

Memo

The logo for Significant, featuring the word "significant." in white lowercase letters on an orange rectangular background.

Aan Directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

C.c. Expertgroep Update DNA-afname bij verdachten

Afzender M.R. Goedvolk en M. Sabiran

Datum Barneveld, 1 november 2016

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Update ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan veroordeling

Deze memo bevat de resultaten van een update van de in 2015 uitgevoerde ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na hun veroordeling. Deze memo moet gezien worden als een eerste verkenning op basis van de uitgangspunten van het eerder genoemde onderzoek en kan niet zonder de eerder opgestelde factsheet¹ daarover worden gelezen. Achtereenvolgens worden beknopt de achtergrond en aanleiding, de werkwijze en de resultaten beschreven.

Achtergrond en aanleiding

Vorig jaar is, naar aanleiding van onderzoek van de commissie Hoekstra, een aantal mogelijkheden onderzocht om celmateriaal af te nemen bij verdachten. Het betrof standaard afname bij in verzekeringstelling (IVS), in bewaringstelling (IBS) en gevanghouding (GH) evenals afname na het uitspreken van het vonnis op de rechtbank. Nader onderzoek naar de juridische haalbaarheid van deze varianten wees uit dat aan de standaard afname bij alle verdachten aan de 'voorkant' (mits IVS, IBS en GH) enkele juridische bezwaren kleven². Naar aanleiding van dat onderzoek is er een alternatief voorstel ontwikkeld voor een kleinere doelgroep waarvoor deze bezwaren mogelijk niet aan de orde zijn. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (het ministerie) heeft Significant gevraagd om, in samenwerking met de afdeling Simulatiemodellen Strafrechtketen van het ministerie (SMS), de gevolgen voor de ketenbrede werklust en effectiviteit inzichtelijk te maken. Ten aanzien van de juridische haalbaarheid is voorlichting gevraagd bij de Raad van State.

Het nieuwe voorstel betreft een verbijzondering van de IVS-doelgroep uit het vorige onderzoek. De afname van celmateriaal wordt in dit nieuwe scenario alleen mogelijk voor verdachten die ten tijde van de IVS niet beschikken over een (geverifieerd) adres in de Basis Registratie Personen (BRP) in Nederland. Doelstelling van deze update van de impactanalyse is om de werklusteffecten voor betrokken organisaties in de strafrechtketen, zoals berekend in de 'Ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na

¹ Zie rapportage *Factsheet ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na veroordeling* (SMS & Significant, 2 december 2015).

² Zie rapport *Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling* (Erasmus universiteit, april 2016).

veroordeling' d.d. 2 december 2015, in kaart te brengen voor in verzekering gestelden zonder bekend BRP-adres of met een adres in het buitenland.

Werkwijze en uitgangspunten

Uitgangspunt voor deze update is het vorig jaar ontwikkelde model en de daarbij gebruikte aannames en gegevens. Alleen daar waar nodig zijn aannames ten aanzien van de werklust en gegevens met betrekking tot de doelgroep geactualiseerd.

Bij de aannames ten aanzien van de werklust is bij de ketenpartners getoetst in hoeverre deze anders zouden zijn voor de nieuwe doelgroep. Daarbij is voor deze specifieke doelgroep een mogelijke extra handeling geconstateerd ten opzichte van de werkwijze bij het initiële onderzoek. Het kan wenselijk zijn dat de OvJ de afname van het celmateriaal bij een verdachte zonder BRP-adres toetst. Aangezien er niet automatisch meer celmateriaal wordt afgenomen bij iedere IVS-er, moet de politie een afweging maken of de verdachte aan de voorwaarden voldoet. Het kan wenselijk zijn deze toetsing door een OvJ te laten doen. Dit zou een extra werklust van 25 minuten per zaak betekenen voor het maken van de afweging, het opstellen van het bevel en bijbehorende administratieve handelingen. Voor de politie zou dit naar verwachting niet tot een extra werklust leiden. De overige aannames ten aanzien van de werklust zijn onveranderd gebleken.

Ten aanzien van het bepalen van de omvang van de doelgroep is een schatting van het OM en de politie gevraagd. Ter validatie is het gegevensbestand dat vorig jaar is aangeleverd door het OM verrijkt met de informatie of iemand beschikte over een BRP-adres in Nederland³. Op basis van deze gegevens zijn de kenmerken van de groep (hoe groot is deze, wordt celmateriaal afgenomen en waar is dat gebeurd?) bepaald en als input voor het model gebruikt.

Resultaten

De resultaten van het onderzoek zijn op te splitsen in drie onderdelen: de kenmerken van de nieuwe groep, de werklustgevolgen voor de betrokken organisaties en de impact van de maatregel op de effectiviteit.

Opgemerkt moet worden dat de genoemde aantallen en percentages indicatief zijn en zijn bedoeld om een inschatting te maken van de impact van de maatregel. De cijfers zijn niet bedoeld voor evaluatiedoeleinden.

Kenmerken van de groep

Op basis van inschattingen van de politie en het OM heeft ongeveer 12% tot 13% van de IVS-ers geen vaste woon- of verblijfplaats. Op basis van de cijfermatige analyse van de verrijkte OM-gegevens lijkt een kwart van de IVS-ers tot de doelgroep te behoren. Hierbij is puur gekeken naar de beschikbaarheid van een BRP-adres

³ Op basis van het parketnummer zijn de door OM en ZM de ten tijde van het plegen van het feit beschikbare adressen (met een speling van twee maanden) gekoppeld. Dit om bij benadering te bepalen of de groep bij de aanhouding beschikte over een BRP-adres in Nederland. Om een zo goed mogelijke koppeling te kunnen maken is gewerkt met een koppeling op pleegdatum en niet op bijvoorbeeld datum van inverzekeringstelling. Dit omdat de datum van inverzekeringstelling in de registraties ontbreekt. De beschikbaarheid en type adres blijft hierdoor een benadering.

in Nederland voor zaken waarbij de in verzekeringstelling bij het OM is geregistreerd. Dit is een strengere definitie dan is gebruikt bij de inschatting van de politie en het OM. Nader onderzoek zou nodig zijn om met grotere zekerheid de omvang van de doelgroep te bepalen. Aangezien dergelijk onderzoek naar verwachting een lange doorlooptijd kent, werken we met twee scenario's. Een ondergrens op basis van de inschattingen van de politie en het OM (waarbij de doelgroep bestaat uit 7.800 personen) en een bovengrens op basis van de uitkomsten van de gegevensanalyse (waarbij de doelgroep bestaat uit 15.600 personen).

Voor het model zijn enkele kengetallen van belang. Daarbij gaat het om de vraag waar de betreffende persoon zich zou moeten melden, en of er (uiteindelijk) een DNA-profiel van die persoon kan worden opgenomen in de DNA-databank. Tabel 1 laat zien dat de groep IVS-ers met een bekend BRP-adres andere kenmerken heeft dan de groep zonder BRP-adres. De groep zonder BRP-adres moet zich relatief vaker in de PI melden (en minder vaak bij de politie). Ook de (uiteindelijke) afnamepercentages verschillen. Bij afname in de PI is er nauwelijks verschil in het afnamepercentage tussen de groepen met en zonder BRP-adres, maar als de betreffende persoon zich bij de politie zou moeten melden, wordt uiteindelijk een derde van de profielen afgenomen. Dit afnamepercentage is inclusief eventuele opsporingsacties van de politie.

Kengetal	IVS-er met BRP-adres		IVS-er zonder BRP-adres	
	Deel dat zich daar moet melden	Afname percentage	Deel dat zich daar moet melden	Afname percentage
PI	7%	>95%	56%	>95%
Politie	93%	85%	44%	34%
Totaal	100%	87%	100%	67%

Tabel 1. Waar te melden en afnamepercentage voor IVS-ers met en zonder BRP-adres⁴

Impact op de werklust

De impact op de werklust is weergegeven in tabel 2. Daarbij zijn vier scenario's te onderscheiden op basis van twee assen:

- Of er uit wordt gegaan van de lage of hoge inschatting van de omvang van de doelgroep (zie vorige paragraaf);
- Of de afname altijd wordt gedaan, ongeacht of er reeds de beschikking is over een monster- of profiel, of dat afname alleen bij unieke 'nieuwe' personen wordt gedaan⁵.

⁴ De afnamepercentages zijn gebaseerd op gegevens van het OM. Recent onderzoek van de Inspectie VenJ (Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM) tonen een lager afnamepercentage bij de politie. Onduidelijk is of deze cijfers betrekking hebben op alleen de inhaalslag, de reguliere doelgroep of een combinatie van de twee.

⁵ Zie bijlage 2 van de factsheet waarin de aanvullende ICT-eisen zijn opgenomen indien dit scenario aan de orde is.

Netto effect (in fte)	Politie	DJI	OM		NFI		
Scenario			Administratie	OvJ	Registratie en vernietiging	Profileren setjes	
Alle verdachten					Handmatig	Geauto-matiseerd	
1a. IVS zonder BPR laag	< 0,5	< -0,5	1 tot 1,5	<0,5	1,0 tot 1,5	1	< 0,5
1b. IVS zonder BPR hoog	+1,0	-0,5 tot -1,0	2,0 tot 3,0	+0,5 tot 1	2,0 tot 3,0	1 of 2	< 0,5
Alleen nieuwe verdachten							
2a. IVS zonder BPR laag	-0,5 tot -1,0	< -0,5	0,5 tot 1	<0,1	< 0,5	1	< 0,5
2b. IVS zonder BPR hoog	-0,5 tot -1,0	-0,5 tot -1,0	1 tot 1,5	<0,5	0,5 tot 1,0	1	< 0,5

Tabel 2. Werklast per ketenpartner (exclusief extra werklast OM als vooraf toestemming moet worden gevraagd)

Voor de politie is bij afname van celmateriaal bij alle verdachten sprake van een (beperkte) werklaststijging, terwijl er in het scenario van afname bij unieke nieuwe verdachten een werklastdaling wordt verwacht. Voor DJI is in alle gevallen sprake van een werklastdaling; voor een deel van de veroordeelden waarvan zij nu nog een celmateriaal moeten afnemen, is dan al op een eerder moment celmateriaal afgenomen. De overige ketenpartners (OM en NFI) hebben te maken met extra afgenomen profielen en extra vernietigingen waardoor er sprake is van een werklaststijging (zie tabel 2). Voor de Rechtspraak is in dit scenario sprake van ongeveer 10 tot 20 extra beroepszaken in het kader van het opmaken van profielen.

De beschreven werklasteffecten zijn exclusief een mogelijke nieuwe stap in het werkproces bij het OM. Aangezien het niet altijd duidelijk hoeft te zijn of een IVS-er voldoet aan de voorwaarde ten aanzien van het niet beschikken over een BRP-adres, zou een extra processtap kunnen worden ingebouwd waarbij een OvJ toestemming geeft voor de afname. Dit zou leiden tot een extra werklast van 1 tot 4 fte voor het OM voor het opstellen van het bevel en de administratie daarvan; voor de politie levert dit geen extra werklast op, omdat dit grotendeels in de reguliere communicatie met het OM kan worden afgehandeld.

Impact op de effectiviteit

De effectiviteit van de afname van celmateriaal bij veroordeelden neemt toe. Ten opzichte van het huidige afnamepercentage wordt een stijging van 3% tot 5% verwacht. Dat betekent dat de instroom in OPS daalt met 15% tot 35%. Concreet leidt dit tot tussen de 800 en 1.200 profielen die extra in de DNA-databank kunnen worden opgenomen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat we aannemen dat het betekenen voor deze groep per (aangetekende) post kan gebeuren als de dagvaarding eerder in persoon is betekend of het vonnis contrair is. Mocht dat niet het geval zijn, zal de effectiviteit aanzienlijk minder zijn, omdat dan wel over de celmateriaal kan worden beschikt, maar dat de bevelen voor het opmaken van een profiel alsnog moeten worden betekend. Dat zal voor een deel van deze groep problematisch zijn omdat deze personen lastig op te sporen blijken (slechts bij een derde van deze groep wordt nu uiteindelijk celmateriaal afgenomen).

Tot slot

In de inleiding is reeds benoemd dat deze update moet worden gezien als een eerste verkenning en grotendeels gebaseerd is op gegevens die inmiddels twee jaar oud zijn. Nieuwe inzichten en cijfers, zoals wijzigingen ten gevolge van de ingezette verbetermaatregelen, zijn hierin dus niet verwerkt. Dit onderzoek geeft een eerste inzicht; voor een completer en actueler beeld zou de impactanalyse, als bijvoorbeeld beter zicht is op de uitkomsten van de verbetermaatregelen, helemaal opnieuw moeten worden uitgevoerd.