgt ervoor dat het celmateriaal na de wettelijke bewaartermijnen wordt vernietigd en het profiel uit de DNA-databank wordt verwijderd.

3.2 Vertaling in werkwijzen en processen

Voor een goede uitvoering van de DNA-V maatregelen is het van belang dat de relevante werkprocessen zijn vastgelegd en dat sturing en borging zijn georganiseerd. Dit zijn verder belangrijke voorwaarden voor een effectieve ketengerichte uitvoering. Uit het eerste onderzoek werd duidelijk dat de politie, het OM, het CJIB en het NFI de voorbereiding van de DNA-maatregelen uitgebreid hebben opgepakt. De Inspectie concludeerde dat de sturing binnen de organisaties stevig was georganiseerd.

In dit tweede onderzoek richt de Inspectie zich bij deze onderzoeksvraag met name op de mate waarin de procesbeschrijvingen zijn afgerond en op de sturing en verdere procesoptimalisatie door de organisaties.

Procesbeschrijving en procedures

Uit het onderzoek blijkt dat zowel politie als OM elk in 2017 hun procesbeschrijving voor DNA-V hebben vastgesteld en in hun organisatie hebben geïmplementeerd. De onderzochte politie-eenheden en parketten van het OM hebben elk nadere werkinstructies opgesteld. Het CJIB en NFI hebben hun procedures verder

¹⁵ In paragraaf 3.3.3 legt de Inspectie uit wat de verhouding van het opsporingssysteem OPS is tot de nieuw ontwikkelde systemen bij het CJIB (centrale voorziening executieopdrachten; CVE) en bij de politie (executie en signalering; E&S).



aangescherpt. Er is een ketenwerkgroep ingericht die een verkenning heeft gedaan naar de werkprocessen van de daarin betrokken organisaties, met als doel verbetermogelijkheden en knelpunten op te sporen en daaraan te werken. Het NFI heeft naar aanleiding van capaciteitsproblemen door de toegenomen instroom van DNA-celmateriaal maatregelen genomen voor een stabiele uitbestedingsprocedure en een sneller werkproces. Het CJIB heeft een verbeterplan opgesteld om structurele verbeteringen in de procesuitvoering en de geautomatiseerde ondersteuning voor de DNA-V opdrachten te realiseren.

Zowel de DJI als de KMar hebben na de rapportage van de commissie Hoekstra geen aanvullende procesbeschrijvingen of procedures gemaakt. Het protocol voor DNA-afname van de DJI dateert uit 2005, dekt niet het gehele proces en valt onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende directies; dat van de KMar is in maart 2017 bijgewerkt maar deze actualisatie staat los van de ontwikkelingen naar aanleiding van de Commissie Hoekstra. Binnen de uitvoerende onderdelen van deze organisaties was niemand bekend met (de achtergrond van) de "Hoekstra-maatregelen". Inmiddels participeren beide organisaties in de ketenbrede 'werkgroep ketenwerkproces DNA-V'.

Sturing

In het eerste onderzoek concludeerde de Inspectie dat de betrokken organisaties de sturing op de verbetermaatregel van het DNA-V proces stevig hadden georganiseerd. Uit dit tweede onderzoek blijkt dat de sturing op het verbeterproces van het ketenbrede DNA-V proces plaatsvindt in het 'Directeurenoverleg vervolg Commissie Hoekstra'. Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van JenV leidt dit overleg.¹⁶ Onder leiding van dit directeurenoverleg werkt de werkgroep ketenwerkproces DNA-V, waar vertegenwoordigers uit alle betrokken ketenorganisaties aan deelnemen, aan verbeteringen in het gehele werkproces. Sinds 2017 nemen het CJIB, de KMar en de DJI als betrokken ketenorganisaties hier ook aan deel.

Daarnaast is vanaf medio 2017 onder verantwoordelijkheid van DGSenB van het ministerie van JenV het 'Programma (On)vindbare veroordeelden' gestart. Hierin werkt het ministerie samen met ketenorganisaties c.q. uitvoeringsorganisaties (politie, KMar, OM, CJIB, DJI en zittende magistratuur) aan het probleem van onvindbare veroordeelden: een groep personen die zich kennelijk bewust onttrekt aan hun straf. Het gaat om een fors aantal personen, opgenomen in het opsporingsregister (OPS) voor onder meer onherroepelijke vrijheidsstraffen, DNA-V signalering en/of geldboetevonnissen. Het ketenoverleg DNA-V is sinds eind 2017 bij dit programma aangesloten.

Het OM heeft het DNA-V project formeel afgerond en aan de verantwoordelijke onderdelen in de lijnorganisatie van het OM overgedragen. Geïnterviewden van het OM geven aan dat de interne key performance indicators (KPI's)¹⁷ voor DNA-V (interne doorlooptijd en doorlooptijd in het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) en Compas-zaken¹⁸) vanaf 2018 in de planning- en controlcyclus van het OM worden opgenomen. De meeste geïnterviewde DNA-coördinatoren bij de parketten

¹⁶ In april 2018 is het voorzitterschap van het directeurenoverleg overgedragen aan het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB).

¹⁷ Key performance indicators (Nederlands: kritieke prestatie-indicatoren) zijn variabelen om de prestaties van een bedrijf, merk of product te analyseren. KPI's worden gebruikt om het succes van een organisatie in het algemeen te meten, of het succes van een bepaalde actie of campagne.

¹⁸ Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie.



van het OM wijzen op het belang van continuering van een strakke centrale sturing nu het project is afgerond.

Bij de politie vindt de operationele sturing op de gesignaleerde DNA-V veroordeelden nog steeds plaats via de controller van de landelijk portefeuillehouder arrestantentaken en executie. Deze ontvangt tweewekelijks de lijst van het CJIB en verdeelt die na een controle- en schoningsslag, waarin onder meer op onjuiste adressen wordt gecontroleerd, over de eenheden. Bij de vier onderzochte eenheden van de politie blijkt dat de sturing op de opsporing van DNA-V veroordeelden binnen de basisteams in de meeste gevallen is belegd bij een aantal aangewezen coördinatoren of 'seniors' die het proces in de teams aanjagen en de voortgang bewaken. Alle betrokkenen geven aan dat deze sturing essentieel is om de scherpte bij de politiemensen te behouden. Enkele eenheden werken met checklijsten voor het opsporen van DNA-V-gesignaleerden die verplicht moeten worden afgewerkt. Er wordt maandelijks gestuurd op de interne norm dat 70% van de gesignaleerden met een bekend adres binnen drie maanden moet zijn afgehandeld: op korpsniveau in de nationale briefing en bij de eenheden in de eenheidsmanagementoverleggen.

Bij de KMar is er binnen de onderzochte grensbrigades volgens de geïnterviewde teamleiders en wachtmeesters geen coördinatie van het DNA-V-proces. Voor de leidinggevenden is het geen onderwerp van gesprek. Het wordt niet gemonitord en maakt geen deel uit van de managementcyclus. Alle geïnterviewden van de KMar geven aan dat het proces binnen de KMar niet goed is geborgd en dat er geen duidelijke sturing en coördinatie op het DNA-V-proces is. Het Landelijk Tactisch Commando (LTC) van de KMar is in algemene zin verantwoordelijk voor de landelijke tactische sturing van de operatiën. De geïnterviewden van het LTC en van de landelijke hoofdafdeling forensische opsporing (FO) op Schiphol van de KMar geven aan dat er binnen de KMar geen verantwoordelijke is voor het gehele DNA-V-proces. De kwaliteitsborging bestaat uit de verplichting tot naleven van de procedures die in het KMar Operationele Werkvloer Activiteiten (KOWA)-systeem¹⁹ staan; de teamleiders van de grensbrigades zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het DNA-V-proces en de afdeling FO (als tussenschakel tussen de KMar en het NFI) voor de kwaliteitscontrole van monsters en verplichte formulieren. Uit de interviews blijkt dat tussen de verschillende actoren binnen de KMar er in het DNA-V-proces nauwelijks afstemming is en er geen sprake is van een gestructureerde sturing. Het aantal afgenomen DNA-afnames wordt door de KMar niet geregistreerd en gemonitord.

Bij het NFI zijn de bestaande DNA-V-procedures aangescherpt en is er voorzien in de kwaliteitsborging van het DNA-celmateriaal. Geïnterviewden geven aan dat alles is vastgelegd in 'quality online' documenten; er vinden tijdens elk proces kwaliteitsmetingen plaats en er zijn standaard controles ingebouwd.

Bij de DJI is de directeur gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring formeel verantwoordelijk voor het gehele DNA-V-proces; de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het proces ligt bij de vestigingsdirecteuren van de PI's. De werkwijze is deels opgenomen in een protocol, deels in instructies en valt onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende directies. Uit het interview met de directeur gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring blijkt dat er voor het DNA-V-proces op centraal niveau bij de DJI geen centrale sturing, control en

¹⁹ Het KOWA is de kennisbank van de KMar waarin alle werkprocessen, bevoegdheden en wet- en regelgeving zijn opgenomen en voor de KMar-medewerker bevroegbaar zijn.



kwaliteitsborging is omdat er sprake is van een heel lokale uitvoeringsaanpak. Binnen de twee onderzochte PI's blijkt uit de interviews met zowel coördinatoren als uitvoerende medewerkers dat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het DNA-V-proces. Het aantal afgenomen DNA-afnames wordt niet door alle PI's geregistreerd en gemonitord.

Bij het CJIB zijn proceseigenaren gekoppeld aan verschillende processen, waaronder die van de Hoekstra-maatregelen DNA-V, '24/7' en persoonsgerichte prioritering en in de lijn geborgd.

Deelconclusies vertaling in werkwijzen en processen DNA-V:

1. Er zijn sinds het vorige onderzoek van de Inspectie belangrijke stappen gezet. Er is een gezamenlijke ketenwerkgroep ingericht en er wordt gezamenlijk gewerkt aan verschillende verbeteringen in het DNA-V proces.
2. De strategische sturing op het verbeterproject door het Directeurenoverleg verloopt goed en slagvaardig. Het is in het belang van een effectieve werking van de keten een goede zaak dat twee andere ketenorganisaties, KMar en DJI, inmiddels zijn aangesloten.
3. De meeste van de onderzochte organisaties hebben hun eigen procesbeschrijvingen voor DNA-V vastgesteld en geïmplementeerd. De procesbeschrijvingen voor DNA-V bij de KMar en de DJI zijn niet compleet en niet specifiek aangepast naar aanleiding van de Hoekstra-maatregelen. Dit kan een effectieve ketengerichte aanpak van DNA-V bemoeilijken.
4. De sturing op het DNA-V proces door de verschillende organisaties laat een wisselend beeld zien. Bij de politie, het OM, het CJIB en het NFI is de sturing op strategisch, tactisch en operationeel organisatieniveau stevig belegd en geborgd. Bij de KMar, de DJI en de PI's is er op strategisch en tactisch organisatieniveau nauwelijks managementaandacht voor het DNA-V proces. Bij de KMar ontbreekt het aan effectief integraal procesmanagement voor DNA-V.

3.3 Uitvoering van de verbetermaatregel in de praktijk

In dit deel van de bevindingen gaat de Inspectie in op de wijze waarop de onderzochte organisaties de DNA-V maatregelen in de praktijk uitvoeren. Er wordt in het bijzonder ingegaan op de werkzaamheden die de organisaties uitvoeren om de doorlooptijd en de kwaliteit van het proces te verbeteren en op de informatieoverdracht op de koppelvlakken van de ketenorganisaties en de werking van de informatiesystemen. Daarnaast beschrijft de Inspectie de bevindingen over de opsporing van veroordeelden voor afname van DNA-celmateriaal en op het aantal opgespoorde DNA-V veroordeelden voor afname van celmateriaal.

Voor zover beschikbaar en relevant zijn de procesbeschrijvingen van de betrokken organisaties als referentiepunt gebruikt.

De Inspectie geeft haar bevindingen weer aan de hand van vijf processtappen. Deze processtappen betreffen belangrijke activiteiten en kritische aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit en snelheid van het proces en op de doelstelling van de DNA-V maatregel. In de onderstaande paragrafen komen achtereenvolgens aan de orde:



1. oproepen DNA-V veroordeelden voor afname DNA-celmateriaal;
2. afname DNA-celmateriaal:
 - a. afname DNA-celmateriaal na eerste of tweede oproep;
 - b. afname DNA-celmateriaal bij gedetineerde veroordeelden;
 - c. afname DNA-celmateriaal bij gesignaleerde veroordeelden na opsporing en aanhouding;
3. signaleren DNA-V veroordeelden;
4. opsporen en aanhouden DNA-V veroordeelden;
5. instroom DNA-setjes en opname DNA-profiel in DNA-databank.

De Inspectie sluit de bevindingen van elke stap af met deelconclusies die zij op basis daarvan formuleert.

3.3.1 Stap 1: Oproepen DNA-V veroordeelden voor afname DNA-celmateriaal

Start DNA-V proces

Het proces DNA-V start met de vrijgave van het vonnis door de rechtbank of met een onherroepelijke strafbeschikking. Na de administratieve verwerking binnen het desbetreffende parket van het OM plant de DNA-administratie van het OM deze veroordeelde personen in voor DNA-afname tijdens het spreekuur voor DNA-afname bij de desbetreffende politie-eenheid. De vrijgave van het vonnis kan ook tot gevolg hebben dat er door het OM aan het NFI gemeld wordt dat de bewaartermijn van een reeds bestaand DNA-profiel van de veroordeelde in de DNA-databank moet worden verlengd.

In tabel a is het totaal aantal door het OM gegeven bevelen voor afname van celmateriaal in het kader van DNA-V in 2015, 2016 en 2017 opgenomen. Daaruit blijkt dat het aantal bevelen dat in 2015 en 2016 is verzonden, beduidend hoger is dan in 2017. Het hogere aantal in 2016 is volgens het OM het gevolg van de gerichte herstelactie en de inzet van een interne taskforce om met terugwerkende kracht alle DNA-waardige vonnissen te beoordelen en waar nodig alsnog een bevel tot afgifte uit te sturen.

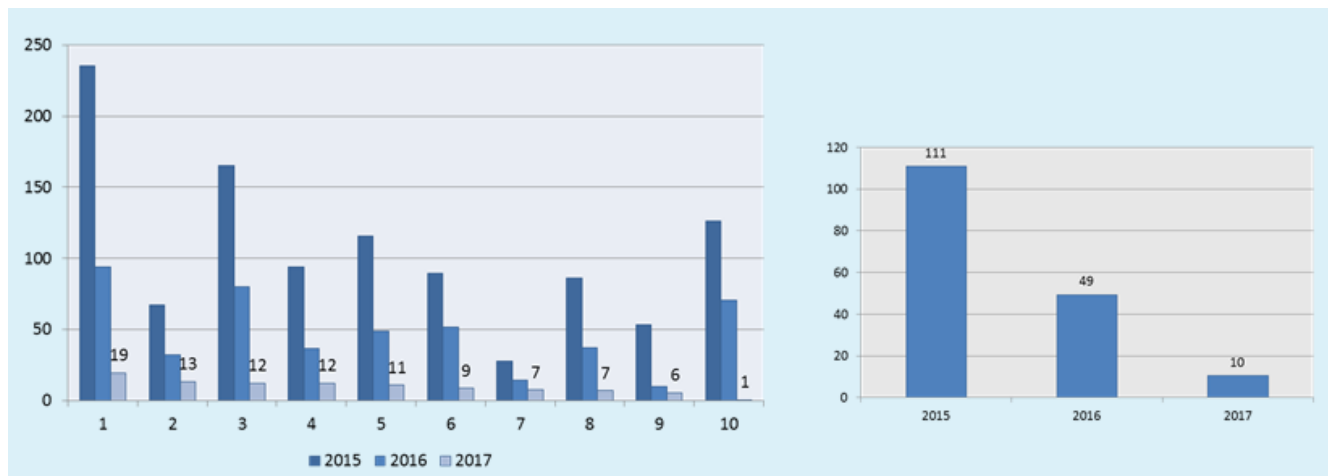
Tabel a. Totaal aantal door het OM gegeven bevelen tot DNA-V afnames. (Bron: OM. Peildatum 18-05-2018).

Jaar:	2015	2016	2017
Aantal bevelen:	25323	26136	22730

Uit de door het OM aangeleverde cijfers (zie afbeelding 1) blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd tussen het vrijgeven van het vonnis door de rechtbank en het aanmaken van het bevel door de officier van justitie (geordend naar het jaar waarin het vonnis is vrijgegeven voor executie) in de periode 2015-2017 substantieel is afgenomen. Gemiddeld zit in 2017 niet meer dan 10 dagen tussen het moment dat het vonnis is vrijgegeven en het bevel is aangemaakt. In 2015 duurde dat nog gemiddeld 111 dagen. Hiermee is een belangrijke verkorting van de doorlooptijd in het DNA-V proces gerealiseerd.



In afbeelding 1 is in het linker diagram de ontwikkeling van de gemiddelde doorlooptijd over de jaren 2015, 2016 en 2017 voor de tien arrondissementsparketten weergegeven. In het rechter diagram is het gemiddelde voor het gehele OM over die jaren opgenomen.



Afbeelding 1. Doorlooptijd: vrijgeven vonnis voor executie - aanmaken bevel (2015-oktober 2017) door de tien arrondissementsparketten en OM totaal (Bron: OM).

OM: oproep DNA-V veroordeelden voor afname DNA-celmateriaal bij de politie

Het OM roept de veroordeelde personen die niet in een penitentiaire inrichting zitten per brief op om zich op een specifieke datum te melden bij een politiebureau waar hun DNA-celmateriaal zal worden afgenomen.²⁰ Geïnterviewden van het OM geven in het onderzoek aan daarbij uitsluitend een officieel bekend adres uit de Basisregistratie Personen (BRP) te gebruiken omdat dit primair de grondslag is voor een betekening.²¹ Geïnterviewden van de politie geven aan dat deze BRP-adressen nogal eens zijn achterhaald. Hierdoor kunnen er in de praktijk DNA-V veroordeelden worden gemist.

Deze eerste schriftelijke oproep van het OM wordt ook verstuurd aan personen waarvan bekend is dat ze in het buitenland wonen. Bij alle vier onderzochte parketten en politie-eenheden krijgen personen (met uitzondering van in het buitenland wonende veroordeelden waarvan het woonadres bekend is) die aan het eerste betekende afnamebevel geen gehoor hebben gegeven van het OM nog een tweede niet-betekende schriftelijke oproep om deze personen een extra kans te geven en zodoende ook de signalering in OPS te beperken. Wanneer ook aan deze tweede oproep geen gehoor wordt gegeven worden deze personen door het OM gesignaleerd ter opsporing en aanhouding voor de afname van hun DNA-celmateriaal. Zie hiervoor ook stap 3: signaleren DNA-V veroordeelden. In een van de onderzochte politie-eenheden staat in de brief aan de veroordeelde een passage over mogelijk nog andere openstaande zaken (zoals onbetaalde boetes). Een van de geïnterviewden van die eenheid geeft aan dat dit mogelijk leidt tot een lagere bereidheid bij de veroordeelde om naar de afnamedag te komen. In een andere onderzochte eenheid wordt tijdens de afnamedag gekeken of de verschenen

²⁰ Het OM stuurt het afnamebevel binnen de daartoe gestelde normen voor de geplande DNA-afnamedag via de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst aan de DNA-V veroordeelden. In sommige eenheden stuurt de politie aan de DNA-V veroordeelden voor de geplande afnamedag ook nog een herinneringsbrief.

²¹ Artikel 588 Wetboek van Strafvordering.



veroordeelde zaken heeft openstaan. In de twee andere onderzochte eenheden gebeurt dit niet.

Tijdens het onderzoek bij de politie-eenheden en de DNA-administraties van de parketten gaven de respondenten aan dat uiteindelijk tussen 50 en 70% van de opgeroepen DNA-V veroordeelden op de afnamedagen zijn verschenen en hun celmateriaal hebben afgestaan. Dat betekent dat gemiddeld genomen iets minder dan de helft uiteindelijk niet is verschenen. Het OM geeft aan niet te beschikken over cijfers die betrekking hebben op afnames tijdens afnamedagen/contactdagen en aantallen veroordeelden die naar aanleiding daarvan niet zijn verschenen en vervolgens worden gesignaleerd.

Uit de interviews met zowel respondenten van de vier onderzochte parketten als van de vier onderzochte politie-eenheden blijkt dat de afstemming tussen politie en OM over de planning en uitvoering van de afnamedagen prima verloopt en dat het DNA-V proces nu goed beheersbaar is. In het eerste onderzoek bleken er meerdere keren knelpunten bij de afstemming en planning te zijn; deze zijn in dit tweede onderzoek dus niet meer aangetroffen. Respondenten geven aan dat het per november 2016 geïntroduceerde LIFO-principe²² een positieve werking heeft op de doorlooptijden van de voorraad.

De personen die zich ook na die tweede oproep niet voor DNA-afname hebben gemeld worden vervolgens in opdracht van het OM door het CJIB gesignaleerd in het Opsporingssysteem (hierna: OPS). De politie levert daartoe lijsten aan het DNA-blok van het parket van het OM waar die gebruikt worden als input voor de signalering. In stap 3 wordt hier verder op ingegaan.

OM: bevel DNA-afname bij gedetineerden

Als bekend is dat een DNA-V veroordeelde in een penitentiaire inrichting (PI) zit, stuurt het OM een bevel voor afname van DNA-celmateriaal naar de betreffende PI. De bevelen van de officier van justitie voor het afnemen van DNA-celmateriaal komen per e-mail binnen bij de afdeling bevolkingsadministratie (BVA) van de PI. Op dit bevel staat de datum waarop het DNA-celmateriaal van de betreffende gedetineerde moet worden afgenomen. Vervolgens wordt dit bevel door de BVA uitgezet bij de 'binnenkomstafdeling delinquenten' (BAD) die verantwoordelijk is voor de DNA-afname. Het bevel wordt door de BAD-afdeling uitgereikt aan de betreffende gedetineerde en vervolgens zal diens DNA-celmateriaal worden afgenomen. In het recente verleden werd het bevel uiterlijk de dag voorafgaande aan de afname (minimaal 24-uurs wachttermijn) aan de gedetineerde uitgereikt. Dit had in sommige gevallen tot gevolg dat in de periode tussen de binnenkomst van het bevel en het moment waarop de DNA-afname zou gaan plaatsvinden, de gedetineerde al weer in vrijheid was gesteld nog voordat DNA-celmateriaal bij hem kon worden afgenomen. Daardoor moest deze daarna alsnog voor DNA-afname gesignaleerd worden. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de toepassing van deze '24-uurs regeling' door de PI's op een misverstand berust. Medewerkers van de PI's veronderstelden dat deze regeling was opgelegd door het OM. Respondenten van het OM geven aan dat deze handelswijze binnen de PI's niet door het OM is opgelegd en niet is gebaseerd op formele regelgeving of instructie. Om deze onwenselijke situaties te voorkomen heeft de DJI in de periode van het

²² LIFO: last in; first out. Een aanpak van het OM waarbij nieuwe zaken van DNA-V veroordeelden als eerste worden ingepland voor afname van celmateriaal met het doel om de doorlooptijd van nieuw ingestroomde zaken zo kort mogelijk te houden.



inspectieonderzoek aan de PI's opdracht gegeven om niet meer te wachten met afname van celmateriaal maar direct na ontvangst van een bevel van de officier van justitie daartoe over te gaan. De DJI heeft tijdens het interview met de Inspectie aangegeven dat het werkproces voor de PI's hierop zal worden aangepast.

Een knelpunt dat door respondenten van meerdere onderzochte organisaties is gemeld is dat geestelijke gezondheidszorg instellingen (GGZ) soms weigeren om een bevel tot DNA-afname bij een patiënt in ontvangst te nemen. Hierdoor wordt de aanhouding van deze personen bemoeilijkt. De Inspectie heeft dit niet verder onderzocht.

Werking informatiesystemen

Alle geïnterviewde DNA-coördinatoren bij de onderzochte parketten van het OM geven aan dat het bestaande systeem voor DNA-V binnen het OM (GPS-DNA) tot onnodige handelingen en vertraging leidt. Ze geven aan dat vonnissen nog handmatig moeten worden ingevoerd en dat er meerdere systemen moeten worden bevraagd voor een actueel beeld. Daarom dienen er volgens hen nog steeds handmatige checks te worden uitgevoerd. De respondenten geven aan dat er geen geautomatiseerde koppeling bestaat tussen de systemen van de rechtbanken en het OM. De DNA-administraties binnen de parketten geven aan dat ze checks uitvoeren op het gebruik van de juiste wetsartikelen omdat soms sprake is van onjuiste of onvolledige registraties in de betreffende IT-systemen door de rechtspraak (dit in verband met de bewaartermijnen van DNA-celmateriaal). Omdat de rechtspraak buiten de scope van dit onderzoek valt, heeft de Inspectie dit niet verder onderzocht. De rechtspraak is sinds kort betrokken bij het ketenoverleg, waar dit soort problemen ook wordt besproken.

In algemene zin signaleren de geïnterviewde coördinatoren van de parketten problemen met interne koppelingen en met koppelingen met systemen van de ketenorganisaties; er is bij hen sterke behoefte aan verbetering van het DNA-systeem van het OM.

Respondenten van het OM hebben aangegeven dat de nieuwbouw van het DNA-processysteem in ontwikkeling is en voorlopig is gepland in 2018. Het OM heeft in het DNA-programma eerst prioriteit gegeven aan het op orde brengen van het DNA-proces. De kwaliteit van de data-overdracht op de koppelvlakken tussen de verschillende ketenorganisaties wordt later opgepakt.

Zowel het OM als de DJI en de PI's hebben geen specifieke managementinformatie over het aantal bevelen DNA-afname dat naar de PI's is verzonden en over de resultaten hiervan.

Deelconclusies stap 1:

1. Het oproepproces van DNA-V veroordeelden met bekend adres verloopt beter dan tijdens het eerste onderzoek. Dit komt doordat de afstemming tussen parketten en politie-eenheden goed verloopt en het proces beheersbaar is geworden.
2. Het OM heeft een substantiële verkorting in de doorlooptijd aan de voorkant van het proces (tussen vrijgeven vonnis en aanmaken bevel) gerealiseerd. Dit kan hebben geleid tot een hogere opkomst bij de eerste oproep voor DNA-afname.



3. De informatieverwerking bij het OM en met ketenorganisaties is kwetsbaar doordat meerdere handelingen in GPS-DNA nog handmatig moeten worden uitgevoerd. Hoewel wordt gewerkt aan een nieuw systeem is er nog geen concreet zicht op de realisatie daarvan. Dit is risicovol voor de kwaliteit van de informatie en voor de doorloopsnelheid van het gehele DNA-V proces.
4. Onduidelijkheid bij de DJI en de PI's over de procedure van afname van DNA-celmateriaal leidde ertoe dat er binnen de PI's onnodige vertraging in het afnameproces was ingebouwd waardoor DNA-V veroordeelden soms alsnog moesten worden gesignaleerd. Inmiddels heeft de DJI, lopende het onderzoek van de Inspectie, opdracht gegeven de DNA-afnames binnen de PI's versneld te laten uitvoeren.

3.3.2 Stap 2: Afname DNA-celmateriaal

In deze tweede stap rapporteert de Inspectie haar bevindingen over het proces rond de afname van DNA-celmateriaal. Deze stap is generiek bij DNA-V veroordeelden die zijn opgeroepen voor een DNA-afnamedag bij de politie en die zijn gedetineerd in een PI (beide beschreven in stap 1) en die na signalering zijn opgespoord en aangehouden (stap 4). Daarom zijn de bevindingen over deze situaties hieronder in de stappen 2a, 2b en 2c beschreven.

Stap 2a: Afname DNA-celmateriaal na eerste of tweede oproep

In de procesbeschrijving van het OM staat dat na de DNA-waardige veroordeling door de rechtbank de officier van justitie zo spoedig mogelijk het bevel tot afname van celmateriaal voor DNA-onderzoek geeft. In het bevel wordt aangegeven waar en op welk tijdstip het bevel ten uitvoer wordt gelegd. De veroordeelde dient zich op de aangegeven tijd en plaats (veelal een politiebureau) te melden. Als de veroordeelde na de tweede oproep niet verschijnt, dan geeft de politie dit door aan de officier van justitie, die vervolgens een bevel tot opsporing en aanhouding (signalering) van de veroordeelde uitvaardigt. De politie heeft landelijk een werkproces voor DNA-afnames bij veroordeelden beschreven en vastgesteld. De veroordeelde kan geen bezwaar maken tegen de afname zelf. De veroordeelde kan later wel bezwaar maken tegen de profilering en opslag van het DNA-profiel.

De uitvoering van geplande vaste DNA-afnamedagen ligt conform de procesbeschrijving van de politie formeel bij de afdeling arrestantentaken van de politie-eenheden. De afdelingen forensische opsporing (FO) binnen de eenheden zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van de DNA-afnames. Uit het onderzoek blijkt dat de organisatie en uitvoering van de geplande DNA-afname tussen eenheden verschilt. De uitvoering van de geplande DNA-afnames wordt in de dagelijkse praktijk niet in alle eenheden door de afdelingen arrestantentaken gedaan. In twee van de vier onderzochte eenheden gebeurt dat nog steeds door de afdeling FO. De politie geeft aan dat zij na het verschijnen van het rapport van de Commissie Hoekstra heeft besloten om de taakuitvoering van het DNA-V proces bij de afdeling Arrestantentaken te beleggen en de kwaliteitsborging bij FO. Dit is nog niet in alle eenheden geïmplementeerd.

In enkele van de onderzochte eenheden heeft de politie vaste afnamelocaties in de arrestantencomplexen gesitueerd en in andere gevallen in de afzonderlijke basisteams. De Inspectie constateerde in haar eerste onderzoek dat er verschillen bestaan tussen eenheden voor wat betreft diegenen die de daadwerkelijke DNA-afname uitvoeren. Ook uit het tweede onderzoek van de Inspectie blijkt dat deze



verschillen deels nog bestaan. In een eenheid is deze taak exclusief toebedeeld aan de afdeling arrestantentaken. In andere eenheden wordt dit door de afdeling arrestantentaken of door de afdeling FO gedaan of door daartoe gecertificeerde medewerkers van de basispolitiezorg. De uitvoering van de DNA-taak door de medewerkers van de basispolitiezorg is voor hen geen hoofdtaak en wordt soms gedurende langere tijd niet uitgevoerd hetgeen negatieve invloed heeft op de goede kwalitatieve uitvoering van deze taak door het gebrek aan ervaring en routine. Deze organisatorische en personele verschillen doen zich in een enkel geval ook voor binnen een van de onderzochte eenheden. De Inspectie heeft vastgesteld dat in die eenheid de DNA-afname in één deel van de eenheid door de afdeling arrestantentaken wordt verzorgd en in het andere deel door de afdeling FO. Meerdere respondenten wijzen er tijdens de interviews op dat de verschillen in organisatorische inbedding en uitvoering tussen en soms zelfs binnen de eenheden leiden tot kwaliteitsverschillen.

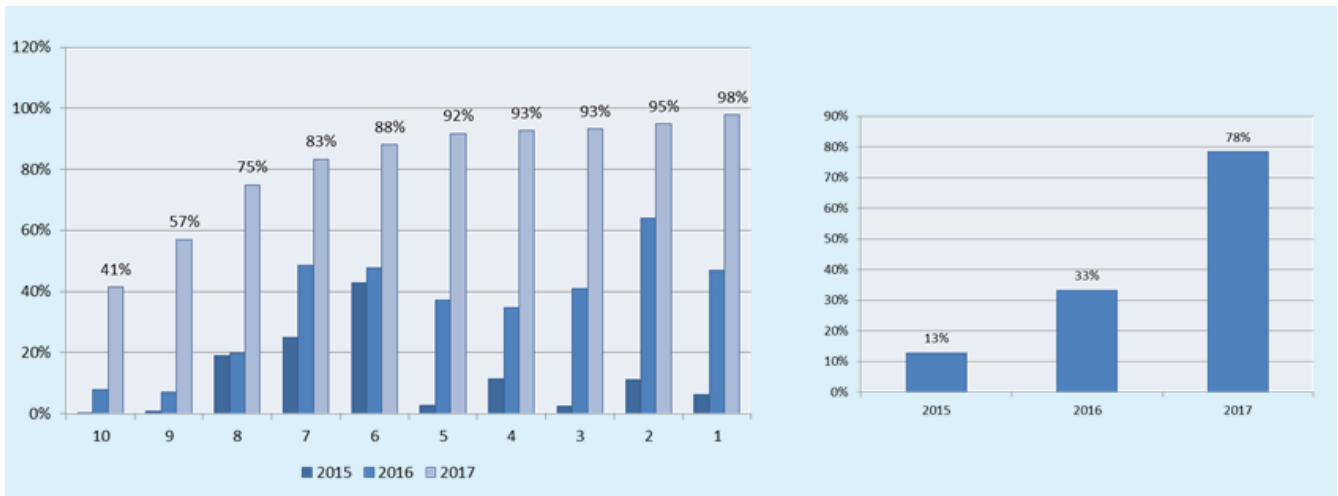
De aantallen geplande afnamedagen variëren per eenheid. De eenheden hebben deze in samenspraak met de DNA-coördinatoren van de parketten afgestemd op het aantal DNA-V veroordeelden dat een bevel van het OM heeft ontvangen om zich te melden op een specifieke datum en locatie voor de afname van hun DNA-celmateriaal. Zo blijkt uit het onderzoek van de Inspectie dat de DNA-afnames in één eenheid wekelijks plaatsvinden (totaal 52 afnamedagen per jaar) en in een andere eenheid zich beperken tot twee afnamedagen per maand. Geïnterviewden van OM en politie geven aan dat merkbaar is dat het aanbod van DNA-V veroordeelden voor de afnamedagen afneemt en dat de instroom nu beheersbaar is. Daardoor is volgens hen in een aantal gevallen het aantal dagen teruggebracht.

Uit het onderzoek blijkt verder dat ook het aantal opgeroepen DNA-V veroordeelden per eenheid verschilt. De eenheden stemmen hun planning en werkzaamheden af op het specifieke aanbod. Er zijn eenheden die in overleg met het OM looplijsten opstellen met gemiddeld 40 personen per afnamedag. In een andere eenheid beperkt dit zich tot gemiddeld 20 personen. Het uiteindelijke opkomstpercentage van de opgeroepen DNA-V veroordeelden na de eerste en tweede uitnodiging ligt volgens respondenten tussen 50% en 70%. De duur van een DNA-afname (de afname zelf alsmede de administratieve verwerking ervan) is afhankelijk van het beschikbaar aantal medewerkers die deze taken uitvoeren en varieert volgens geïnterviewden tussen de 15 en 30 minuten per DNA-afname.

Doorlooptijden plannen afnamedagen

Het OM heeft normtijden geformuleerd voor een deel van het DNA-V-proces: binnen 60 dagen na vrijgeven van het vonnis (verwerkt in GPS-DNA) moet een afname van DNA-celmateriaal bij de politie zijn gepland. Voor COMPAS-zaken is de norm 70 dagen. Er zijn door het OM en de politie geen normen gedefinieerd voor de daadwerkelijke afname van DNA-celmateriaal omdat, zo is in het eerste onderzoek al gemeld, OM en politie vinden dat zij daarop geen volledige invloed kunnen hebben omdat ze daarbij afhankelijk zijn van de medewerking van de DNA-V veroordeelde.

Uit de cijfers van het OM blijkt dat in 2015 landelijk in 13% van de vonnissen een DNA-afname binnen de normtijd werd gepland. Dat percentage is in de eerste 10 maanden van 2017 toegenomen tot 78% (zie afbeelding 2). Het landelijk gemiddelde wordt gedempt door de prestaties van enkele parketten van het OM die nog bezig zijn met het verbetertraject. Respondenten van het OM geven aan dat dit in de nabije toekomst naar verwachting verder zal verbeteren.



Afbeelding 2. Doorlooptijd: percentage binnen de norm voor doorlooptijd tussen vrijgeven vonnis en plannen afname per arrondissementsparket en totaal (2015-oktober 2017). (Bron: OM).

Stap 2b: Afname DNA-celmateriaal bij gedetineerde veroordeelden

In de gevallen dat een DNA-V veroordeelde in een PI is gedetineerd wordt diens DNA-celmateriaal afgenomen door daartoe gecertificeerde medewerkers van de inrichting. Het bevel van de officier van justitie wordt door de BVA uitgezet bij de BAD- of visitatieafdeling van de PI die het DNA-celmateriaal moet gaan afnemen. Het bevel wordt aan de gedetineerde uitgereikt. Deze wordt vervolgens overgebracht naar de BAD-/visitatieafdeling voor de DNA-afname. Na de DNA-afname wordt door de BAD/visitatiemedewerker een verklaring opgemaakt dat het DNA-celmateriaal bij de betreffende gedetineerde is afgenomen. Dit document wordt via de BVA naar het OM gemaild. In de strafrechtsketendatabank (SKDB) wordt geautomatiseerd zichtbaar gemaakt dat er een bevel is afgegeven door het OM. Het afgenomen DNA-celmateriaal wordt tijdelijk opgeslagen binnen de BAD/visitatieafdeling tot het moment dat dit wordt opgehaald door de afdeling Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de DJI om dit over te brengen naar het NFI.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de informatieoverdracht ten aanzien van DNA-V tussen het OM en de PI's in hoofdzaak via de mail verloopt. Een deel van de gedetineerden kan al eerder voor DNA-V afname gesignaleerd staan; andere moeten celmateriaal afstaan zonder dat ze hiervoor al zijn gesignaleerd omdat er pas heel recent een vonnis beschikbaar is. Het verzoek tot DNA-afname komt van het OM via e-mail met daarin drie bijlagen bij de PI binnen. Na de DNA-afname worden alle formulieren door de PI gescand en per mail naar het OM gezonden. Respondenten van een van de onderzochte PI's geven aan dat de originele stukken in het archief worden opgeslagen en vernietigd als de gedetineerde in vrijheid wordt gesteld.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de DJI geen landelijke cijfers heeft over het aantal DNA-afnames dat binnen de PI's in Nederland wordt uitgevoerd. Verhoudingsgewijs komt dit volgens enkele respondenten ook niet zo vaak voor, in een PI gemiddeld zo'n 40-50 keer per jaar. Van één onderzochte PI heeft de



Inspectie cijfers gekregen over het aantal DNA-afnames over de periode 2010 tot en met 2017. Daaruit blijkt dat in die PI over die periode gemiddeld ongeveer 50 afnames per jaar zijn uitgevoerd.

Stap 2c: Afname DNA-celmateriaal bij gesignaleerde veroordeelden na opsporing en aanhouding

DNA-V veroordeelden die niet zijn verschenen na de oproep voor een DNA-afname bij de politie alsmede DNA-V veroordeelden zonder vaste woon- of verblijfplaats worden door het OM gesignaleerd ter opsporing en aanhouding voor het afnemen van hun DNA-celmateriaal. De onderzoeksbevindingen van het proces signalering zijn beschreven in stap 3. Als deze gesignaleerden zijn aangehouden wordt DNA-celmateriaal bij hen afgenomen. De bevindingen hierover zijn als volgt.

Het OM registreert het aantal DNA-V veroordeelden die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en waarvoor een bevel tot afname loopt. Deze zijn dus direct in OPS gesignaleerd. In tabel b zijn de aantallen voor deze categorie over 2015, 2016 en 2017 opgenomen.

Tabel b. Aantal DNA-V veroordeelden zonder bekend adres waarvoor een bevel tot afname loopt, die direct in OPS zijn gesignaleerd. (Bron: OM; peildatum 18-05-2018).

Jaar:	2015	2016	2017
Aantal:	533	2731	1998

Politie en KMar zijn belast met de opsporing en aanhouding van gesignaleerde DNA-V veroordeelden. Wanneer een gesignaleerde door de politie of de KMar wordt aangehouden wordt deze overgebracht naar aan plek waar diens DNA-celmateriaal wordt afgenomen. De afname van het celmateriaal gebeurt bij aangehouden gesignaleerden op dezelfde wijze als hierboven beschreven.

Politie

Uit het onderzoek blijkt dat de verschillen in organisatie en uitvoering van de DNA-afname bij de politie-eenheden zoals die in stap 2a al zijn beschreven, in de praktijk consequenties hebben voor de aangehouden DNA-V veroordeelden. In eenheden waar de afname wordt uitgevoerd door FO-medewerkers is er geen 24-uurs bezetting voor de afname. Uit de interviews met politiemedewerkers blijkt dat indien er geen FO-medewerkers aanwezig zijn (voornamelijk in de avond- of nachtelijke uren) de aangehouden DNA-V veroordeelden soms meerdere uren ingesloten worden in afwachting van het moment dat een FO-medewerker weer beschikbaar is voor de DNA-afname. Dit laatste in tegenstelling tot die eenheden waar de DNA-afname bij de afdeling arrestantentaken is belegd en die 24 uur en 7 dagen in de week beschikbaar zijn voor DNA-afnames.

Uit interviews blijkt dat er door basisteams binnen één eenheid verschillend wordt omgegaan met aangehouden DNA-V gesignaleerden. Zo wordt in een van de onderzochte basisteams een DNA-V gesignaleerde die na 23.00 uur wordt aangehouden de nacht ingesloten in afwachting van een medewerker van de FO omdat deze pas in de ochtend het DNA-celmateriaal van deze persoon kan afnemen. In een ander basisteam van dezelfde eenheid wordt zo'n persoon echter niet



ingesloten en wordt met deze persoon de afspraak gemaakt dat deze zich de volgende dag weer bij dit basisteam komt melden voor DNA-afname.

KMar

Uit de interviews met wachtmeesters van de twee onderzochte grensbrigades van de KMar blijkt dat de afname van DNA-celmateriaal zelf over het algemeen goed verloopt. Wel wordt duidelijk dat er rond het afnameproces diverse knelpunten bestaan. Zo blijven DNA-setjes bij de grensbrigades regelmatig te lang liggen; in de praktijk duurt het soms weken voordat deze bij de landelijke hoofdafdeling FO op Schiphol terechtkomen, die voor doorzending naar het NFI zorgt. Een van de oorzaken die genoemd worden is dat door de detachering van veel medewerkers van de KMar uit het land naar de luchthavenbrigades deze het administratieve DNA-proces niet afronden of bij fouten deze niet herstellen omdat ze inmiddels weer zijn teruggekeerd naar hun eigen standplaats. Een andere oorzaak is volgens respondenten de onervarenheid van deze collega's met deze specifieke werkzaamheden. Dit alles heeft negatieve gevolgen voor de doorlooptijden van het DNA-V proces.

Verder wordt de administratieve afhandeling van afgenomen DNA-monsters door de KMar niet altijd conform de vastgestelde richtlijnen uitgevoerd. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat in sommige gevallen DNA-monsters rechtstreeks naar het NFI worden gestuurd zonder dat de noodzakelijke afnameformulieren naar het OM worden gestuurd. Ook ontbreekt het regelmatig aan de verplichte formulieren waaruit de certificering van de DNA-afnemer blijkt en aan de verplichte zegels op de DNA-monsters.

Respondenten geven aan dat de KMar op Schiphol een centraal afhandelhuis gaat inrichten dat kan bijdragen aan verbetering van de gesignaleerde knelpunten.

Identificatie (Progis) DNA-V veroordeelde

Indien van een DNA-V veroordeelde het DNA-celmateriaal wordt afgenomen dan wordt een identiteitsonderzoek ingesteld. In de procesbeschrijving van de politie staat dat het team dat de DNA-afname uitvoert ervoor verantwoordelijk is dat het identiteitsonderzoek wordt uitgevoerd. Na vaststelling van de identiteit wordt het DNA-celmateriaal afgenomen en opgestuurd naar het NFI.

In het eerste onderzoek stelde de Inspectie vast dat er regelmatig storingen en gebruiksongemak met het Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen (Progis) waren waardoor soms afnamedagen werden geannuleerd. Dat had gevolgen voor een effectieve uitvoering van de DNA-V maatregel.

In het tweede onderzoek werd tijdens gesprekken met medewerkers van de organisaties die de DNA-afnames verrichten duidelijk dat de in het eerste onderzoek gemelde storingen met Progis weliswaar minder zijn geworden maar zeker nog niet verholpen. Respondenten van politie en KMar geven aan dat er regelmatig vertraging in Progis is als er bijvoorbeeld meerdere personen worden bevraagd. Verder vinden ze het systeem niet stabiel, gevoelig afgesteld en vaak traag. Het systeem valt daardoor toch nog regelmatig uit waardoor moet worden uitgeweken. Alleen bij de PI's zijn in het onderzoek geen storingen gemeld. Bij een van de onderzochte politie-eenheden gaven respondenten aan dat tijdens een landelijke storing van Progis op meerdere dagen in maart 2017 op drie verschillende afnamelocaties totaal 28 opgeroepen DNA-V veroordeelden zijn weggestuurd zonder dat DNA-celmateriaal is afgenomen. Daarnaast blijkt dat onervarenheid van



bedienaren bij politie en KMar met de Progiszuil, bijvoorbeeld doordat het apparaat niet conform de voorschriften is schoongemaakt, ook tot storing leidt. Bij de KMar leidt de storing van Progis volgens geïnterviewden tot vertraging in het DNA-afnameproces waardoor passagiers soms hun vlucht missen. De politie heeft in samenwerking met Justid specifiek voor de gevallen waarin Progis niet werkt een noodprotocol opgesteld. Dat voorziet erin dat de politie en de KMar de identificatie dan moeten verrichten door het afnemen van vingerafdrukken bij de DNA-V veroordeelde ('nat rollen'). In een van de onderzochte politie-eenheden is dit noodprotocol onbekend en worden veroordeelden bij een storing van Progis zonder afname van DNA-celmateriaal weggestuurd.

Deelconclusies stap 2:

1. Het OM heeft het percentage geplande afnamedagen binnen 60 dagen na vrijgeven van het vonnis in 2017 sterk verbeterd. OM en politie hebben geen norm gedefinieerd voor de tijd waarbinnen de daadwerkelijke afname moet plaatsvinden.
2. De afnames van DNA-celmateriaal op de afnamedagen bij politie-eenheden verlopen goed. Door een goede afstemming tussen de DNA-blokken van het OM en de politie is het proces beter beheersbaar geworden.
3. Verschillen in de organisatie en uitvoering van de afname van DNA-celmateriaal in de politie-eenheden leiden tot kwaliteitsverschil en tot verschil in strafvorderlijke bejegening van de DNA-V veroordeelden. Afname door medewerkers van de basispolitiezorg is kwetsbaar doordat ze deze taak soms langere tijd niet uitvoeren en daardoor ervaring en routine missen. In eenheden waar de afname wordt uitgevoerd door de afdeling FO worden DNA-V veroordeelden die tijdens de nachtelijke uren zijn aangehouden, soms ingesloten voor afname op de volgende dag omdat FO geen 24-uurs bezetting heeft.
4. De afname van DNA-celmateriaal bij de PI's verloopt over het algemeen goed. De informatieoverdracht tussen het OM en de PI's over het verzoek tot afname en over de berichtgeving na de afname door de PI's aan het OM verloopt via de e-mail waardoor er kans op fouten bestaat.
5. Het proces rond de afname van DNA-celmateriaal bij de KMar verloopt niet probleemloos omdat DNA-setjes regelmatig te lang blijven liggen en de administratieve afhandeling niet altijd goed wordt uitgevoerd. Met name de onervarenheid van de uitvoerende medewerkers van de KMar en de vele detacheringen maar ook het gebrek aan sturing spelen hierbij een rol. Door deze knelpunten wordt de doorlooptijd van het DNA-V proces onnodig langer.
6. Hoewel gebruikers aangeven dat er minder technische storingen met Progis zijn dan tijdens het eerste onderzoek zijn storingen met Progis als gevolg van traagheid en uitval zeker nog niet uit de wereld. Dit leidt tot vertraging in het afnameproces. Vertraging wordt ook veroorzaakt door onbekendheid en onervarenheid van bedienaren met de procedures, zoals bijvoorbeeld het goed schoonmaken van het apparaat. Doordat het noodprotocol niet in alle politie-eenheden bekend is, worden DNA-V veroordeelden zonder afname van DNA-celmateriaal soms weggestuurd. Dit heeft negatieve gevolgen voor de doorlooptijd van het gehele DNA-V proces.



3.3.3 Stap 3: Signaleren DNA-V veroordeelden

In deze derde stap geeft de Inspectie de onderzoeksbevindingen over het signaleren van DNA-V veroordeelden. Omdat in het eerste onderzoek bij dit proces knelpunten in de informatievoorziening naar voren kwamen, richten de bevindingen uit het tweede onderzoek zich in het bijzonder op de informatieoverdracht in de keten.

DNA-V veroordeelden die niet zijn verschenen na de oproep voor een DNA-afname bij de politie worden door het OM in het opsporingssysteem OPS gesignaleerd ter opsporing en aanhouding voor het alsnog afnemen van hun DNA-celmateriaal. De procesbeschrijving van het OM geeft aan dat het signaleren van de DNA-V veroordeelde direct gebeurt na het niet verschijnen van de veroordeelde op de oproep(en) voor de DNA-afnamedag. Daarnaast worden veroordeelden die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben op verzoek van het OM direct gesignaleerd in het OPS om door de politie of KMar aangehouden te worden voor het afnemen van DNA-celmateriaal. Deze veroordeelden worden dus niet voor een afnamedag opgeroepen. De feitelijke signalering gebeurt door het CJIB naar aanleiding van een verzoek tot signalering van het OM.

Koppelvlak OM-CJIB

Voor de signalering maakt het OM in het GPS-DNA-systeem²³ formulieren aan die vervolgens worden gescand en per mail naar het CJIB worden gestuurd. Respondenten van de onderzochte parketten en van het CJIB geven aan dat alle noodzakelijke documenten (verzoek signalering, bevel tot aanhouding, bevel afname en afnameformulier) als Word-bijlagen per mail naar het CJIB worden verzonden ter registratie in OPS. De Inspectie heeft bij de onderzochte parketten van het OM inzage gehad in de door de parketten gehanteerde mailsystematiek. Het blijkt dat deze per mail gestuurde informatie na ontvangst door het CJIB handmatig overgetypt en ingevoerd wordt in de database 'betekening in persoon' (Betip), het primaire systeem van het CJIB voor registratie van onder andere DNA-V opdrachten. Het CJIB stuurt het OM een bevestiging dat deze personen zijn opgenomen in het OPS.²⁴ Het CJIB geeft aan in 2017 per werkdag gemiddeld ongeveer 36 zaken voor DNA-V signalering van het OM te hebben ontvangen.

Uit het onderzoek blijkt dat er nog geen automatische koppeling tussen de systemen van het OM en het CJIB is. Volgens de geïnterviewden van het OM wordt aan deze koppeling gewerkt. Ze geven aan dat de koppeling in januari 2018 wordt getest maar dat de verdere voortgang afhangt van uitbreiding van de scope in verband met ketenmaatregelen. Door het CJIB is begin februari 2018 aan de Inspectie gemeld dat er geen concrete afspraken over het tijdpad zijn omdat er nog diverse onzekerheden zijn over onder meer de toe te passen formulieren, over hoe om te gaan met wijzigingen in de DNA-V opdrachten en over hoe de KMar zicht kan krijgen op de DNA-stroom terwijl zij nog geen toegang heeft tot het nieuwe E&S-systeem van de politie. De betrokken ketenorganisaties hebben op 15 februari 2018 besloten om op korte termijn een technische voorziening te realiseren om knelpunten met aan de politie en KMar te leveren documenten weg te nemen. In de wederhoor (april 2018) hebben het OM en het CJIB aangegeven dat de werkzaamheden aan de koppeling in een vergevorderd stadium verkeren en dat inmiddels ketentesten

²³ Het OM heeft in de afgelopen jaren het Geïntegreerd Processysteem (GPS) ontwikkeld ter vervanging van COMPAS. In COMPAS en GPS zijn gegevens opgenomen over de ingeschreven zaken bij het OM, evenals de afdoening van zaken door OM en rechter.

²⁴ Indien na een controle blijkt dat de veroordeelde reeds gesignaleerd of overleden is, wordt het verzoek afgewezen.



worden uitgevoerd die de laatste stap zijn voordat de koppeling in gebruik kan worden genomen.

Politie: ontvangst lijsten gesignaleerden

Alle DNA-V gesignaleerden worden vanuit het CJIB-systeem centrale voorziening executieopdrachten (CVE) via een tijdelijke ketenadapter (interface) naar het politiesysteem Executie en Signalering (E&S) verstuurd. Deze executieopdrachten worden in E&S op basis van een bekend woonadres²⁵ direct toegekend aan een basisteam van de politie. Zodra de mobiele device beschikbaar is, kunnen alle medewerkers van het basisteam (en alle andere daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaren binnen de politie) de executieopdrachten zien en afhandelen. Dit is nog in ontwikkeling.

In dit verband zijn de volgende bevindingen van belang. Uit het eerste onderzoek bleek dat de systemen Parket Politie Systeem (PAPOS) en OPS door de voorziening E&S van de politie worden vervangen. In dat onderzoek werd door de politie aangegeven dat E&S naar verwachting in het tweede kwartaal van 2017 landelijk zou worden ingevoerd. Uit gesprekken in dit tweede onderzoek blijkt dat PAPOS inmiddels is vervangen door het nieuwe E&S en door alle executieve politiemensen kan worden ingezien. Geïnterviewden van de politie rond het project E&S geven aan dat er ten tijde van het tweede onderzoek, eind december 2017, ongeveer 7300 politiemedewerkers (van de ongeveer 50.000 fte operationele sterkte) E&S rechtstreeks kunnen gebruiken. Dat gold toen nog niet voor DNA-V, hoewel het streven was om dit in november 2017 gereed te hebben. De projectleider E&S van de politie berichtte de Inspectie op 19 februari 2018 dat DNA-V vanaf medio februari 2018 in E&S operationeel is. Wel worden E&S en OPS beide nog gebruikt voor DNA-V signaleringen omdat de KMar geen toegang heeft tot E&S.

Uit het onderzoek blijkt dat – parallel aan de bovenbeschreven werkwijze – het CJIB elke twee weken lijsten met nieuwe DNA-V-gesignaleerden vanuit het Betip-systeem als Excel-bestand naar de landelijke coördinator DNA-V van de politie-eenheid Rotterdam mailt. De landelijk coördinator checkt deze lijst en verstuurt de specifieke lijsten met gesignaleerden naar de teams Coördinatie Executie Taken (CET) van de eenheden. De coördinatoren van de CET-afdeling checken en filteren de lijst en sturen die door naar de DNA-contactpersonen in de districten c.q. de basisteams van de eenheden.

Aantal DNA-V gesignaleerden

Hieronder geeft de Inspectie de cijfermatige ontwikkeling van de DNA-V gesignaleerden weer. Allereerst wordt aangegeven wat de instroom en uitstroom van DNA-V veroordeelden in 2016 en 2017 bij het CJIB is. Hiermee wordt zichtbaar wat er – los van elkaar – in elk jaar bij het CJIB aan gesignaleerden binnenkomt en wat er wordt afgesignaleerd (wat er uitstroomt). Vervolgens geeft de Inspectie het cijfermatige beeld van het totaal aantal gesignaleerden dat – vanaf 2006 – cumulatief per ultimo 2017 in het OPS geregistreerd staat en dus nog daadwerkelijk moet worden opgespoord.

a. Aantal gesignaleerden: instroom – uitstroom OPS

De feitelijke signalering gebeurt door het CJIB naar aanleiding van een verzoek van het OM tot signalering. Het OM geeft, daar door de Inspectie naar gevraagd, in een

²⁵ Dit betreft niet alleen het BRP-adres. Dit kan bijvoorbeeld ook een postadres of een verblijfadres zijn.



memo aan dat in 7% van de in de jaren 2015 tot en met 2017 uitgezonden bevelen nog geen sprake is van een afname en dat dat gaat om bijna 7.000 veroordeelden.

De Inspectie heeft de cijfers over de in- en uitstroom van DNA-V veroordeelden in OPS van het CJIB ontvangen. De onderstaande tabel c geeft de instroom en uitstroom van DNA-V veroordeelden bij het CJIB weer. Onder instroom worden alle in het betreffende jaar in OPS gesignaleerde DNA-V veroordeelden verstaan. Uitstroom geeft aan hoeveel veroordeelden afgesignaleerd zijn (bijvoorbeeld vanwege een afname van DNA-celmateriaal of het overlijden van de gesignaleerde of doordat de gesignaleerde inmiddels is gedetineerd). De uitstroom is niet gerelateerd aan de instroom in dat jaar. Het betreft dus alle uitstroom in het betreffende jaar, ongeacht het jaar van instroom. In de tabel c is onderscheid gemaakt naar DNA-V veroordeelden met en zonder bekend adres. Zoals boven is aangegeven, worden veroordeelden met bekend adres na het niet verschijnen op een afnamedag gesignaleerd en worden veroordeelden zonder adres direct gesignaleerd nadat het afnamebevel door de officier van justitie is aangemaakt.

Tabel c. Instroom en uitstroom van DNA-V zaken bij CJIB. (Bron Betip – CJIB).

	Instroom		Uitstroom	
	2016	2017	2016	2017
Adres	4.845	3.882	5.329	4.430
Geen Adres	6.109	5.594	1.877	2.440
Totaal:	10.954	9.476	7.206	6.870
Adres	44,20%	41,00%	74,00%	64,50%
Geen Adres	55,80%	59,00%	26,00%	35,50%
Totaal:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Uit de bovenstaande tabel c blijkt dat in 2017 9.476 DNA-V veroordeelden in OPS zijn geregistreerd (ingestroomd) en daarmee zijn gesignaleerd. 3882 DNA-V veroordeelden (ruim 40%) zijn personen met een bekend adres. Van de 6.870 uitgestroomde DNA-V veroordeelden in 2017 hebben 4.430 (bijna twee derde) een bekend adres. Het aandeel van de naar aanleiding van OPS-signalering uitgestroomde (dus: aangehouden) veroordeelden zonder adres is bijna twee keer kleiner: 2440 personen. Deze cijfers zijn de totaalcijfers die zijn gerealiseerd door alle betrokken organisaties. Geen van de bij de uitvoering van de signalering betrokken organisaties (politie, KMar, DJI) beschikt over volledige cijfers van het aantal DNA-V veroordeelden dat zij na aanhouding en afname van DNA-celmateriaal zelf afmelden.

De politie monitort de gehele doelgroep DNA-V gesignaleerden met een bekend adres. De landelijk coördinator DNA-V van de politie past de lijsten van gesignaleerden die hij van het CJIB krijgt aan op basis van informatie over de actuele woonsituatie van de betreffende personen die wordt verkregen door extra onderzoek. De politie registreert en monitort deze cijfers zelf, evenals de aantallen van de aangehouden DNA-V veroordeelden van wie DNA-celmateriaal is afgenomen. Volgens opgave van de politie zijn er in 2017 in totaal 3.263 veroordeelden met een bekend adres opgespoord en aangehouden voor de afname van hun DNA-celmateriaal; in 2016 waren dat er 4048.



De politie heeft voor zichzelf een interne norm voor afhandeling van DNA-V gesignaleerden door de eenheden geformuleerd: 70% van de DNA-V gesignaleerden moet binnen 90 dagen door de eenheden zijn afgehandeld. Uit door de politie geleverde cijfers blijkt dat van alle 4.215 in 2016 ingestroomde DNA-V veroordeelden met BRP-adres er per 3-1-2017 84% is afgehandeld en per 2-1-2018 98,9%. Van de 3.865 in 2017 ingestroomde DNA-V veroordeelden met BRP-adres is 79,3% binnen drie maanden afgehandeld. Op 23-4-2018 is 95,8% van de totale instroom met bekend adres over 2017 afgehandeld. Dat betekent dat de politie de DNA-V veroordeelden met bekend adres die in 2016 en 2017 zijn ingestroomd, voor het grootste deel heeft afgehandeld.

Het verschil in cijfers van door het CJIB geregistreerde aantal uitgestroomde DNA-V zaken en het door de politie geregistreerde aantal aangehouden DNA-V veroordeelden wordt hoofdzakelijk verklaard doordat de status van een DNA-V gesignaleerde tijdens de signalering kan wijzigen.

Bij stap 4 Opsporen en aanhouden DNA-V veroordeelden wordt dit onderwerp verder toegelicht.

b. Aantal gesignaleerden: totaal nog openstaand ultimo 2017

Uit de cijfers van het CJIB blijkt dat ultimo 2017 in totaal 20.247 personen in het OPS zijn geregistreerd die nog DNA moeten afstaan (zie tabel d). Dit betreft de feitelijke voorraad van de nog openstaande signaleringen per die datum. Hiervan zijn slechts 936 personen met een bekend adres; de overige 19.311 gesignaleerde DNA-V veroordeelden zijn personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland ('geen adres'). Overigens is uit het onderzoek gebleken dat een deel van de gesignaleerden met een BRP-adres feitelijk op een ander – vaak onbekend – adres woont. In stap 4 wordt hierop verder ingegaan. Dat betekent dat het aantal DNA-V veroordeelden zonder adres in de praktijk nog groter is dan in tabel d is weergegeven.

Uit de tabel d blijkt dat het totaal aantal openstaande DNA-V signaleringen in OPS over de laatste jaren aanzienlijk toeneemt; dit werd ook al opgemerkt bij stap 2. Voor 2017 is dit aantal meer dan het dubbele van het aantal van vier jaar daarvoor. Deze stijging hangt volgens het OM samen met de grotere instroom in 2016 en 2017 door de gerichte herstelactie en de inzet van een interne taskforce van het OM om met terugwerkende kracht alle DNA-waardige vonnissen te beoordelen en waar nodig alsnog een bevel tot afgifte uit te sturen. Het grootste deel van de openstaande signaleringen bestaat uit veroordeelden zonder bekend adres: 95% (19.311) van het totaal aantal gesignaleerden per ultimo 2017. De minister van JenV gaf in zijn beleidsreactie op de rapporten in vervolg op Commissie Hoekstra²⁶ aan dat op peildatum 1 november 2016 11.154 veroordeelden zonder bekend adres die in OPS zijn geregistreerd, onvindbaar zijn. Dat betekent dat het aantal gesignaleerde veroordeelden zonder bekend adres in OPS in ruim een jaar tijd met meer dan 8.000 is toegenomen. Duidelijk wordt ook dat er DNA-V veroordeelden zijn die al jaren geleden zijn gesignaleerd. 4383 DNA-V gesignaleerden staan al langer dan vijf jaar in OPS. Dat is meer dan 20% van de totale voorraad in OPS. Het CJIB geeft in de wederhoor aan dat er in 2017 tientallen zaken zijn uitgestroomd die een instroomdatum hadden tussen 2006 en 2010. Ondanks dat resultaat betekent

²⁶ Beleidsreactie op rapporten in vervolg op Commissie Hoekstra; minister van JenV. 29 november 2016; kenmerk 2017013. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-357.html>.



het dat een groot deel van die categorie gesignaleerden kennelijk niet meer kan worden opgespoord.

Tabel d. Aantal in OPS gesignaleerde DNA-V veroordeelden per jaar van instroom en totaal cumulatief.
(Bron: Betip (CJIB), peildatum 31.12.2017)

	Geen adres	Adres	Totaal openstaande signaleringen
2006	224	11	235
2007	204	5	209
2008	165	6	171
2009	207	7	214
2010	387	2	389
2011	1.424	13	1.437
2012	1.716	12	1.728
2013	1.344	16	1.360
2014	2.161	48	2.209
2015	2.793	112	2.905
2016	4.369	222	4.591
2017	4.317	482	4.799
Totaal:	19.311	936	20.247

Deelconclusies stap 3:

1. Het OM beschikt niet over cijfers van het aantal verzoeken tot signalering dat het aan het CJIB doet.
2. Er zijn nog steeds kwetsbaarheden bij de informatieoverdracht op de koppelvlakken tussen OM en CJIB. Er is namelijk nog geen automatische koppeling tussen de systemen van het OM en het CJIB voor het signaleringsproces zodat meerdere gegevens handmatig moeten worden overgenomen. Inmiddels vinden ketentesten plaats waardoor het realistisch is te verwachten dat de automatische koppeling binnen afzienbare tijd operationeel zal zijn.
3. De informatieoverdracht over gesignaleerden tussen CJIB en politie is verbeterd doordat de geautomatiseerde systemen CVE en E&S zijn geïmplementeerd en door middel van een interface zijn gekoppeld. Dit draagt bij aan een snelle en effectieve opsporing van DNA-V veroordeelden. Het is van belang dat de KMar ook snel toegang krijgt tot E&S zodat er geen twee systemen in de lucht gehouden hoeven te worden.
4. In 2017 zijn ruim 10% minder DNA-V veroordeelden gesignaleerd dan het jaar ervoor. Deze daling wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de inhaal- en herstelacties van politie en OM in 2016 grotendeels zijn afgerond.
5. De politie heeft het grootste deel van de DNA-V veroordeelden met bekend BRP-adres die in 2016 en 2017 zijn ingestroomd, afgehandeld.
6. Van alle gesignaleerden die in OPS worden geregistreerd (zijn ingestroomd) zijn bijna 60% gesignaleerden zonder een bekend adres. De uitstroom van DNA-V gesignaleerden zonder bekend adres is gemiddeld genomen ongeveer



een derde van het totaal aantal uitgestroomde veroordeelden. Het aantal gesignaleerden met een bekend adres is relatief klein en daarmee goed beheersbaar. Het volume openstaande DNA-V signaleringen zonder bekend adres in OPS is vooral over de laatste jaren toegenomen en heeft ertoe geleid dat er eind 2017 nog ruim 20.000 veroordeelden zijn waarvan nog geen celmateriaal is afgenomen. Om van deze grote groep DNA-V veroordeelden alsnog celmateriaal te kunnen afnemen, zal nog veel inzet van de opsporingsinstanties vereist zijn.

3.3.4 Stap 4: Opsporen en aanhouden DNA-V veroordeelden

In het eerste onderzoek kwamen meerdere knelpunten en risico's naar voren die betrekking hebben op het opsporen en aanhouden van DNA-V veroordeelden. Zo werd duidelijk dat ondanks de uitgebreide inzet van de politie er altijd een groep veroordeelden onvindbaar zal blijven. Ook bleek dat de opsporing van DNA-V veroordeelden door de basisteams van de politie door de vele prioriteiten in het gedrang kan komen. Daarnaast moest het besef bij politiemensen van het belang van de opsporing van DNA-V veroordeelden nog groeien.

Bij deze stap beschrijft de Inspectie de belangrijkste bevindingen over de opsporing en aanhouding van DNA-V gesignaleerden door de politie en de KMar.

Politie

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat het opsporen en aanhouden van DNA-V gesignaleerden in negen eenheden wordt uitgevoerd door de medewerkers van de basisteams of specifiek aangewezen groepen medewerkers binnen de basisteams. In één politie-eenheid is deze taak expliciet opgedragen aan de afdeling arrestantentaken. De Inspectie constateert dat elke van de vier onderzochte eenheden het opsporen en aanhouden van DNA-V gesignaleerden op zijn eigen manier heeft georganiseerd. In sommige onderzochte eenheden wordt het structureel ingepland door functionarissen die een coördinerende rol hebben, zoals de operationeel coördinatoren (OPCO's) en zogenaamde aanspreekpunten. In enkele basisteams worden ook specifieke executievakdagen georganiseerd om DNA-V gesignaleerden op te sporen en aan te houden. Het CET heeft in deze eenheden hierbij een sturende rol. In deze eenheden wordt gewerkt met checklijsten met actiepunten waaraan door de basisteams moet worden voldaan voordat het DNA-V dossier naar het CET mag worden teruggestuurd. Op deze wijze monitoren de afdelingen CET dit deel van het DNA-V proces. De lijsten met gesignaleerden voor DNA-afname worden door het CET naar de contactpersonen in de basisteams gestuurd. Deze contactpersonen zijn verantwoordelijk voor het uitzetten van deze taken bij de medewerkers van de basisteams of daartoe specifiek aangewezen wijkagenten. Uit de interviews blijkt dat deze taak in sommige basisteams is belegd bij de wijkagenten omdat zij 'de ogen en oren' in hun wijk zijn en zij DNA-V gesignaleerden vaak eerder weten te traceren dan de reguliere medewerkers van het basisteam.

Naast de eenheden waar sprake is van een duidelijke sturing op de opsporings- en aanhoudingstaak van DNA-V gesignaleerden, constateert de Inspectie dat er ook eenheden en basisteams zijn waar deze specifieke taak niet structureel ingepland wordt maar wordt overgelaten aan de medewerkers van de basisteams zelf.



Ook de uitkomsten van de enquête tonen aan dat in hoofdzaak de medewerkers basispolitiezorg en – in mindere mate – de wijkagenten belast zijn met het aanhouden van DNA-V gesignaleerden. In één eenheid zijn medewerkers arrestantentaken veel vaker dan in de andere eenheden belast met het aanhouden van DNA-V gesignaleerden. Dat komt dus overeen met datgene wat uit de interviews naar voren is gekomen. De respondenten geven aan dat er nagenoeg geen rechercheurs mee zijn belast. Uit de resultaten van de enquête blijkt verder dat ongeveer twee derde van de respondenten redelijk tot volledig bekend is met de werkwijze die gevolgd moet worden als ze een DNA-V gesignaleerde aantreffen. Een klein deel geeft aan er helemaal niet mee bekend te zijn. Uit de enquête blijkt dat de meeste politiemedewerkers, die daartoe opdracht krijgen, over het algemeen voldoende tijd hebben om de opdracht voor de aanhouding van een DNA-V gesignaleerde uit te voeren.

Door diverse respondenten wordt gewezen op het structurele personeelstekort binnen de basisteams om deze taken op een goede manier te kunnen uitvoeren. Het gebrek aan voldoende capaciteit wordt door diverse respondenten als een belangrijk knelpunt voor een goede uitvoering van DNA-V aangemerkt. In interviews bij meerdere eenheden wordt opgemerkt dat er weerstand is tegen deze taak omdat “het er allemaal naast en tussendoor moet”. Uit de enquête valt op dat ruim driekwart van de respondenten het deels tot volledig oneens is met de stelling dat er binnen de basiseenheid voldoende capaciteit is voor het opsporen en aanhouden van DNA-V gesignaleerden. Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten weinig te maken krijgen met de aanhouding van DNA-V gesignaleerden: ruim een kwart geeft aan nooit opdracht te krijgen om DNA-V gesignaleerden op te sporen. Bijna twee derde zegt dit sporadisch of slechts een of enkele keren per jaar te krijgen.

In meerdere interviews komt wel naar voren dat het besef van het belang bij de politiemedewerkers om DNA-celmateriaal bij veroordeelden af te nemen, toeneemt. In een eenheid ziet men dat het motiverend werkt als het aantal hits naar aanleiding van afgenomen DNA-celmateriaal aan de medewerkers wordt gemeld. Uit de enquête blijkt dat het grootste deel van de respondenten het er over het algemeen mee eens is dat de taak om DNA-V gesignaleerden aan te houden, bij de medewerkers van de basisteams is belegd.

De geïnterviewde chefs van basisteams geven aan dat DNA-V in de lokale driehoeken niet aan de orde komt; ook zeggen ze dat het opsporen van DNA-V veroordeelden geen invloed heeft op andere prioriteiten van het basisteam.

KMar

Naast de politie heeft ook de KMar de taak om DNA-V gesignaleerden op te sporen en aan te houden. De Inspectie heeft voor het onderzoek naar de werking van deze taak in de praktijk onderzoek verricht bij de grensbrigades op de luchthavens Eindhoven en Schiphol.

De geïnterviewde wachtmeesters en teamleiders van de KMar geven aan dat de opsporing van DNA-V gesignaleerden hoofdzakelijk plaatsvindt tijdens de reguliere controles van de identiteitspapieren van personen die Nederland in- of uitreizen. Als bij zo'n controle aan de balie van de KMar blijkt dat de persoon voor DNA-V afname gesignaleerd staat, wordt deze direct aangehouden om uitvoering te geven aan het bevel tot afname van DNA-celmateriaal. Geïnterviewden geven aan dat deze persoon vervolgens wordt overgedragen aan een gecertificeerde medewerker van de KMar die deze persoon overbrengt naar een locatie op de luchthaven waar diens



DNA-celmateriaal kan worden afgenomen. Het blijkt dat de meeste reizigers hieraan meewerken omdat ze snel verder willen reizen of naar huis willen gaan. Voor de bevindingen van het proces van de afname van celmateriaal wordt verwezen naar Stap 2: Afname DNA-celmateriaal.

Het aantal passagiers dat reist via de vijf grote Nederlandse vliegvelden is volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2017 verder toegenomen. 'Amsterdam Airport Schiphol', 'Eindhoven Airport', 'Rotterdam The Hague Airport', 'Groningen Airport Eelde' en 'Maastricht Aachen Airport' zagen in 2017 ruim 76,2 miljoen passagiers aankomen en vertrekken. Een jaar eerder vlogen er nog 70,3 miljoen passagiers via deze luchthavens. De voor dit onderzoek door de Inspectie onderzochte luchthavens hebben het leeuwendeel van dit totaal aantal passagiers verwerkt: in 2017 had de luchthaven Schiphol een totaal van 68.400.387 passagiers en de luchthaven Eindhoven 5.701.220 passagiers. Samen dus ruim 97% van het totale reizigersaanbod. De KMar controleert de reizigers. Dat betekent dat de grenscontroles door de KMar aan de balies op de luchthavens een krachtig middel zijn om DNA-V gesignaleerden op te sporen en DNA-celmateriaal van hen af te nemen. Tijdens het onderzoek heeft de Inspectie een aantal ontwikkelingen gesignaleerd die niet bijdragen aan een effectieve uitvoering van de Wet DNA-V.

Gevolgen Verdrag van Schengen voor opsporing DNA-V veroordeelden

Respondenten van de grensbrigades van beide onderzochte luchthavens geven aan dat als gevolg van het Verdrag van Schengen²⁷ niet alle in- en uitreizende reizigers door de KMar kunnen worden gecontroleerd. De KMar controleert alleen de identiteitspapieren van personen die buiten de Schengenlanden reizen; personen uit Schengenlanden die binnen de Schengenlanden reizen worden niet gecontroleerd.²⁸ Diverse respondenten geven aan dat circa 50-60% van het totaal aantal in- en uitreizende passagiers binnen de Schengenlanden reist. Op de luchthaven Schiphol heeft men gemiddeld per dag zo'n 150.000 reizigers; meer dan de helft hiervan wordt door de Schengenbepalingen volgens de geïnterviewden daarom niet door de KMar gecontroleerd. Hierdoor ontlopen DNA-V gesignaleerden, op een overigens rechtmatige wijze, een controle door de KMar en worden zodoende gemist. Dat geldt dan niet alleen voor DNA-V maar ook voor signaleringen voor andere feiten.

Geen volledige controle

Verder blijkt uit het onderzoek van de Inspectie het volgende. Alle andere reizigers en alle bewoners van de Europese Unie die buiten het Schengengebied reizen moeten aan de balie van de KMar gecontroleerd worden en van hen moet het identiteitsbewijs gescand worden. Respondenten van de KMar op Schiphol geven aan dat niet iedere passagier die gecontroleerd moet worden ook daadwerkelijk in de praktijk gecontroleerd wordt. Dit gebeurt volgens respondenten van de KMar op Schiphol op momenten van grote drukte met lange rijen wachtende reizigers voor

²⁷ Het Akkoord van Schengen heeft tot doel de afschaffing van controles aan de gemeenschappelijke grenzen tussen de deelnemende landen. Daarnaast voorziet het akkoord in de instelling van een regeling voor vrij verkeer van alle burgers uit de deelnemende staten, de overige staten van de Europese Unie en een aantal derde landen. Dankzij het vrij verkeer van personen kunnen bewoners van de EU en bewoners van de landen die geen lid zijn van de EU maar wel deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte zonder restricties reizen in andere EU-lidstaten. Voor de 'nieuwe lidstaten' geldt een overgangstermijn.

²⁸ Uitzondering op deze bepaling betreft de mogelijkheid om algemene en specifieke (gelimiteerde) steekproeven uit te voeren op personen die binnen het Schengengebied reizen. Op basis van artikel 417 Vreemdelingenwet kunnen er controles op sommige momenten en ten aanzien van specifieke vluchten worden uitgevoerd. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer er informatie is dat er uit specifieke Schengenlanden personen reizen die verdacht worden van strafbare feiten of uit landen waar regelmatig vluchtelingen vandaan komen. Dergelijke gelimiteerde controles gelden voor het aantal vluchten in een specifieke periode maar ook voor controles op de weg (maximaal 6 uur in een specifieke periode) en op het spoor (maximum aantal coupés per trein).



de balies. In deze gevallen gebeurt het soms dat mensen zonder raadpleging van het OPS en het Nationaal Schengen InformatieSysteem²⁹ (NSIS) door de KMar-medewerkers worden doorgelaten. Uit gesprekken met respondenten van de KMar blijkt dat hierop door de leiding van de KMar op de luchthaven Schiphol en door de luchthaven zelf soms wordt gestuurd omdat zij willen voorkomen dat er zeer lange wachtrijen ontstaan. Het is volgens een leidinggevende van de KMar echter geen formeel beleid om bij drukte mensen niet te controleren; het uitgangspunt is om 100%-controles uit te voeren. Maar ook deze respondent geeft aan dat er een sterk commercieel belang bestaat dat invloed heeft op deze controles. Geïnterviewde medewerkers en een leidinggevende van de KMar geven aan dat de KMar-medewerkers met enige regelmaat kleine groepen mensen doorlaten zonder dat ze worden gecontroleerd terwijl dat wel had gemoeten. Respondenten van het LTC van de KMar geven aan dat op basis van het Verdrag van Schengen en van bepaalde lokale omstandigheden de grenscontroles tijdelijk kunnen worden versoepeld. Maar ze stellen wel dat het de taak van de KMar is om zoveel mogelijk honderdprocentcontroles van paspoorten door te voeren.

De KMar geeft aan dat in het Bedrijfsprocessensysteem BPS wordt geregistreerd wanneer een DNA-V gesignaleerde celmateriaal heeft afgestaan. Wel wordt in het onderzoek duidelijk dat de KMar, door de Inspectie daar naar gevraagd, geen overzicht van het totaal aantal aangehouden DNA-V gesignaleerden bijhoudt.

Opsporen en aanhouden gesignaleerden: onvindbaren

Zoals hierboven in stap 3 is beschreven blijkt uit de cijfers van het CJIB in tabel d dat het aantal gesignaleerde DNA-V veroordeelden de laatste jaren (cumulatief) toeneemt. Over de periode van 2014 tot 2017 is het aantal gesignaleerden zonder een vaste woon- of verblijfplaats ("geen adres") aanzienlijk toegenomen. Deze toename hangt voor een belangrijk deel samen met het toenemend aantal 'onvindbare' personen. De politie noemt personen die gesignaleerd staan onvindbaar als voortvluchtige gesignaleerden zich bewust onvindbaar hebben gemaakt voor de politie.³⁰

Uit interviews bij de politie wordt duidelijk dat veel DNA-V gesignaleerden zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland niet gevonden worden doordat personen zichzelf bewust onttrekken aan de verplichte DNA-afname. Daarnaast is er ook een groep gesignaleerden zonder vaste woon- of verblijfplaats die door de Nederlandse overheid het land is uitgezet (vreemdelingen) nog voordat DNA-celmateriaal van hen kon worden afgenomen.³¹ Deze groep onttrekt zich dan niet zelf aan DNA-afname maar dat is dan een gevolg van een versnelde uitzetting door de Nederlandse staat. Uit het eerste onderzoek van de Inspectie bleek ook al dat de groep uitgezette vreemdelingen voor een deel verantwoordelijk is voor de toename van het aantal onvindbaren. Inmiddels wordt deze problematiek vanuit het ketenoverleg DNA-V besproken met de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek.

²⁹ Nationaal Schengen InformatieSysteem (NSIS) geeft informatie over (internationale) signaleringen van personen.

³⁰ 'De Onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland'. Minister van JenV; 9 juni 2017. Kenmerk 2078129.

³¹ 13.010 van deze gesignaleerden hebben geen Burgerservicenummer in Nederland en hebben tevens een ander geboorteland. Bron: CBS, Centrum voor Beleidsstatistiek; mei 2018. Spoorloos veroordeelden; haalbaarheidsstudie naar kenmerken over demografie, werk en uitkering, 1998 – 2017. Peildatum 1 mei 2017.



Veel geïnterviewden van de politie wijzen op het grote knelpunt van het groeiende aantal DNA-V gesignaleerden dat moeilijk of niet is op te sporen. Door veel respondenten wordt aangegeven dat het wenselijk is dat bij deze veroordeelden direct na de uitspraak door de rechter in de rechtbank DNA-celmateriaal wordt afgenomen waardoor het aantal onvindbare gesignaleerden gaat afnemen.

In dit verband is het van belang erop te wijzen dat er door de Raad voor de rechtspraak principiële bezwaren zijn geuit tegen afname van celmateriaal direct na veroordeling op de rechtbank: het is een ingrijpend dwangmiddel dat niet de berechting van de verdachte als zodanig dient, het kan leiden tot verstoring van de orde in het gerechtshuis en tot verhoging van de verstekpercentages. Ook de door de Commissie Hoekstra naar voren gebrachte optie om celmateriaal van elke in verzekering gestelde verdachte af te nemen stuit op juridische bezwaren. In dit kader is van belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State op 7 oktober 2016 hierover een advies heeft gegeven.³² De Afdeling komt tot de conclusie dat het standaard afnemen en bewaren van celmateriaal van elke in verzekering gestelde verdachte, gelet op artikel 8 EVRM, op bezwaren stuit. Daarnaast concludeert de Afdeling dat een wettelijke regeling die het mogelijk maakt bij alle inverzekeringgestelden zonder bekend BRP-adres of met een buitenlands adres celmateriaal af te nemen, gelet op artikel 8 EVRM, op minder bezwaren stuit dan de afname van celmateriaal bij alle inverzekeringgestelden. Maar ook voor deze doelgroep is de Afdeling van mening dat eerst moet worden vastgesteld of de afname van celmateriaal van alle inverzekeringgestelden zonder bekend adres in Nederland – mede gelet op de uitvoeringsproblemen die een zodanige maatregel met zich brengt – een zodanige toegevoegde waarde heeft dat zij geacht kan worden te voldoen aan een dringende maatschappelijke behoefte als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM, en zo ja, of de vastgestelde toegevoegde waarde opweegt tegen andere belangen.

De Inspectie wijst op de conclusie die zij in haar eerste rapport heeft geformuleerd over de effectiviteit van de aanpak van DNA-V binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden: "Ondanks de uitgebreide inzet van de politie op de opsporing van DNA-V veroordeelden blijft er uiteindelijk een groep veroordeelden over waarvan het niet waarschijnlijk is dat van hen ooit celmateriaal zal worden afgenomen omdat ze onvindbaar zijn. De Inspectie concludeert dat binnen het huidige wettelijk kader een honderd procent afname van celmateriaal bij veroordeelden in de praktijk nooit kan worden gerealiseerd." De Inspectie stelt op basis van dit tweede onderzoek vast dat het aantal onvindbare DNA-V gesignaleerden aanzienlijk is toegenomen. Daarmee wordt de doelstelling van de Wet DNA-V om, gelet op het maatschappelijk belang, DNA-celmateriaal zo snel mogelijk na het vonnis bij veroordeelden af te nemen, niet gerealiseerd.

Juistheid persoons- en adresgegevens

Het is belangrijk dat van zoveel mogelijk DNA-V veroordeelden juiste persoons- en adresgegevens beschikbaar zijn. Dat maakt de opsporing van deze veroordeelden makkelijker en draagt eraan bij dat het aantal veroordeelden waarvan een DNA-profiel kan worden opgemaakt, toeneemt.

Uit het onderzoek blijkt dat er diverse knelpunten zijn bij de adresregistratie. Geïnterviewden van de politie geven aan dat in ongeveer 30% van de aangeleverde gesignaleerden een adres waaraan formeel de status BRP-adres hangt, dit in de

³² Advies van 7 oktober 2016, W03.16.0153/II/Vo.



praktijk bij controle niet blijkt te kloppen. In dit verband geven geïnterviewden van de onderzochte PI's, de politie en het OM aan dat wanneer een persoon een PI verlaat en geen nieuwe adresgegevens opgeeft, deze persoon in het BRP op het PI-adres ingeschreven blijft staan. Ook wordt dit veroorzaakt doordat vreemdelingen in PI's en AZC's zijn uitgezet of verwijderd terwijl ze daar wel geregistreerd blijven. Dit zorgt voor een vervuiling van de datasystemen en bemoeilijkt de opsporing van DNA-V veroordeelden.

Verder geeft een respondent aan dat gemeentes namen registreren op een zogeheten 'puntadres' wanneer er geen vast woon- of verblijfadres bekend is. Dit zorgt voor een vervuiling van de eigen databestanden van de gemeente maar in het verlengde daarvan ook van andere systemen die hierbij betrokken zijn.

Daarnaast blijkt een knelpunt te bestaan bij de juiste registratie van adressen van veroordeelden. Justid ontvangt, naast het adres waarop de persoon in de BRP is ingeschreven, ook de adressen die bij ketenorganisaties van de betreffende persoon bekend zijn. Deze adressen kunnen onderling van elkaar afwijken. Justid geeft deze adressen daarom niet door aan andere ketenorganisaties omdat niet zeker is of die adressen geldig, juist en volledig zijn. Deze adressen zijn echter wel raadpleegbaar door geautoriseerde ketenorganisaties. Justid verstrekt daarom op dit moment alleen het adres uit de BRP aan de ketenorganisaties. Een respondent van de politie geeft aan dat een knelpunt is dat niet wordt vermeld wanneer het adres door de veroordeelde is opgegeven. De Inspectie constateert op basis hiervan dat er knelpunten zijn bij het verzamelen, beschikbaar stellen en gebruiken van alle mogelijke adressen. De opsporingsinstanties kunnen daardoor niet altijd gebruik maken van de informatie die elders wel beschikbaar is, waardoor de opsporing van veroordeelden wordt bemoeilijkt. Dit en andere knelpunten met betrekking tot een juiste adressering worden binnen de werkgroep 'adressen' van het Programma (On)vindbare veroordeelden besproken en aangepakt.

Deelconclusies stap 4:

1. De aanpak van de opsporing en aanhouding van DNA-V gesignaleerden door de politie laat een wisselend beeld zien: in enkele eenheden vindt dit gestructureerd plaats; in enkele andere wordt het aan de medewerkers zelf overgelaten.
2. Er is bij de politie verschil tussen de beleving van medewerkers over de werkdruk die met het opsporen en afhandelen van DNA-V gesignaleerden is gemoeid en de feitelijke inzet van politiemensen hierbij. Veel politiemensen vinden dat er onvoldoende capaciteit voor die opsporing is terwijl de agenten die er feitelijk mee worden belast, er wel voldoende tijd voor hebben. Daarnaast blijkt dat veel agenten weinig of nooit specifieke opdracht tot opsporing van DNA-V veroordeelden krijgen.
3. De uitvoering van de DNA-V maatregelen heeft geen aanwijsbare invloed op andere prioriteiten bij de politie.
4. Er is een toenemend begrip bij politiemensen in de basisteams voor het belang om DNA-celmateriaal bij DNA-V veroordeelden af te nemen.
5. Hoewel grenscontroles door de KMar een krachtig middel zijn om DNA-V gesignaleerden op te sporen kunnen meer dan de helft van de reizigers op de Nederlandse luchthavens (jaarlijks circa 40 miljoen passagiers) op grond van het Verdrag van Schengen niet worden gecontroleerd. Door de verschillen in de doelstelling van het Verdrag van Schengen en van de Wet DNA-V blijven kansen om het grote aantal DNA-V gesignaleerden dat zeer moeilijk is op te sporen te verminderen, beperkt.



6. De effectiviteit van de grenscontroles door de KMar wordt ook beperkt doordat passagiers die wel moeten worden gecontroleerd, bij grote drukte en door commerciële belangen, niet altijd in de opsporingssystemen worden gecontroleerd.
7. De politie en de KMar hebben geen cijfers van het aantal aangehouden DNA-V gesignaleerden dat zij elk zelf aanhouden.
8. Er zijn diverse knelpunten bij het verzamelen, beschikbaar stellen en gebruiken van persoons- en adresgegevens. Daardoor bestaat het risico dat de opsporende instanties niet altijd over de juiste en actuele informatie beschikken. Daarmee wordt de opsporing van DNA-V gesignaleerden bemoeilijkt.
9. Het volume van DNA-V gesignaleerden zonder bekend adres neemt vooral de laatste jaren aanzienlijk toe terwijl er meerdere belemmeringen voor een effectieve opsporing zijn, zoals knelpunten bij een juiste adresregistratie, geen afname van celmateriaal eerder in het proces en beperkingen bij de controles op de luchthavens door de KMar om deze categorie gesignaleerden effectief te kunnen opsporen. Als hier geen goede maatregelen voor worden getroffen zal een effectieve werking van de Wet DNA-V niet worden gerealiseerd.

3.3.5 Stap 5: Instroom DNA-setjes en opname DNA-profiel in DNA-databank.

In deze laatste stap beschrijft de Inspectie de bevindingen uit het onderzoek vanaf het moment van de overdracht aan het NFI van de zogeheten 'DNA-setjes' met afgenomen DNA-celmateriaal door de afnemende organisaties (politie, KMar en PI's) tot de opname van de opgestelde DNA-profielen bij de Nederlandse DNA-databank voor strafzaken en de informatievoorziening die daarop volgt.

Instroom DNA-setjes

De politie, de KMar en de PI's sturen na de DNA-afnames de DNA-setjes naar het NFI waar ze door de frontdesk worden ingenomen. De DNA-setjes worden, in verband met de mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar door de betrokken veroordeelde, 28 dagen na afname van het DNA-celmateriaal bij het NFI bewaard voordat het NFI kan overgaan tot het opmaken van een DNA-profiel. Als de betrokken persoon bezwaar aantekent stelt het NFI de relevante documenten beschikbaar aan de rechtbank en wordt gewacht op de beslissing van de rechtbank over het bezwaar. Als er na 28 dagen geen bezwaar is aangetekend, stuurt het OM een digitaal bericht naar de frontdesk van het NFI met de opdracht voor het maken van een DNA-profiel. Het NFI weet dan dat de betreffende zaak onherroepelijk is waarna de DNA-setjes door het NFI geopend en onderzocht worden.

Kwaliteit van de bijgevoegde documenten

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat het NFI het interne proces heeft aangescherpt. Dit is mede een gevolg van de initiatieven die met de andere ketenorganisaties binnen het ketenbrede werkproces DNA-V zijn genomen om het DNA-V proces te optimaliseren. Een van die aanscherpingen betreft de verplichte aanlevering van een aantal documenten bij ieder aangeleverd DNA-setje voordat dit in behandeling wordt genomen. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat dit in de dagelijkse praktijk tot onnodig veel werk en foutkansen leidt. Zo geven respondenten van het NFI aan dat, doordat de afnemende instanties de afnameformulieren niet digitaal aanleveren, het NFI zelf over deze gegevens een digitaliseringsslag moet uitvoeren. De Inspectie heeft dit proces tijdens het bezoek



aan de frontdesk van het NFI toegelicht gekregen. Het bleek dat deze wijze van aanleveren door de PI's tot veel extra werk voor het NFI leidt. Respondenten van de frontdesk geven aan dat het regelmatig voorkomt dat de informatie op de afnameformulieren DNA-V niet volledig is (bijvoorbeeld het ontbreken van het parketnummer, een opdrachtgever of SKN-nummer) en niet altijd matcht met de informatie op het (latere) opdrachtformulier van het OM. Dit is vooral bij DNA-V gesignaleerden een probleem omdat hier geen regulier afnameformulier bij zit maar een proces-verbaal. Het zorgt voor vertraging in de doorlooptijden (volgens geïnterviewden van het NFI ongeveer een week). Dit knelpunt is onderwerp van gesprek in de ketenbrede werkgroep. Het is volgens enkele respondenten van het NFI wel gesignaleerd maar was ten tijde van het inspectieonderzoek nog niet opgelost.

Opracht OM tot opmaken DNA-profiel

In de procesbeschrijving DNA-V veroordeelden van het OM is aangegeven dat na afname van DNA-celmateriaal een termijn van vier weken in acht moet worden genomen voordat aan het NFI opdracht kan worden gegeven tot het opmaken van het DNA-profiel. Deze opdracht dient binnen vijf werkdagen na die vier weken te worden gegeven. De termijn van vier weken is de periode waarin de veroordeelde een bezwaarschrift kan indienen en waarbinnen de rechtbank het OM informeert over het ingediende bewaarschrift.

Respondenten van het NFI geven aan dat het gemiddeld een tot drie weken na afname duurt voordat het NFI een DNA-setje van politie, KMar en PI ontvangt. Het OM moet zoals hierboven is aangegeven, binnen vijf dagen na de vier weken na afname de opdracht aan het NFI verstrekken om een DNA-profiel op te maken. Doordat, zoals hiervoor aangegeven, het soms drie weken duurt voordat de politie, KMar of PI na de DNA-afname het DNA-setje instuurt, heeft het NFI nog maar één week om zich voor te bereiden om het DNA-profiel te kunnen vaststellen. In tijden van een grote instroom van DNA-setjes maakt dat de planning binnen het NFI lastig.

Respondenten van het NFI geven aan dat de gemiddelde doorlooptijd tussen ontvangst van de DNA-setjes (het referentiemateriaal) bij NFI en de DNA-opdracht door het OM aan het NFI om een DNA-profiel vast te stellen, vóór de herstelactie van het OM 45 dagen bedroeg. Na de herstelactie was deze tijd teruggebracht naar 38 dagen. Respondenten geven aan dat de doorlooptijd in 2017 (tot peildatum 20 oktober 2017) gemiddeld 38 dagen is. Dat betekent dat de doorlooptijd vanaf het beëindigen van de herstelactie stabiel is gebleven. De respondenten geven aan dat er door de herstelactie van het OM een opschoning van oude DNA-V setjes bij het NFI heeft plaatsgevonden die de doorlooptijd nadelig heeft beïnvloed. In dezelfde periode heeft het NFI in opdracht van het OM ruim vierhonderd DNA-setjes vernietigd. Respondenten van het NFI geven aan dat het NFI een werkvoorraad heeft van ongeveer 2100 DNA-setjes die wachten op een opdracht van het OM. Het NFI onderzoekt per week ongeveer 660 DNA-setjes. Het NFI krijgt de laatste maanden minder DNA-setjes binnen dan dat ze daadwerkelijk aan kan. Aangegeven wordt dat het plafond voor instroom bij het NFI nog niet is bereikt en er dus voldoende verwerkingscapaciteit is.

Uit het eerste onderzoek van de Inspectie bleek dat de instroom van opdrachten vanuit de parketten van het OM soms haperde. Dit werd veroorzaakt doordat de elektronische berichten van het OM niet goed of erg laat bij het NFI aankwamen of dat de gegevens uit de opdrachtformulieren van het OM niet compleet of onvolledig



waren. Daardoor bleven DNA-setjes soms lang liggen voordat het NFI hiermee aan de slag kon. Respondenten van het NFI en van het OM geven aan dat dit sinds het eerste onderzoek van de Inspectie is verbeterd maar dat het nog steeds enkele knelpunten kent, zoals het hierboven aangegeven ontbreken van gegevens op de afnameformulieren. Geïnterviewden van het NFI geven aan dat een betere afstemming tussen het OM en het NFI zou kunnen bijdragen aan een betere interne planning en uitvoering van te onderzoeken DNA-setjes binnen het NFI. Het is dan van belang dat het NFI aan de voorkant van het proces sneller weet hoeveel opdrachten zij kan verwachten. Deze knelpunten worden besproken in het overleg ketenwerkproces DNA-V. Respondenten van het OM geven aan dat er eind 2017 bilateraal overleg tussen het NFI en het OM heeft plaatsgevonden om bestaande knelpunten te bespreken en voor de toekomst weg te nemen.

Een ander knelpunt dat uit het onderzoek van de Inspectie naar voren komt betreft dubbele opdrachten in zaken die bijvoorbeeld al 'op bezwaar' staan. Dit stagneert volgens de respondenten van het NFI de doorlooptijd in het DNA-V-proces. Als een hit al door het NFI aan het OM is gerapporteerd terwijl er daarna alsnog bezwaar wordt gemaakt, wordt de hit in afwachting van de uitspraak 'on hold' gezet. Deze respondenten geven aan dat de uitspraak niet altijd goed met het NFI wordt gecommuniceerd waardoor het DNA-profiel van de veroordeelde niet wordt vastgesteld en opgeslagen. Ook dit knelpunt wordt in het DNA ketenwerkproces overleg besproken maar heeft nog niet geleid tot een structurele oplossing.

Cijfermatig overzicht instroom DNA-V setjes

In tabel e is het aantal DNA-V-setjes weergegeven dat de laatste drie jaar bij het NFI is ingestroomd. Deze setjes zijn aangeleverd door politie, KMar en PI's. In de rubriek 'overige' zijn zaken opgenomen onder parketnaam of NFI-naam met ontbrekende en/of afwijkende formulieren bij het aanleveren van de DNA-setjes.

Tabel e. Aantal door het NFI ontvangen DNA-setjes, naar aanleverende instantie. (Bron: NFI, peildatum januari 2018.)

	2015	2016	2017
Politie	20.251	24.367	23.150
PI	2.238	2.127	2.173
KMar	252	246	218
Overige	58	100	261
Totaal:	22.799	26.840	25.802

Uit de cijfers wordt duidelijk dat er na 2015 een aanzienlijke toename van het totaal aantal ingestroomde DNA-setjes bij het NFI is. Deze komt volledig op het conto van de politie. De piek in 2016 wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de effecten van de inhaalslag van de politie en de herstelactie bij het OM. Opvallend is dat de aanlevering door de KMar in die periode juist afneemt; in 2017 ruim 13% minder dan in 2015.

Opname DNA-profiel in Databank en terugkoppeling resultaten

De opgemaakte DNA-profielen worden in de Nederlandse DNA-databank voor strafzaken, index veroordeelden opgeslagen. Tevens vindt op basis van deze profielen een controle plaatst met reeds in de DNA-databank opgenomen profielen. Als sprake is van een match (of niet-matches) dan wordt dit doorgegeven aan degene die het profiel heeft aangeleverd. Dit is veelal de divisie Biologische Sporen



van het NFI maar kan ook een extern laboratorium zijn. Zij stellen het rapport op en sturen dit naar het OM. Alleen bij 'Prüm-rapporten'³³ (internationale matches) geeft de DNA-databank deze zelf door aan de betreffende parketten. Deze parketten kunnen vervolgens via een rechtshulpverzoek de gegevens bij het betreffende land opvragen.

Respondenten bij de onderzochte parketten van het OM geven aan dat de opdrachten voor opname van het DNA-profiel in de databank via elektronisch berichtenverkeer aan het NFI worden verstrekt. Bij de overdracht van informatie door het OM aan het NFI worden gegevens handmatig ingevuld en gecontroleerd en bepaalde berichten moeten handmatig worden doorgegeven.

In tabel f is aangegeven hoeveel opdrachten het OM over de afgelopen jaren aan de DNA Databank heeft gegeven om het DNA-profiel van DNA-V veroordeelden in de databank op te nemen. Duidelijk is dat het aantal opdrachten in de jaren 2013, 2014 en 2015 beduidend lager lag dan in de jaren 2016 en 2017. De cijfers voor deze laatste twee jaren liggen op het niveau van 2012.

Tabel f. Aantal DNA-V veroordeelden per opdrachtgever (arrondissement) 2012 - 2017. (Bron: DNA Databank voor strafzaken; per 31-12-2017.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amsterdam	2.262	2.849	2.160	1.677	2.350	2.035
Arnhem	3.306	2.526	2.137	5.284	4.621	3.866
Breda	2.004	1.593	1.256	2.025	2.785	2.304
Groningen	2.901	2.106	2.049	2.158	2.163	2.097
Haarlem	3.173	2.899	2.407	2.352	2.251	1.984
Maastricht	1.962	1.547	1.220	2.078	2.177	1.470
Rotterdam	3.819	2.670	1.858	1.676	3.275	3.885
's-Gravenhage	2.006	2.300	2.201	1.550	2.607	4.063
's-Hertogenbosch	2.063	1.406	1.629	1.286	2.034	1.968
Utrecht	2.261	2.212	1.792	1.761	2.075	2.752
onbekend	330	243	183	125	110	147
Totaal:	26.087	22.351	18.892	21.972	26.448	26.571

De informatievoorziening tussen het NFI en het OM over de rapportages en eventuele matches (volgens respondenten van het NFI in circa 5% van alle gevallen) verloopt dus via het elektronisch berichtenverkeer. Bij matches ontvangt het OM daarbij ook een digitaal deskundigenrapport. Respondenten van beide organisaties melden in het onderzoek dat elektronische berichten van het NFI soms niet bij het OM aankomen. Medewerkers werken daarom met handmatige rappellijsten. Volgens geïnterviewden van het NFI kan dit bij een eventuele match in het uiterste geval leiden tot drie maanden vertraging. Door beide organisaties wordt gewerkt aan een oplossing.

³³ Het Verdrag van Prüm (of *Schengen 3* of *Schengen plus*) is een verdrag dat op 27 mei 2005 in Prüm is ondertekend door zeven EU-landen en dat de uitwisseling van informatie voor juridische en politie-opsporingsdoeleinden regelt.



Deelconclusies stap 5:

1. De kwaliteit van de documenten die bij de aan het NFI geleverde DNA-setjes zijn gevoegd, is onvoldoende doordat informatie op de formulieren niet altijd volledig is en doordat de afnemende instanties de informatie niet digitaal aanleveren. Dit leidt voor het NFI tot onnodig veel werk en foutkansen en heeft daarmee gevolgen voor de doorlooptijd in het DNA-V-proces.
2. In het proces van het aanleveren door politie, KMar en PI's aan het NFI van de DNA-setjes tot en met de opdrachtverlening door het OM voor het aanmaken van het DNA-profiel bestaat een sterke ketenafhankelijkheid. Doordat dit door de betrokken ketenorganisaties niet goed is ingeregeld worden termijnen niet altijd gehaald en kan de opvolgende organisatie in de keten zijn proces niet optimaal uitvoeren.
3. De politie levert over de afgelopen drie jaar jaarlijks gemiddeld ongeveer 90% van alle door het NFI ontvangen DNA-setjes aan, de PI's gemiddeld iets minder dan 10% en de KMar ongeveer 1%. Vanaf 2016 is dit aantal setjes aanzienlijk toegenomen, waarschijnlijk als gevolg van de inhaal- en herstelacties van politie en OM. Het NFI heeft hiervoor voldoende verwerkingscapaciteit.
4. De informatievoorziening aan zowel de voorkant van het proces (aanleveren DNA-setjes) als aan de achterkant (bericht resultaat opmaken profiel of een match) is kwetsbaar en leidt tot risico's voor de betrouwbaarheid van de registraties en tot vertraging in de doorlooptijd. Zo dienen meerdere zaken handmatig te worden verwerkt of aangevuld en komen berichten tussen NFI en OM soms niet aan. Daardoor worden hits in een zaak soms later doorgegeven.

3.4 Coördinatie en samenhang DNA-V

Uit het eerste onderzoek bleek dat politie en OM, samen met het CJIB en het NFI, een stevige regie hebben op de verbetermaatregelen in hun organisaties. De Inspectie wees op het belang van een goede ketenregie.

Coördinatie

De coördinatie en regie voor het verder verbeteren van het ketenbrede DNA-V proces is opgepakt door het 'Directeurenoverleg vervolg Commissie Hoekstra', dat wordt voorgezeten door het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van JenV. Onder leiding van dit directeurenoverleg wordt in de werkgroep ketenwerkproces DNA-V gewerkt aan verbeteringen in het gehele werkproces. Er is daarmee een heldere structuur voor onderlinge afstemming vastgelegd. Inmiddels zijn meerdere verbeteringen doorgevoerd en wordt nog aan diverse gesignaleerde knelpunten gewerkt. Er is tot en met 2019 €17 miljoen per jaar beschikbaar voor bestedingen die voortkomen uit het rapport van de Commissie Hoekstra. Voor DNA-V en executie van vrijheidsstraffen zijn inmiddels meerdere bedragen toegekend, met name gerelateerd aan verbetering van de informatievoorziening.

In het directeurenoverleg zijn alle betrokken organisaties op strategisch niveau vertegenwoordigd. Uit het onderzoek wordt wel duidelijk dat DNA-V bij zowel de KMar als de DJI en de daaronder ressorterende PI's op strategisch niveau nauwelijks managementaandacht heeft. De KMar en de DJI hebben – buiten deelname aan het directeurenoverleg – op strategisch niveau geen directe contacten met andere ketenorganisaties over DNA-V.



De respondenten van het OM geven aan dat het OM zich ketenbreed verantwoordelijk voelt voor het DNA-V proces. Het OM heeft als uitgangspunt eerst het eigen proces ten aanzien van DNA-V goed te organiseren voordat zij ketenorganisaties hier eventueel op aanspreken. Het OM wacht eerst op de uitkomst van het onderzoek dat de PGHR uitvoert naar de uitvoering van de Wet DNA-V dat naar verwachting in juli 2018 gereed is, voordat zij verdere stappen onderneemt.

Uit de beschikbaar gestelde documenten blijkt dat het College van Procureurs-Generaal in oktober 2017 heeft aangegeven dat het verbeterprogramma is afgerond. De voltooiing en implementatie van de IT faciliteit GPS-DNA, die het DNA-V proces moet ondersteunen, is het enige onderdeel van het pakket maatregelen in het Verbeterprogramma op het vlak van DNA dat door het OM niet in 2017 is gerealiseerd en in 2018 nog verder loopt.

Samenhang

Voor wat betreft de samenhang van de activiteiten tussen de ketenorganisaties blijkt uit het onderzoek dat de respondenten van het OM, de politie-eenheden, het CJIB en het NFI de operationele samenwerking prima vinden verlopen. In de interviews wordt meerdere keren gemeld dat door deze samenwerking de onderlinge communicatie is verbeterd en er meer begrip is ontstaan voor waar de anderen mee bezig zijn. Duidelijk is dat de DNA-coördinatoren bij de parketten van het OM door de andere organisaties als een grote verbetering worden ervaren. Het blijkt dat de in het eerste onderzoek naar voren gekomen knelpunten over afstemming tussen politie en OM rond de DNA-afnamedagen niet meer spelen.

Zowel bij de twee onderzochte brigades en het LTC van de KMar als bij de twee PI's is er op operationeel en tactisch niveau geen contact met andere ketenorganisaties over DNA-V. De landelijke hoofdafdeling FO op Schiphol van de KMar heeft wel structureel overleg met ketenorganisaties over DNA-problematiek. Bij de politie vindt de afstemming over DNA-V met anderen voornamelijk plaats door functionarissen van de CET's. Respondenten geven aan dat de afstemming tussen de accounthouder van het CJIB en de CET's van de politie-eenheden steeds beter vorm krijgt. Bij de onderzochte politie-eenheden blijkt dat er geen overleg of afstemming is van de teamchefs van de basisteams met andere ketenorganisaties over DNA-V.

Wat daarentegen wel opvalt is dat respondenten van meerdere organisaties aangeven dat de organisaties in de DNA-keten vaak nog intern gericht zijn, nog veel vanuit hun eigen kolom denken en dat het integrale ketendenken nog niet bij alle ketenorganisaties vanzelfsprekend is.

Een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van de onderzochte verbetermaatregelen is een goede werking van de systemen van het CJIB (CVE) en de politie (E&S) en het elektronisch koppelvlak daartussen. De geïnterviewde projectleiders van beide organisaties geven aan dat er een goede ketenregie plaatsvindt tussen politie, CJIB en OM en dat er goed wordt afgestemd over gemeenschappelijke doelstellingen. Ook is er een goede afstemming met Justid over gegevensuitwisseling en het structureren van de interface. Wel wijzen deze respondenten op het grote belang om het gehele project goed en volledig af te ronden. E&S is onderdeel van het ICT-aanvalsprogramma van de politie dat eind 2017 is geëindigd; het project E&S was toen nog niet klaar. Geïnterviewden van de politie geven aan dat er nog onduidelijkheid is over de middelen en daarmee de borging van E&S.



Meerdere ketenorganisaties hebben elk interne doelstellingen of KPI's gedefinieerd waarmee wordt gestuurd op de kwaliteit of doorlooptijd van het DNA-V proces. Het OM, de politie en het CJIB delen de resultaten van hun KPI's in het directeurenoverleg. Er zijn echter geen gemeenschappelijke ketenbrede kengetallen voor DNA-V geformuleerd. Daardoor is er geen zicht op de kwaliteit en doorloopsnelheid van het totale ketenproces en is integrale sturing moeilijk. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er nog geen systematische evaluatie van de ketenaanpak is ingericht om de kwaliteit van de ketendoelen en het bereiken van de beoogde effecten te waarborgen.

Integraal en samenhangend zicht op resultaten in de keten

Het is voor het effectief functioneren van de DNA-V keten van belang dat er een samenhangend zicht is op de resultaten (de "productiecijfers") van elk van de betrokken ketenorganisaties. Dit vormt de basis voor een goede sturing en beheersing van het totale DNA-V ketenproces. Dat is essentieel voor de beoordeling of met alle maatregelen die worden genomen, uiteindelijk wordt bijgedragen aan de doelstelling van de Wet DNA-V.

In de stappen 1 tot en met 5 heeft de Inspectie de bevindingen over onder meer cijfermatige aspecten beschreven. In afbeelding 3 zijn de vijf stappen in samenhang weergegeven met – waar bekend – de cijfers over 2017. Van belang is te beseffen dat de weergegeven getallen niet altijd een-op-een met elkaar kunnen worden vergeleken omdat ze meestal op verschillende momenten zijn geregistreerd.³⁴ Desondanks geeft de afbeelding een goed beeld van de omvang van de resultaten die elke ketenorganisatie in het DNA-V proces heeft, hoe die zich tot elkaar verhouden en waar cijfers ontbreken.

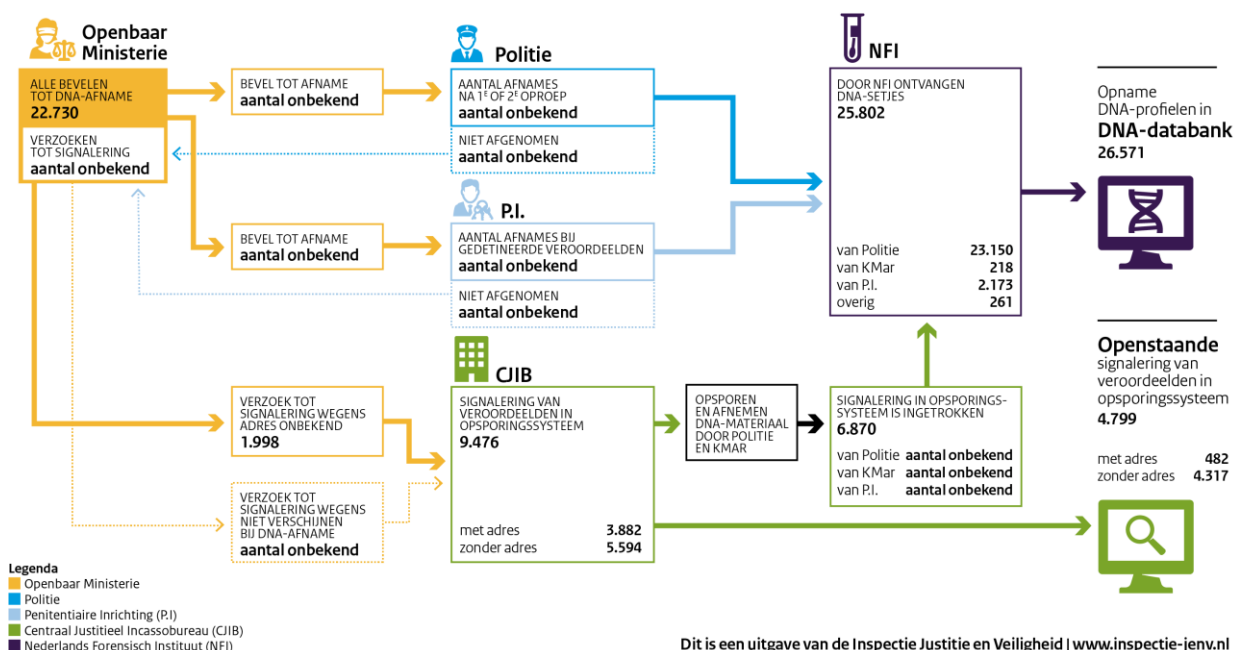
³⁴ Zo kan de tijd tussen het opmaken van het bevel door de officier van justitie, het ontvangen van een DNA-setje door het NFI en het geven van de opdracht tot opname in de DNA-Databank meerdere jaren zijn. Bovendien verandert de groep van DNA-V veroordeelden steeds (onder andere door overlijden en door uitkomsten van beroepsprocedures). Ook gebruiken verschillende organisaties afwijkende definities en kan er sprake zijn van dubbele registraties. Dit doet zich vooral voor bij de cijfers rond de OPS-signalering van DNA-V veroordeelden zonder bekend adres.



Proces en resultaten in de DNA-Veroordeelden keten 2017



Snelle afname en opslag van DNA-celmateriaal van veroordeelden (DNA-Veroordeelden) in de landelijke databank is belangrijk in de strafrechtketen. Een DNA-match, waarbij DNA dat op een plaats delict is gevonden overeenkomt met DNA uit de databank, helpt bij het opsporen en berechten van verdachten van een misdrijf. De Inspectie Justitie en Veiligheid constateert dat integraal zicht op de productiecijfers in de DNA-V keten ontbreekt.



Afbeelding 3. Proces en resultaten in de DNA-Veroordeelden keten; 2017.

Op basis van de informatie in bovenstaande afbeelding komt de Inspectie tot de volgende bevindingen over het zicht op de cijfers bij de verschillende ketenorganisaties.

Het OM beschikt over de cijfers van het totaal aantal bevelen tot DNA-afname dat het OM jaarlijks geeft. Ook beschikt het over de cijfers van bevelen tot afname aan DNA-V veroordeelden die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en daarom direct in OPS moeten worden gesignaleerd.³⁵ Het OM heeft geen cijfers van de bevelen die, samen met de oproep om bij de politie DNA-celmateriaal af te staan, naar veroordeelden met een BRP-adres zijn verzonden. Ook beschikt het OM niet over cijfers van de aantallen DNA-veroordeelden die daadwerkelijk gehoor hebben gegeven aan de eerste c.q. tweede oproep voor de afname van DNA-celmateriaal bij de politie. Ook is bij het OM niet bekend hoeveel van de bevelen naar de PI's worden gestuurd. Het OM geeft in de wederhoorreactie aan bovenstaande cijfers in de op dit moment beschikbare managementinformatie niet te kunnen ontsluiten omdat de managementinformatie is ingericht met als doel om de sturings- en verantwoordingsvragen van het OM te kunnen beantwoorden.

³⁵ Dit betreft veroordeelden zonder bekend BRP-adres.



Het OM beschikt niet over de cijfers van de verzoeken tot signalering in OPS van DNA-V veroordeelden die na een oproep voor afname niet bij de politie zijn verschenen. Het OM verwijst de Inspectie hiervoor naar het CJIB. De cijfers over de instroom (de daadwerkelijke signaleringen) zijn afkomstig van het CJIB. Hierdoor is er geen kwantitatief zicht op het leveringsproces tussen OM en CJIB en op mogelijke knelpunten hierbij. Ook is het aantal DNA-V veroordeelden dat per organisatie (politie, KMar of PI's) in OPS is afgesignaleerd bij het OM niet bekend, hoewel de afsignalering plaatsvindt naar aanleiding van een melding van de betreffende organisatie bij het OM.

De politie beschikt over in- en uitstroomcijfers van de DNA-V veroordeelden met een bekend adres (politie in- en uitstroom). Deze cijfers worden gebruikt voor de sturing van het interne DNA-V proces. Het aantal OPS-signaleringen wordt indien nodig opgevraagd bij het CJIB. De politie heeft geen cijfers over het aantal aanhoudingen voor DNA-afnames naar aanleiding van OPS-signalering van DNA-veroordeelden zonder adres. Dit geldt ook voor het aantal van het OM ontvangen oproepen tot afname en het aantal naar het NFI verstuurde DNA-setjes.³⁶

Het CJIB beschikt over de cijfers van het aantal verzoeken tot signalering DNA-V dat het van het OM krijgt (instroom) en het aantal signaleringen dat wordt ingetrokken (uitstroom). Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de veroordeelden met en zonder adres.³⁷ Ook het aantal openstaande OPS-signaleringen voor DNA-V veroordeelden is beschikbaar. De relevante cijfers worden periodiek en op verzoek, conform daartoe gemaakte afspraken, gedeeld met de politie.

De KMar beschikt niet over aantallen DNA-V afnames die naar aanleiding van OPS-signalering zijn uitgevoerd. Ook de PI's beschikken niet over de aantallen DNA-V afnames die ze uitvoeren. Vanuit de gedetineerdendossiers zou wel kunnen worden achterhaald of DNA is afgenomen. Er is echter geen centrale registratie van de afnames. Het NFI beschikt over de aantallen DNA-setjes die het ontvangt, per leverende organisatie (politie, KMar, PI's). De DNA-Databank voor Strafzaken registreert het aantal opdrachten dat het OM (gespecificeerd naar arrondissement) aan de DNA Databank geeft om het DNA-profiel van DNA-V veroordeelden in de databank op te nemen.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat er op meerdere plekken in de DNA-V keten geen zicht is op de resultaten (productiecijfers). Voor elk van de ketenorganisaties is het voor de sturing en beheersing van het eigen proces van belang om die cijfers wel te monitoren.

De Inspectie stelt verder vast dat er in het ketenbrede proces beperkt zicht is op de resultaten over de afhandeling van de DNA-V veroordeelden. Gezien de knelpunten die eerder in het onderzoek naar voren zijn gekomen, is integrale ketenbrede coördinatie in het DNA-V proces nodig. Er is dus geen volledig en integraal beeld van het gehele DNA-V proces. Het OM speelt vanuit de verantwoordelijkheid die het in brede zin draagt voor de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing, een centrale

³⁶ De afnames worden vastgelegd in BVH, maar doordat de wijze van de vastlegging niet overal op dezelfde wijze plaatsvindt en omdat dat niet in unieke datavelden gebeurt, kunnen de aantallen niet worden geaggregeerd.

³⁷ Het CJIB ontvangt het verzoek tot signalering en de opdracht om de signalering in te trekken van het OM. Daarom kan er geen onderscheid worden gemaakt naar de organisatie die DNA-celmateriaal heeft afgenomen (Politie, KMar, DJI/PI's).



rol bij het DNA-V onderzoek.³⁸ Het heeft daarom belang bij een goede uitvoering van het gehele DNA-V proces. De bevindingen in dit onderzoek betekenen voor het OM dat het zich geen beeld kan vormen van het verloop van het proces met zijn zwakke en sterke momenten.

Deelconclusies coördinatie en samenhang DNA-V:

1. De coördinatie van de uitvoering van de verbetermaatregelen is na het eerste onderzoek verder geborgd en heeft geleid tot een gestructureerde en ketenbrede aanpak van gezamenlijk gesignaleerde knelpunten door alle betrokken organisaties in de DNA-V keten.
2. De operationele samenwerking in het DNA-V proces tussen de parketten van het OM, de politie-eenheden, het CJIB en het NFI verloopt steeds beter en heeft ertoe geleid dat de onderlinge communicatie tussen de betrokken organisaties is verbeterd en er meer begrip voor elkaar is. De KMar en de PI's hebben hier nog nauwelijks aansluiting bij.
3. Er zijn met de huidige aanpak inmiddels de eerste resultaten in de DNA-V keten gerealiseerd. Zo hebben OM en politie in het oproepproces aan het begin van de keten een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijd tot stand gebracht. Er is echter geen integraal zicht op de doorlooptijden in het hele DNA-V ketenproces.
4. Er ontbreken enkele belangrijke randvoorwaarden om het gehele DNA-V proces in de keten ook in de toekomst effectief te laten functioneren. Er ontbreekt een integraal zicht op de productiecijfers bij elke stap in de keten, wat noodzakelijk is voor een effectieve sturing. Ook ontbreken ketenbrede kengetallen waarmee zicht wordt verkregen op het gehele ketenproces en er is nog geen systematische ketenbrede evaluatie ingericht. Het zou voor de hand liggen om de coördinatie van het ketenproces te beleggen bij het OM, vanuit het belang voor de centrale rol die het hierin heeft.

³⁸ In de Memorie van Toelichting op de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (28 685, vergaderjaar 2002 - 2003, nr. 3) wordt de centrale rol van het OM nader toegelicht.



4

Maatregelen executie van vrijheidsstraffen

In het verbeterprogramma van het OM zijn twee maatregelen opgenomen om de executie van vrijheidsstraffen te versnellen: '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen' en 'persoonsgerichte prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf'. Ook deze maatregelen zijn, als onderdeel van een breder pakket van maatregelen, bedoeld om de aanpak van en de zorg voor gevaarlijke personen met verward gedrag te verbeteren. Hieronder geeft de Inspectie de bevindingen uit haar onderzoek weer van de laatste stand van zaken; ze gaat hierbij in het bijzonder in op de risico's en tekortkomingen die in het eerste onderzoek naar voren waren gekomen.

4.1 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen

Ten aanzien van de maatregel executie van vrijheidsstraffen stelde de Inspectie JenV in het eerste rapport vast dat de politie via een tijdelijke oplossing daadwerkelijk "24/7" toegang heeft tot de informatie over openstaande vrijheidsstraffen. Wel constateerde de Inspectie toen dat de politiemensen in de basisteams onvoldoende bekend zijn met de maatregel en dat ze niet altijd de toegevoegde waarde ervan zien. De Inspectie concludeerde dat toen van een volledige werking van de maatregel beperkt sprake was. Ook gaf de Inspectie aan dat er voor deze maatregel aandachtspunten en risico's waren doordat er op de koppelvlakken tussen de organisaties kwetsbaarheden in de informatievoorziening waren. Door de betrokken organisaties werd de verwachting uitgesproken dat uiterlijk in het eerste kwartaal van 2017 de tweede fase van de voorziening, waarbij de politie zelf geautomatiseerd kan raadplegen, ingevoerd zal zijn. Deze tweede fase moet de tijdelijke oplossing die in de eerste fase was gecreëerd vervangen, die voorzorg in een telefonische raadpleegfunctie bij het CJIB en ZSM-Centraal van het OM.

Deze maatregel staat niet op zichzelf, maar moet in samenhang worden gezien met het als gevoelige zaak aanmerken van een zaak op grond van gevaar voor de maatschappij vanwege psychiatrische problematiek, het zogenaamde gevaarscriterium dat door het OM wordt gehanteerd.³⁹ Indien de politie wordt

³⁹ Van het gevaarscriterium is sprake indien de psychische problematiek van de persoon van een verdachte kan duiden op een gevaar voor de veiligheid van de samenleving. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de aard van het feit, uitlatingen van de verdachte, documentatie op wapenbezit en/of geweldsdelicten of persoonlijkheidsproblematiek.



geconfronteerd met een persoon die voldoet aan het gevaarscriterium die op dat moment niet wordt verdacht van een strafbaar feit, zou de politie moeten kunnen controleren of er nog een gevangenisstraf openstaat en of de persoon in de zogenaamde zelfmeldprocedure zit.⁴⁰ Indien dit het geval is kan het OM besluiten de zelfmeldprocedure stop te zetten zodat de veroordeelde per direct zijn straf kan uitzitten.

4.1.1 Vertaling in werkwijzen en processen

In het eerste onderzoek bleek dat de betrokken organisaties – CJIB, politie, OM en Justid – al uitgebreide en in de keten afgestemde werkprocessen en werkinstructies voor de maatregel hadden opgesteld. Uit dit tweede onderzoek wordt duidelijk dat de processen voor de tweede fase door de betrokken organisaties zijn geoptimaliseerd. Het CJIB heeft de broncodes beschreven, de uitvoeringsinstructies zijn opgepakt en technische en functionele ketentesten zijn uitgevoerd. Politie, OM en CJIB hebben in een document de doorontwikkeling van 24/7 op 7 juli 2017 vastgesteld. Op 11 juli 2017 zijn alle voorzieningen voor fase 2 (de geautomatiseerde raadpleegfunctie voor de politie) technisch gerealiseerd en in werking gesteld.

Een belangrijk aspect voor de beoordeling van de daadwerkelijke werking van de maatregel in de praktijk is de mate waarin de politiemensen in de basisteams bekend zijn met de maatregel en er in voorkomende gevallen ook op de voorgeschreven manier mee werken.

Uit de interviews in de vier onderzochte eenheden blijkt dat nagenoeg niemand van de maatregel heeft gehoord. Dit betreffen zowel medewerkers van basisteams als hun leidinggevendenden. Slechts één persoon gaf aan er wel iets over te hebben gehoord maar niet precies te weten wat de procedure inhoudt. Dit beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van de enquête. Hieruit blijkt namelijk dat ruim driekwart van de respondenten niet of beperkt op de hoogte is van deze maatregel. Dit beeld is over de onderzochte eenheden nagenoeg hetzelfde. Verder geven nagenoeg alle respondenten aan dat ze geen instructies hebben gekregen over hoe om te gaan met het opsporen en aanhouden van tot een vrijheidsstraf veroordeelde risicovol verwarde personen die niet gesignaleerd staan omdat ze zich in een zelfmeldprocedure bevinden.

Deelconclusie processen '24/7':

1. De Inspectie concludeert dat de maatregel 24/7 technisch is gerealiseerd en in werking gesteld. Ook zijn de processen door de betrokken organisaties beschreven en verder geoptimaliseerd. Doordat echter het overgrote deel van de politiemensen in de basisteams van de politie de maatregel niet kent en ook niet toepast, is van een werking zoals die is beoogd, maar beperkt sprake.

4.1.2 Uitvoering van de verbetermaatregel in de praktijk

De geïnterviewde politiemensen geven nagenoeg allemaal aan dat ze veelvuldig in aanraking komen met verwarde personen. Ook uit de enquête blijkt dat politiemensen hier vaak mee te maken krijgen. Meer dan de helft van de

⁴⁰ Een zelfmelder is een veroordeelde met een onherroepelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die zich, na een daartoe ontvangen oproep, zelf dient te melden bij een penitentiaire inrichting of bij de politie voor het ondergaan van de opgelegde vrijheidsstraf.



respondenten geeft aan elke week of een of enkele keren per maand te worden geconfronteerd met een risicovol verwarde persoon die op dat moment niet wordt verdacht van een strafbaar feit. Bijna een kwart zegt hier het afgelopen jaar niet mee te maken te hebben gehad.

In de periode tot begin juli 2017 is de tijdelijke, eerste fase van deze maatregel nog toegepast. Daarna is de tweede fase operationeel geworden. Uit cijfers van het CJIB⁴¹ blijkt dat het overzicht van vrijheidsstraffen door politie en KMar vanaf het begin van fase 1 (mei 2016) tot juli 2017 100 keer bij het CJIB en ZSM-Centraal is geraadpleegd. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen tot hoeveel executies dit heeft geleid.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt verder dat de politie vanaf 11 juli 2017 de vrijheidsstraffen van veroordeelden zelf kan raadplegen. Dat gebeurt via de applicatie Mobiel Effectiever Op Straat (MEOS): deze app helpt om het basispolitiewerk van agenten in het veld af te handelen via de smartphone. In algemene zin verschijnt in MEOS automatisch een melding in het systeem als iemand geregistreerd staat. Als politiemensen op straat met een verwarde persoon worden geconfronteerd kunnen ze via MEOS raadplegen of die persoon zich in de zogenaamde zelfmeldprocedure bevindt. De Inspectie heeft bij enkele politieagenten getest of de functie in MEOS op hun smartphone werkt. Dit bleek wel het geval te zijn. Daarmee werkt de geautomatiseerde functie. Wel werd duidelijk dat invoer van een naam niet snel tot de verwachte hit leidde. De agenten moesten in onderliggende pagina's in MEOS doorzoeken totdat de naam van de betreffende gesignaleerde werd bevestigd. Ze gaven aan dat ze niet bekend waren met deze functie en dat ze in de hectiek op straat MEOS veelal niet zo diep raadplegen.

In de enquête is gevraagd of politiemensen het afgelopen jaar tijdens het werk MEOS hebben geraadpleegd omdat ze met een risicovol verwarde persoon werden geconfronteerd. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat ze dat meerdere keren hebben gedaan. Een groot deel van hen geeft aan dat deze raadpleging niet heeft geleid tot contact met een officier van justitie. Nadere analyse van de enquêteresultaten laat zien dat een kwart van alle respondenten die elke week of een of enkele keren per maand worden geconfronteerd met risicovol verwarde personen die niet worden verdacht van een strafbaar feit, MEOS nooit heeft geraadpleegd.

Het OM heeft geen cijfers van het aantal keer dat toepassing van de maatregel 24/7 ook daadwerkelijk heeft geleid tot intrekking van de zelfmeldprocedure. Dit komt omdat het intrekken van de status van een zelfmelding ook op andere gronden kan gebeuren.

In de enquête is de respondenten gevraagd naar hun mening over de maatregel '24/7'. Twee op de drie respondenten gaven aan dit goed te vinden; een op de zes vindt het redelijk. Een klein deel van de respondenten vindt het matig of slecht of weet het niet. Het overgrote deel van de respondenten gaf ook in de vrije antwoorden aan positief te zijn over de maatregel en vindt het goed dat de politie deze mogelijkheid heeft voor die gevallen waarin ze geen andere bevoegdheden heeft. Wel vragen meerdere respondenten zich af waarom deze verwarde risicovolle personen niet direct na hun veroordeling worden vastgezet. Daarmee wordt, zo stellen ze, later veel ellende voorkomen. En meerdere respondenten geven aan dat

⁴¹ Eindstand tijdelijke werkwijze 24-7; per 10 oktober 2017. Bron: CJIB.



deze verwarde personen eigenlijk niet bij de politie moeten worden opgevangen maar naar de hulpverlening moeten worden doorgeleid.

Deelconclusies uitvoering '24/7':

1. De politie kan met behulp van MEOS geautomatiseerd 24-7 informatie opvragen over risicovol verwarde personen. Politie mensen gebruiken deze functie op straat echter niet vaak omdat de maatregel nagenoeg onbekend is en de informatie niet snel in MEOS is te vinden.
2. Hoewel politie mensen de maatregel op zich een goede zaak vinden, vindt het overgrote deel dat de opvang van risicovol verwarde personen eigenlijk niet bij de politie thuis hoort. Dit past bij de bredere landelijke discussie over de opvang van verwarde personen.

4.1.3 Coördinatie en samenhang '24/7'

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken organisaties, CJIB, politie, OM en Justid, bij de implementatie van de tweede fase van deze maatregel intensief en ketengericht hebben samengewerkt. Inmiddels is het project overgedragen aan de lijnorganisaties. Het OM geeft ten aanzien van deze maatregel aan geen directe bemoeienis met de regie op het proces meer te hebben omdat dat is overgedragen aan de politie. Het CJIB geeft aan dat zij, nu het project is afgerond, met de maatregel geen projectmatige bemoeienis meer heeft. Wel blijft het coördineren van het proces waaruit de betreffende informatie voortvloeit onderdeel van de reguliere werkzaamheden van het CJIB.

Uit het onderzoek blijkt dat leidinggevend op operationeel niveau bij de politie geen afstemming met andere ketenorganisaties over dit onderwerp hebben.

Deelconclusie coördinatie en samenhang '24/7':

1. De betrokken organisaties hebben het project overgedragen aan de verantwoordelijke organisatieonderdelen. Er is sprake van een goede ketengerichte samenwerking.

4.2 Persoonsgerichte prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf

De maatregel persoonsgerichte prioritering tenuitvoerlegging maakt het mogelijk om verwarde personen die niet voor verplichte opname of voorlopige hechtenis in aanmerking komen maar wél een gevaar vormen voor de maatschappelijke veiligheid en bovendien veroordeeld zijn tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, op basis van een versnelde tenuitvoerlegging van die straf in detentie te nemen. De persoon komt hiermee niet in aanmerking voor de zelfmeldprocedure maar wordt, na prioritering van de executie door de officier van justitie, door de politie aangehouden.

In het eerste onderzoek werd duidelijk dat deze maatregel toen nog niet in de praktijk werd uitgevoerd en naar verwachting eind 2016 zou worden ingevoerd omdat er eerst een technische aanpassing binnen het systeem van het OM moest worden doorgevoerd.



4.2.1 Vertaling in werkwijzen en processen

De betrokken ketenorganisaties – OM, CJIB en politie – hebben elk hun processen voor deze maatregel beschreven en ingericht. De werkinstructies zijn bij de drie betrokken ketenorganisaties in augustus en september 2017 afgerond en binnen de organisaties bekend gemaakt.

4.2.2 Uitvoering van de verbetermaatregel in de praktijk

Geïnterviewden in het onderzoek geven aan dat de geautomatiseerde voorziening voor de maatregel bij het OM en CJIB gereed is en dat de maatregel kan worden toegepast. De informatieoverdracht tussen het OM en het CJIB verloopt geautomatiseerd. Bij de politie is de automatisering hiervoor gereed en wordt gewacht op de te houden ketentesten. De informatieoverdracht door het CJIB – dat de opdracht tot aanhouding van het OM aan de politie doorgeeft – vindt per mail aan het CET-team van de betreffende politie-eenheid plaats. Daarbij wordt de opdracht als extra controle per telefoon geverifieerd.

De politie heeft extra gelden ontvangen om de automatisering van de maatregelen, waaronder persoonsgerichte prioritering, versneld te bouwen. Aangegeven wordt dat de geautomatiseerde verwerking bij de politie medio 2018 gereed zal zijn.

Het blijkt dat sinds de maatregel van kracht is geworden, er nog geen enkele keer een persoonsgerichte prioritering heeft plaatsgevonden. De betrokkenen van de politie en het OM verwachten dat de maatregel beperkt (een aantal keer per jaar) zal worden toegepast.

4.2.3 Coördinatie en samenhang persoonsgerichte prioritering

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de drie betrokken ketenorganisaties – OM, CJIB en politie – de maatregel ketengericht hebben voorbereid en geïmplementeerd.

Conclusie persoonsgerichte prioritering:

Gezien de omvang van de maatregel en van de bevindingen formuleert de Inspectie bij deze maatregel één conclusie.

1. De processen en voorzieningen voor deze maatregel bij de betrokken organisaties zijn gerealiseerd. De maatregel is nog niet toegepast. De Inspectie concludeert dat er in het hele proces voldoende waarborgen zijn ingebouwd zodat het de verwachting is dat bij een daadwerkelijke toepassing ervan de uitvoering conform de beoogde werking zal plaatsvinden.



I

Bijlage Onderzoeks- verantwoording

Ter beantwoording van de vier onderzoeksvragen heeft de Inspectie onderstaande onderzoeksmethoden ingezet.

Documentenonderzoek

De Inspectie heeft documenten bij de politie, het CJIB en het OM (en voor DNA-V ook bij NFI, DJI, Justid en KMar) opgevraagd en geanalyseerd. Het gaat in dit tweede onderzoek om de meest recente procesbeschrijvingen, plannen, procedures, instructies, interne evaluaties, managementrapportages, enzovoorts.

Enquête (digitale vragenlijst)

De Inspectie heeft een enquête (digitale vragenlijst) uitgezet bij medewerkers van basisteams in de tien regionale politie-eenheden over de opsporing van veroordeelden die DNA-celmateriaal dienen af te staan en op de bekendheid van de voorziening voor '24/7-informatie beschikbaar' bij de politiemedewerkers van de basisteams.

Om op basis van de enquête voldoende betrouwbare en nauwkeurige uitspraken te kunnen doen heeft de Inspectie aan de staf van politie verzocht een aselechte steekproef uit het personeelsbestand te trekken van 1038 politiemedewerkers van vooraf gedefinieerde functiecategorieën. Nadat de gegevens door de politie beschikbaar waren gesteld bleek tijdens de uitvoering van de enquête dat er door de politie fouten bij de steekproeftrekking zijn gemaakt, waardoor deze niet aselekt uit de eenheden en basisteams heeft plaatsgevonden. Daardoor zijn een aantal eenheden niet of nauwelijks in de steekproef betrokken. Omdat er een aanzienlijke respons was (481 ingevulde enquêtes) heeft de Inspectie onderzocht in welke mate de resultaten van de enquête toch kunnen worden betrokken bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De conclusie van de Inspectie is dat de bevindingen van de enquête niet volledig representatief zijn voor de politie. De vertekening is echter niet zo groot dat de resultaten onbruikbaar zijn. De Inspectie heeft daarom besloten om de resultaten, naast onderzoeksbevindingen uit de interviews, te betrekken bij de beantwoording van de onderzoeksvragen maar deze niet te presenteren in absolute getallen of percentages maar in termen van 'de meeste', 'een klein deel', 'een kwart', 'soms' et cetera.

Interviews

De Inspectie heeft in de periode van 19 september tot 13 december 2017 in totaal 66 interviews (semigestructureerd) gehouden met 93 personen (47 van de politie,



17 personen van de KMar, 8 personen van de DJI, 8 personen van het OM, 7 personen van het CJIB, 1 persoon van Justid en 5 personen van het NFI).⁴²

De Inspectie heeft de interviews bij de politie in dezelfde vier eenheden gehouden als tijdens het eerste onderzoek: Amsterdam, Den Haag, Limburg en Zeeland-West-Brabant. Daarmee kan de ontwikkeling in de uitvoering van de maatregelen zo nodig worden vergeleken. De interviews bij het OM zijn in dit tweede onderzoek, in tegenstelling tot de eerste ronde, ook bij arrondissementsparketten uitgevoerd. Voor de keuze van de arrondissementen heeft de Inspectie aansluiting gezocht bij de onderzochte eenheden van de politie. Daarmee is een beeld van de ketenwerking in het DNA-V proces verkregen.

Voor de interviews bij de PI's heeft de Inspectie bezoeken gebracht aan de PI's in Dordrecht en Heerhugowaard (PI Zuyder Bos). Bij de DJI heeft de Inspectie een interview gehouden met de directeur gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring.

De Inspectie heeft bij de KMar interviews gehouden met functionarissen van de grensbrigades op de luchthavens Eindhoven en Schiphol, van de landelijke hoofdlocatie van de afdeling forensische opsporing op Schiphol, van de sectie grenspolitietaken binnen het Landelijk Tactisch Commandant (hierna: LTC) en van de Directie Operaties van de Staf KMar in Den Haag.

Waarnemingen in de praktijk

De Inspectie heeft bij meerdere organisatie op locatie gekeken naar de werking van de maatregelen in de praktijk. Zo was de Inspectie in meerdere politie-eenheden aanwezig bij de afname van wangslim voor het verzamelen van DNA-celmateriaal. Ook heeft de Inspectie bij enkele agenten de werking van de applicatie MEOS (Mobiel Effectiever Op Straat) getest in het kader van een van de maatregelen bij Executie van vrijheidsstraffen, "24/7".

De Inspectie heeft bij de frontdesk van het NFI gezien welke handelingen er moeten worden uitgevoerd bij de ontvangst van formulieren die bij de DNA-setjes worden gevoegd.

En bij enkele onderzochte parketten van het OM heeft de Inspectie inzage gehad in de mailsystematiek die wordt toegepast bij het versturen van te signaleren DNA-V veroordeelden aan het CJIB.

⁴² Binnen de DJI wordt soms ook DNA-celmateriaal afgenomen in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) en terbeschikkingstelling instellingen (Tbs-instellingen). Deze laatste twee instellingen zijn niet betrokken in het onderzoek omdat het hier slechts om geringe aantallen gaat.



II

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AICE	Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen
BAD	Binnenkomstafdeling delinquenten (afdeling binnen een PI)
Betip	Betekening in persoon
BOPZ	Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BRP	Basisregistratie Persoonsgegevens
BVA	Bevolkingsadministratie (afdeling binnen een PI)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CET	Team Coördinatie Executietaken
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie
CVE	Centrale Voorziening Executieopdrachten
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNA	Desoxyribonucleïnezuur
DNA-V	DNA-onderzoek bij veroordeelden
DROS	Dienst Regionale Operationele Samenwerking
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
E&S	Executie & Signalering
EVRM	Europees verdrag voor de rechten van de mens
FO	Forensische opsporing
FTE	Full time equivalent
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IJ&V	Inspectie Justitie en Veiligheid
IT	Informatietechnologie
Justid	Justitiële Informatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
KOWA	KMar Operationele Werkvloer Activiteiten
KPI	Key performance indicator
LIFO	Last in; first out.
MEOS	Mobiel Effectiever Op Straat
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NSIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
OM	Openbaar Ministerie
OPCO	Operationeel coördinator
OPS	Opsporingssysteem



OvJ	Officier van justitie
PAPOS	Parket politie systeem
PG	Procureur-generaal
PGHR	Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden
PI	Penitentiaire inrichting
Progis	Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtsketen
SKDB	Strafrechtsketendatabank
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat (voorheen: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk).



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Juni 2018

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*