

Vergaderjaar 2019–2020

33 628

Forensische zorg

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2020

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) Forensisch onderzoek op 31 oktober 2019 (Kamerstuk 33 628, nr. 67) heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de selectie en prioritering van sporen voor forensisch onderzoek, het gevolg hiervan voor strafrechtelijke onderzoeken en over de vraag of de onderzoekscapaciteit voor sporen voldoende is. Tijdens hetzelfde AO heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de pilot «Anders op de PD» bij de politie-eenheden Den Haag en Rotterdam. In deze pilot is onder meer onderzocht wat het betekent voor opsporing en vervolging bij woninginbraken als alle sporen zonder prioritering of selectie ingestuurd kunnen worden voor forensisch DNA-onderzoek. Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand. Daarnaast informeer ik uw Kamer met deze brief over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aangenomen motie van het lid Van Nispen (SP) van 19 december 2019 waarmee de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de vraag hoe vaak het voorkomt dat kansrijke sporen niet ingestuurd worden vanwege een capaciteitstekort.¹

Toedeling onderzoekscapaciteit

Jaarlijks stelt het NFI binnen het toegekende budget een zogeheten Service Level Agreement (SLA) op in overleg met ketenpartners OM en Politie. In de SLA wordt op productniveau afgesproken hoeveel onderzoeksopdrachten OM en politie in dat jaar kunnen insturen. De SLA zorgt ervoor dat de instroom zo goed mogelijk aansluit op de behoefte en prioriteiten in de keten en tegelijkertijd de capaciteit van het NFI niet overstijgt. Daarnaast zorgt de SLA ervoor dat de instroom gereguleerd wordt. Het verdelen van de jaarcapaciteit per product over de maanden van het jaar zorgt voor een gelijkmatige instroom. Voor enkele soorten DNA-onderzoek wordt door OM en politie bovendien een verdeling over de politie-eenheden gemaakt.

¹ Kamerstuk 33 628, nr. 70

Als de NFI-capaciteit in een bepaalde maand niet volledig wordt benut, dan is het in principe niet mogelijk om deze capaciteit in de maand(en) daarna alsnog te gebruiken. Het is dus van belang om sporen goed te selecteren en te prioriteren. Bij de hiervoor bedoelde DNA-producten kunnen politie-eenheden onderling hun capaciteit beschikbaar stellen om zo tot een optimale inzet van de totale capaciteit te komen.

Gedurende het jaar hebben het NFI en de ketenpartners geregeld contact over de uitputting van de SLA en de vraag of die volgens planning verloopt. Daarbij bestaat tot op zekere hoogte de mogelijkheid – en deze mogelijkheid wordt ook gebruikt – om producten waarnaar minder vraag is dan bij het opstellen van de SLA was verwacht, te substitueren voor producten waarnaar meer vraag is dan de in de SLA afgesproken hoeveelheid. De mogelijkheden voor dergelijke substitutie zijn beperkt omdat de deskundigen en apparatuur van het NFI niet zomaar voor alle soorten onderzoek inzetbaar zijn. Ook de mogelijkheden om de capaciteitsverdeling van het ene op het andere jaar aan te passen worden hierdoor beperkt en moeten dus geleidelijk plaatsvinden, idealiter vanuit een meerjarig perspectief.

Naast de capaciteit aan forensisch onderzoek bij het NFI, dat zich met name richt op complex en multidisciplinair forensisch onderzoek, wordt een groot deel van het forensisch onderzoek verricht door de forensische opsporing van de politie zelf. Tevens beschikken het OM en de politie bij het NFI over een geormerkt jaarlijks budget ter waarde van € 5,2 miljoen voor de inzet van andere forensische aanbieders dan het NFI, via de zogeheten One Stop Shop (OSS). Ook voor de inkoop van onderzoek via de OSS wordt ten behoeve van een goede budgetsturing jaarlijks door OM en politie een pre-allocatie gemaakt over maanden en producten. De OSS draagt bij aan het vergroten van de flexibiliteit en het opvangen van pieken en dalen in de behoefte.

Selectie en prioritering

De ernst van het delict, het effect daarvan op de samenleving, landelijke en lokale prioriteringsafspraken, de beschikbaarheid van sporen en van andere (tactische) informatie over het delict maar ook de inzetbaarheid van de forensische opsporing – die evenals andere politieonderdelen onder druk staat – bepalen in belangrijke mate de wijze waarop forensisch onderzoek wordt ingezet. Het gaat daarbij niet alleen om forensische sporen die rechtstreeks kunnen leiden tot een verdachte, maar ook om sporen die relevant kunnen zijn om alternatieve scenario's over wat er op de plaats delict (PD) gebeurd is te kunnen verifiëren of falsifiëren. Er moet dus vrij breed worden gekeken naar forensische sporen die relevant zijn om veilig te stellen, al hoeven deze sporen niet in alle gevallen direct te worden ingestuurd voor onderzoek. Bij het maken van de afwegingen spelen de forensische adviseurs van de politie en experts van het NFI desgevraagd een rol in het adviseren over mogelijkheden van onderzoek en bijvoorbeeld ook over alternatieven, afhankelijkheden en kansrijkheid van sporen.

Voor de forensische producten waarvoor geldt dat de behoefte gedekt wordt door de in de SLA overeengekomen capaciteit, bepaalt de zaaksofficier welke sporen worden ingestuurd voor forensisch onderzoek. Hierbij krijgt de zaaksofficier advies van de forensische opsporing, van de forensisch officier en in een enkel geval van het NFI. Voor de forensische producten waarvoor de behoefte groter is dan de in de SLA overeenge-

komen capaciteit², geldt dat ook de forensisch officier van het parket en/of de landelijk forensisch officier wordt betrokken bij de afweging (prioritering) welke en hoeveel sporen worden ingestuurd. De betrokkenheid van deze functionarissen bij de selectie van te onderzoeken sporen zorgt ervoor dat strafrechtelijke onderzoeken binnen een eenheid en/of op landelijk niveau tegen elkaar kunnen worden afgewogen, zodat de schaarse forensische capaciteit wordt ingezet waar die het meest nuttig is. Behalve de keuze om sporen wel of niet in te sturen kan in een prioriteringsoverleg ook worden besloten tot het trapsgewijs insturen van sporen. Als de eerste onderzoeken onvoldoende resultaat opleveren, worden meer sporen ingestuurd, en zo verder. Zo wordt op een efficiënte manier omgegaan met de beschikbare capaciteit. De hierboven beschreven prioritering vindt plaats op de verschillende onderzoeksgebieden waarvoor schaarste geldt (zie ook voorgaande voetnoot), waarbij het criminaliteitsbeeld door de forensisch officier wordt meegewogen bij het maken van de keuzes.

Inzicht in behoefte forensisch onderzoek

In de afgelopen jaren is geregeld de vraag gesteld wat de «daadwerkelijke behoefte» aan forensisch onderzoek is. Daarbij wordt vaak aangenomen dat de vraag groter is dan het huidige aanbod en dat verruiming van het aanbod zou leiden tot meer of sneller opgehelderde misdrijven. Er zijn diverse initiatieven geweest om deze aannames te onderbouwen en te objectiveren.

- Bureau Ateno heeft in 2017 in opdracht van het Ministerie van JenV onderzoek gedaan naar de werkelijke behoefte en naar factoren die de behoefte aan forensisch onderzoek bepalen.³ Het onderzoek gaf niet het gehoopte kwantitatieve antwoord op de vraag hoe de behoefte aan forensisch onderzoek samenhangt met de voorraad strafrechtelijke onderzoeken en hoe groot de daadwerkelijke behoefte aan forensisch onderzoek is. Daarmee zijn er onvoldoende aanknopingspunten om het NFI aan te laten sluiten bij het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) om zo de behoefte beter te kunnen voorspellen. Met het WODC ben ik in overleg welke andere mogelijkheden er zijn om in de toekomst te prognosticeren wat de impact is van veranderingen in de instroom van zaken bij politie op de SLA.
- Jaarlijks stellen OM en Politie een behoeftestelling op voor forensisch onderzoek ten behoeve van de SLA-besprekingen. Deze behoeftestellingen zijn een professionele inschatting die gebaseerd is op in de praktijk ervaren krapte en verwachte ontwikkelingen.
- Een andere wijze om een antwoord te krijgen op de vraag of de capaciteit al dan niet voldoende is, is die via de cijfers over de uitputting van de SLA en de OSS. De SLA is de afgelopen jaren niet altijd volledig uitgeput. Dit kan betekenen dat er voor sommige producten minder sporen zijn ingestuurd dan waar ruimte voor was. Hier zijn verschillende redenen voor aan te dragen. Soms zijn bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld het criminaliteitsbeeld) veranderd gedurende het jaar. Ook kan het zijn dat politie-eenheden in het begin van de maand zuinig aan doen met de voor hun beschikbare capaciteit, zodat ze ruimte houden voor een grootschalig onderzoek mocht dat

² Voorbeelden van producten waarvoor de behoefte groter is dan in de SLA is overeengekomen en die dus alleen kunnen worden aangevraagd na tussenkomst van de (landelijk) forensisch officier zijn sommige typen DNA-onderzoek, toxicologie, verdovende middelen, schotresten, wapens en munitie, forensische big data analyse (FBDA) forensische geneeskunde en dactyloscopie. Deze krapte is terug te zien in de uitputting van de SLA en soms aan langere levertijden of instroombeperkingen. Producten waar geen sprake van schaarste lijkt te zijn zijn: afvalstoffen en risico's, brandtechnisch technisch en materiaalkundig onderzoek, antropologie, non-humaan biologisch sporenonderzoek, spraakonderzoek en PD innovatie.

³ Kamerstukken 29 628 en 33 628, nr. 804.

later in de maand nodig zijn.⁴ In welke mate deze redenen de onderuitputting verklaren is niet bekend doordat de afwegingen van FO-medewerkers in individuele zaken niet worden geregistreerd.⁵

Hoe verder?

Proeftuinen

Eerdere pogingen om inzicht te krijgen in de werkelijke behoefte van politie en OM aan forensisch onderzoek waren veelal gericht op het gehele forensische veld, terwijl de verschillende forensische onderzoeksgebieden en bijbehorende processen onderling sterk verschillen. Het vraagstuk lijkt zich beter te lenen voor een *bottom up* benadering, bijvoorbeeld aan de hand van kleinschalige proeftuinen. De daadwerkelijke behoefte kan op deze wijze stap voor stap in kaart worden gebracht met als centrale vraagstelling de meerwaarde van het insturen van meer/alle sporen voor de strafrechtelijke opsporing.

Eén proeftuin, «Anders op de PD», in de eenheden Den Haag en Rotterdam, is inmiddels afgerond. Het rapport van deze proeftuin stuur ik als bijlage mee⁶. De proeftuin was erop gericht om te onderzoeken wat de effecten zouden zijn als bij het delict woninginbraak meer DNA-sporen worden veiliggesteld, als deze sporen worden onderworpen aan een uitgebreidere analyse dan nu volgens afspraak standaard wordt uitgevoerd en als van al deze sporen (zonder nadere selectie) zo snel mogelijk een profiel zou worden bepaald. Deze proeftuin was dus niet primair gericht op de vraag wat het betekent voor de strafrechtelijke opsporing als meer of alle sporen worden ingestuurd voor onderzoek, maar de uitkomsten geven wel nuttige inzichten.

Op basis van deze proeftuin werd geconcludeerd dat het veiligstellen en onderzoeken van meer sporen met een uitgebreidere analyse leidt tot meer profielen die kunnen worden opgenomen in de DNA-databank (van 9% naar 22% opnames). Op termijn kan dit leiden tot het ophelderen van meer woninginbraken, omdat profielen op een later moment alsnog een match kunnen opleveren. Uit cijfers van het NFI blijkt dat in algemene zin circa 20% van de profielen op termijn alsnog een match met een persoon of profiel van een spoor opleveren. Daarnaast leidde de werkwijze in de proeftuin tot een (overigens niet statistisch significante) stijging van het percentage directe hits op personen (van 17% naar 19%), als gevolg van het uitgebreidere DNA-onderzoek dat werd verricht.

Een tweede proeftuin die kan bijdragen aan het gewenste inzicht is «snelle DNA- straat in samenwerking met de markt» in Limburg. Deze proeftuin op het terrein van high impact crimes (waaronder geweldsdelicten, straatroof, overvallen) is er primair op gericht om meer en sneller betrouwbare (DNA-)informatie beschikbaar te krijgen, zodat hier sneller betekenis en opvolging aan kan worden gegeven. Ook worden alle DNA-sporen voor onderzoek ingestuurd. De proeftuin is in 2019 voorbereid en zal in de loop van dit jaar starten.

Ten behoeve van het vergroten van de snelheid bij DNA-onderzoek is, naast deze lokale proeftuin, ook het project Snelle ID-lijn gestart. Dit project wordt in 2020 voortgezet door NFI, OM en politie. Het project «Snelle ID-lijn» beoogt een nieuw product te ontwikkelen en te lanceren waarbij de politie sneller het resultaat van een zoeking in de

⁴ Het NFI geeft overigens aan dat er in dergelijke gevallen altijd ruimte voor overleg is.

⁵ Wel wordt geregistreerd voor een aantal typen DNA-onderzoek welke sporen niet door de prioritering komen.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

DNA-Databank krijgt. Hierdoor kan eerder forensische informatie aan de opsporing worden gegeven, zodat op basis hiervan directe interventie kan worden gepleegd. Deze informatie kan ook worden gebruikt bij het maken van tactische keuzes (sturing van het onderzoek). Indien nodig wordt de indicatieve uitslag gevolgd door een volwaardige rapportage van het NFI.

Met politie, OM en NFI ben ik in overleg over het starten van een volgende proeftuin. Een delicttype dat zich hier goed voor leent, is synthetische drugscriminaliteit (drugslabs). Juist bij drugslabs worden veel en verschillende soorten sporen (bijvoorbeeld dactyloscopie en DNA) aangetroffen, omdat er naar verhouding meer personen, waaronder *facilitators*, gedurende een langere periode op één plek activiteiten uitvoeren. Een groot deel van het sporenmateriaal wordt op dit moment niet ingestuurd en onderzocht. De gedachte is dat als alle materiaal wordt ingestuurd, er meer verdachten en zelfs netwerken in beeld kunnen komen. Met deze proeftuin kan inzicht worden verkregen in het vraagstuk van de behoefte aan forensisch onderzoek en daarmee in de mate waarin een bredere forensische aanpak een bijdrage kan leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Prioriteringslijsten

Voor bepaalde soorten DNA-onderzoek met grote volumes en waar sprake is van schaarste (bijvoorbeeld DNA-onderzoek met vooronderzoek door NFI) worden in alle eenheden door de forensisch officieren zogeheten prioriteitenlijsten bijgehouden. Op dit moment werken OM en Politie eraan deze lijsten voor alle eenheden zo volledig mogelijk te krijgen. Streven is aan de hand van deze lijsten in de loop van het jaar een eerste inzicht te bieden in het aantal DNA-sporen dat niet is ingestuurd voor onderzoek, terwijl de inschatting was dat de sporen zouden kunnen bijdragen aan het oplossen van een delict.

Efficiëntere inzet capaciteit

In de forensische keten wordt veel aandacht besteed aan het efficiënter en effectiever inzetten van de bestaande capaciteit. Efficiëntere inzet van schaarse capaciteit is immers een alternatief voor uitbreiden van capaciteit: het levert betere resultaten op met gelijkblijvende middelen. Omgang met schaarste vormt één van de uitgangspunten van de visie forensisch onderzoek⁷. De essentie van de visie is versnelling en verruiming van het aanbod aan forensisch onderzoek door beter gebruik te maken van private en politielabs en door intensieve, ketenbrede samenwerking. Afgelopen zomer heb ik u bericht over de voortgang van de uitwerking van de visie.⁸ Op dit moment wordt gestart met de zogenaamde *sourcingsoperatie* om te bepalen welke (delen van) onderzoeken zich met name lenen voor uitvoering door andere (semi)private of politielabs, aan de hand van de criteria uit de visie. OM, politie en NFI hebben de essentie van de visie inmiddels uitgewerkt in een samenwerkingsconvenant. De essentie is omgezet in een aantal actie-lijnen, die de komende tijd aan de hand van (kleinschalige) projecten of proeftuinen worden uitgewerkt. Hiervoor is inmiddels een werkplan opgesteld voor het lopende jaar. De in deze brief genoemde projecten en proeftuinen maken deel uit van dat werkplan.

Er lopen daarnaast verschillende projecten die erop gericht zijn de bestaande capaciteit aan forensisch onderzoek efficiënter in te zetten, onder meer door vooraf te bepalen hoe kansrijk sporen zijn en daarmee

⁷ Kamerstukken 29 628 en 29 279, nr. 819

⁸ Kamerstuk 33 628, nr. 63

de resultaten voor de opsporing te vergroten. Eén van deze initiatieven is de *DNA succesmeter*. De DNA succesmeter is een computerprogramma dat werkt met objectieve data over DNA. De meter geeft aan hoeveel kans op succes een spoor heeft als het wordt ingestuurd. De tool maakt gebruik van informatie afkomstig uit eerdere strafzaken en wetenschappelijk onderzoeken. Alleen de sporen met een grote kans op succes worden naar het NFI gestuurd, zodat zo min mogelijk kostbare SLA-capaciteit «verspild» wordt.

Een ander initiatief om het onderzoeksproces efficiënter te laten verlopen, is *LocalDNA*⁹. Medewerkers van de forensische opsporing kunnen hiermee zelf veiliggestelde sporenmaterialen invoeren in een apparaat dat in een (mobiele) forensische onderzoeksruimte bij de politie wordt geplaatst. Het apparaat verwerkt het spoor waarna de meet-data via een elektronische verbinding naar het NFI wordt gestuurd voor controle, verdere analyse en vervolgens interpretatie en vergelijking van de DNA-profielen.

Tot slot

De partners in de strafrechtsketen blijven zich inspannen om het proces rond capaciteitstoedeling te verbeteren. Zo wordt er gezocht naar een betere balans tussen het gedurende het jaar fluctuerende aanbod van zaken enerzijds en de wensen van de bedrijfsvoering van organisaties anderzijds en naar gezamenlijke prestatie-indicatoren. Daarnaast wordt onderzocht hoe het proces van de overdracht van capaciteit tussen eenheden kan worden versneld en verkennen de ketenpartners de mogelijkheden om te komen tot een digitaal forensisch ketensysteem.

Er lopen verschillende initiatieven die bijdragen aan zowel het inzichtelijk krijgen van de werkelijke behoefte aan forensisch onderzoek op product-niveau als aan het efficiënter omgaan met de bestaande forensische capaciteit. Ik zal u op de hoogte houden van de voortgang van de verschillende in deze brief genoemde initiatieven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁹ Kamerstuk 31 415, nr. 22.