

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2013

Forensisch onderzoek is een zeer belangrijke schakel in de strafrechtketen. Zonder kwalitatief hoogstaand innovatief onderzoek zouden politie en het Openbaar Ministerie niet goed kunnen functioneren. Ik ben mij er van bewust dat ook uw Kamer oog heeft voor het grote belang van goed forensisch onderzoek ten dienste van de strafrechtketen.

Vorig jaar heeft u daarover met mij gesproken tijdens het Algemeen Overleg op 18 december 2012 (Kamerstuk 33 400 VI, nr. 88), waar het ging over de toekomst van het forensisch onderzoek. Ik heb toen toegezegd een businesscase te zullen laten opstellen waarin de gewenste inrichting van de regionale onderzoeksruimten bij de politie wordt beschreven en waarin wordt opgenomen hoe optimale aansluiting is te bereiken tussen de werkzaamheden in de onderzoeksruimten van de politie, bij het NFI en bij de particuliere onderzoeksinstituten. Tevens heb ik toegezegd dat de mogelijkheden voor raamcontracten met particuliere instituten in beeld worden gebracht en dat er in de tussentijd door de politie geen onomkeerbare investeringen worden gedaan in de onderzoeksruimten. Om politie en Openbaar Ministerie de mogelijkheid te bieden opdrachten te verlenen aan particuliere onderzoeksinstituten heb ik een interimregeling voor 2013 toegezegd. Tenslotte heb ik toegezegd mij te zullen laten adviseren door een onafhankelijke commissie, die ik zou vragen tevens aandacht te besteden aan de gevolgen in het geval dat het NFI voor commerciële betalende klanten zou werken.

Wat betreft de eliminatiedatabank heb ik toegezegd te zullen terugkomen op de voortgang van de registratie van opsporingsambtenaren in de eliminatiedatabank van het NFI ter voorkoming van dwaalsporen in het onderzoek.

Ter voldoening aan mijn toezeggingen bericht ik u het volgende.

Op mijn verzoek heeft de heer dhr. Dr. P. Winsemius een onafhankelijke commissie voorgezeten (hierna te noemen «de commissie») om mij te adviseren over de toekomst van het forensisch onderzoek (het instellingsbesluit is gepubliceerd in Staatscourant nr. 9733 van 15 april 2013). Ik ben deze gezaghebbende commissie zeer erkentelijk voor de inspanningen die zij heeft geleverd en voor het aan mij uitgebrachte advies. De commissie heeft bij de voorbereiding van haar advies gebruik gemaakt van het rapport «Toekomst forensisch onderzoek» van Bureau Beke en van het rapport «Mededingingsrechtelijke analyse van de werkzaamheden van het Nederlands Forensisch Instituut» van de Universiteit Utrecht, aangevuld met een advies van Prof. Th. de Roos. Daarnaast heeft de commissie diverse gesprekken gevoerd met partijen in het veld en werkbezoeken afgelegd. Het advies met genoemde drie bijlagen stuur ik u hierbij toe¹. Ik heb begrip voor de constatering van de commissie, dat het niet mogelijk is gebleken een voldoende onderbouwde business case op te stellen. Echter, het advies van de commissie en de onderliggende rapporten bieden voldoende handvatten om de toekomstige inrichting van forensisch onderzoek gedegen vorm te geven.

In deze brief geef ik u aan de hand van vier pijlers van het advies mijn reactie op het advies van de commissie:

- 1) Strategische overwegingen: driejaarlijkse signalering.
- 2) Positionering NFI
- 3) Structureren inrichting forensische opsporing; stapsgewijze ontwikkeling;
- 4) Rol particuliere dienstverleners

1) Strategische overwegingen; driejaarlijkse signalering

De commissie constateert dat in de opsporing het forensisch-technisch onderzoek een steeds grotere plaats inneemt naast het tactisch onderzoek. Er is sprake van een wezenlijke vergroting van de rol van het technisch onderzoek ten opzichte van het tactisch onderzoek in de opsporing. Bovendien biedt de technische opsporing meer dan voorheen mogelijkheden tot versnelling van het opsporingsonderzoek. Waar DNA-onderzoek immers voorheen tijdrovend was, is dit vandaag de dag in een aantal uren op te vragen. Dit vergroot de dynamiek in het opsporingsonderzoek.

In de afgelopen jaren heeft het forensisch onderzoek een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt van puur ambachtelijk wetenschappelijk werk naar «high tech» instituten, waarvan het NFI een wereldwijd gerespecteerd voorbeeld is. Forensisch onderzoek is voortdurend in ontwikkeling en het is zaak hier goed op in te spelen. De combinatie van steeds hogere eisen die wetgeving en rechtspraak stellen aan opsporing en vervolging, de zeer snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van forensisch onderzoek, de onvermijdelijk begrensde capaciteit bij het NFI, de behoefte bij de Nationale Politie aan eigen onderzoeksruimten en een groter aanbod door meerdere marktpartijen, brengen de commissie tot de conclusie dat de complexiteit van de sturing groter wordt.

In dit licht neem ik het advies van de commissie over om te komen tot een driejaarlijkse signalering op de volgende terreinen: technologische ontwikkelingen, ook als basis voor de R&D-agenda; vraagontwikkeling en strategische prioritering; operationele wisselwerking; kwaliteitsbewaking

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van vooronderzoek². Doel hiervan is op strategische wijze regie te kunnen voeren op het forensisch onderzoek door de ontwikkelingen op dat gebied te volgen en er tijdig op in te spelen. Een onderbouwde en uitgesproken regie op werkvolume, gebaseerd op een combinatie van opsporingsbehoeften en capaciteitsaanbod, acht ik, conform het advies van de commissie, wenselijk. Ik zal met politie, Openbaar Ministerie, het NFI en particuliere en wetenschappelijke onderzoeksinstituten overleggen over de wijze waarop vorm kan worden gegeven aan de door de commissie geadviseerde driejaarlijkse signalering. Naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie om bij de samenstelling van de agenda voor research en development ruimte te laten voor inschrijving door particuliere aanbieders merk ik op, dat die ruimte er reeds is. Samenwerking tussen het NFI en particuliere instituten is hier heel goed mogelijk.

2) Positionering NFI

Tijdens het Algemeen Overleg van 18 december 2012 heb ik aangegeven dat het aan mij is om te bepalen of het NFI voor (commerciële) derden mag werken. Voor mijn afweging is van primair belang dat de aandacht van het NFI als baten/lastendienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie gericht blijft op een goede publieke taakuitvoering ten behoeve van opsporing en vervolging. Dat heeft tot gevolg dat het NFI zich niet mag begeven op de commerciële civiele markt, maar uitsluitend diensten of producten mag aanbieden aan afnemers die worden genoemd in de Regeling Taken NFI.

De commissie is van mening dat de nationale en internationale wet- en regelgeving op het gebied van mededinging, hoge en strenge eisen stelt aan de inrichting van de (financiële) organisatie van het NFI. Hierbij moet worden gedacht aan splitsing van activiteiten, onder te brengen in afzonderlijke entiteiten. Korthedshalve verwijs ik u voor een nadere onderbouwing hiervan naar bijgevoegde rapportage van de Universiteit Utrecht en de nadere analyse van prof. De Roos.

De commissie stelt dat het takenpakket van het NFI bijna geheel in dienst staat van de in ons rechtssysteem aan de rijksoverheid voorbehouden opsporing en vervolging van overtredingen en misdrijven en dat het NFI zodoende gezien kan worden als een overheidsprerogatief. Dit standpunt onderschrijf ik. Bij een overheidsprerogatief gaat het om activiteiten die als «klassieke overheidstaak» worden aangemerkt, taken «die voortkomen uit de aard van de soevereiniteit van de staat»³. De taken die het NFI verricht zijn gedefinieerd in de Regeling Taken NFI, waarin de verweving met opsporing en vervolging als typische overheidsstaken tot uitdrukking komt. Een nadere beschouwing van het NFI als onderneming in de betekenis van onder meer de nationale en Europese mededingingswetgeving is niet aan de orde. De commissie stelt dan ook dat gelet op de mededingingsrechtelijke aspecten, die een grote impact hebben op de inrichting en organisatie van het NFI, niet lichtvaardig besloten moet worden om het NFI toestemming te geven om voor commerciële derden te werken. Ik sluit mij hier volledig bij aan en blijf bij mijn eerder ingenomen standpunt dat het NFI geen ruimte krijgt om te werken voor commerciële derden. Naar aanleiding van het advies van de commissie om – mede ter versterking van het functioneren van het NFI als overheids-

² Voor verdere uiteenzetting van deze terreinen, zie «Toekomstige inrichting Forensisch Onderzoek», commissie Winsemius.

³ Conclusie van AG Mayras in zaak 2/74, *Reyners v Belgische Staat* [1974] ECR 631. Voorbeelden die genoemd worden zijn rechtspraak, landsverdediging en waterkering. Op die activiteiten zijn naar hun aard de mededingings- en staatssteunregels niet van toepassing. In aansluiting op de rechtspraak van het Hof van Justitie noemt de Commissie overigens als voorbeeld nog het leger of de politie.

organisatie – de kostensystematiek van het NFI transparanter te maken, heb ik met het NFI afgesproken dat nog dit najaar het prijsbeleid wordt gepubliceerd en dat tevens wordt gepubliceerd welke inkomsten het NFI heeft.

3) Structurele inrichting forensische opsporing

Conform het advies van de commissie vind ik het zinvol om de onderzoeksruimten bij de politie verder te ontwikkelen. Regionale faciliteiten voor voor- respectievelijk indicatief onderzoek zorgen voor een bevordering van de slagkracht van de eenheden op de plaats delict en verkleint de kloof tussen de tactische en technische opsporing. Door een goed samenspel tussen tactische en technische recherche kan vervolgens de juiste vraag worden gesteld aan een onderzoeksinstituut. Op deze manier kan worden voorkomen dat kostbare capaciteit van het NFI of andere onderzoeksinstituten onnodig wordt ingezet. Deze capaciteit en expertise hebben we hard nodig en dient op een efficiënte manier te worden besteed.

In de onderzoeksruimtes zullen hoog opgeleide forensische experts werkzaam zijn, hetgeen de kwaliteit van de forensische werkzaamheden sterk verbetert. De onderzoeksruimten dienen, in navolging van het advies van commissie, in te spelen op de snel veranderende technologische ontwikkelingen. Politie kent nu al ruimten waar DNA- vooronderzoek gedaan wordt. In het verleden hebben de voormalig regiokorpsen tevens ruimten ingericht waar forensisch- technisch onderzoek verricht wordt, met betrekking tot zaken als vingersporen, kogels en hulzen. Ik onderschrijf het advies van de commissie dat de onderzoeksruimten middels een groeimodel uitgebreid kunnen worden, waarbij een hoge mate van kwaliteit vereist is en differentiatie in de onderzoeksruimten is aan te brengen. Op basis van de kwaliteitseisen plus de kennisinzet van het NFI, krijgt de politie de mogelijkheid om, conform het inrichtingsplan, erin te voorzien dat de eenheden beschikken over adequate onderzoeksruimten, al dan niet met DNA-faciliteiten.

Voorts kan ik mij vinden in het voorstel van de commissie om medewerkers van het NFI gedeconcentreerd te laten werken in deze onderzoeksruimten. Dit verhoogt de kwaliteit en de continuïteit van de bemensing in deze ruimten, waardoor er snel op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Ik laat het aan politie en NFI over om hiervoor met nadere voorstellen te komen.

Ik onderschrijf het advies van de commissie dat anticiperend op het Europese kaderbesluit zo spoedig mogelijk specifieke kwaliteitsstandaarden en ISO-normen, die internationaal zijn vastgesteld om de kwaliteit van forensisch onderzoek te kunnen garanderen, worden toegepast op de werkzaamheden waarvoor deze eisen gelden en die in de onderzoeksruimten van de politie worden verricht. Ik nodig het OM, NFI en politie uit hier, in nauwe afstemming, verdere invulling aan te geven en met voorstellen te komen. Overeenkomstig het advies van de commissie verzoek ik de politie, gezien het bovenstaande, het inrichtings- en realisatieplan nader uit te werken.

4) Rol particuliere dienstverleners

De afgelopen jaren hebben particuliere instituten laten zien een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan opsporing en vervolging. Ik heb u hierover geïnformeerd bij mijn brieven van 5 juli en 5 november 2012 (respectievelijk Kamerstuk 33 000 VI, nr. 106 en Kamerstuk 33 400 VI, nr. 8).

Conform mijn toezegging op 22 december 2012 heb ik voor geheel 2013 geld beschikbaar gesteld voor de uitvoering van een interimregeling, waarvan politie en Openbaar Ministerie gebruik kunnen maken voor de inschakeling van particuliere instituten in geval van capaciteitstekort, gewenste snelheid, bijzondere expertise en contraexpertise.

Zoals de commissie terecht constateert, moet van overheidswege gesubsidieerde marktwerking worden voorkomen. Dat neemt niet weg, dat particuliere instituten in de toekomst, conform het advies van de commissie, een zinvolle bijdrage kunnen leveren om, wanneer nodig, in te springen op «piekmomenten», contra-expertise te verrichten en specialistische deskundigheid te ontwikkelen. Zij kunnen op deze aspecten complementair aan het NFI werken.

Politie en Openbaar Ministerie komen met een onderbouwde visie op basis van de te verwachten operationele vraag en het daaraan gerelateerde gewenste aanbod, om zo gemotiveerde keuzes te maken inzake het gebruik van het NFI en de eventuele inschakeling van particuliere instituten. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor een gedegen, kwalitatief hoogstaand forensisch onderzoek bij de partijen gelegd die hier belang bij hebben en hier ook verantwoordelijk voor zijn. Ik ga er daarbij vanuit, dat politie en Openbaar Ministerie met het NFI goede en flexibele werkafspraken maken voor de besteding van de middelen voor forensisch onderzoek. Ik bepleit daarbij aandacht voor maximale flexibiliteit bij het NFI, gecombineerd met een scherpe afweging door politie en Openbaar Ministerie waar het gaat om de aan het NFI of particuliere onderzoeksinstellingen te stellen onderzoeksvragen.

Het advies van de commissie geen raamcontracten met particuliere instituten te sluiten, omdat dat de flexibiliteit niet ten goede komt, onderschrijf ik in zoverre dat raamcontracten niet belemmerend mogen zijn voor een flexibele inzet van middelen. De particuliere instituten zijn juist belangrijk voor snelle op- en afschaling van capaciteit.

Het uitlijnen van complexe processen en het oplossen van vraagstukken, zoals de toekomstige inrichting van de forensische opsporing, vergt tijd. Ik hecht er aan dat dit op een zorgvuldige wijze gebeurt. Momenteel is de transitie van de Nationale Politie, van 26 korpsen naar 1 korps, in volle gang. Dit is een forse opgave en we staan aan de beginfase van de gehele realisatie. Ook op het gebied van forensische opsporing brengt dit de nodige veranderingen met zich mee. In het kader van deze overgang wil ik de politie en het OM in deze tijden van beweging de ruimte geven deze realisatie tot een goed einde te brengen. Om tegelijkertijd toe te werken naar een toekomstbestendige inrichting van forensisch onderzoek, stel ik een ontwikkelingsvariant voor. Voor de komende drie jaar stel ik een bedrag van € 2 miljoen euro per jaar beschikbaar. Dit bedrag zal, zoals de commissie adviseert, door politie en OM vrij besteedbaar zijn, uiteraard met inachtneming van de geldende regels voor inkoop van goederen en diensten. Van belang zijn hierbij, zoals de commissie stelt, de eerder genoemde strategische afwegingen die politie en OM hierbij maken. Politie en OM laten in de jaarlijkse verslaglegging zien waar de middelen van de ontwikkelingsvariant aan zijn besteed. Deze ontwikkelingsvariant sluit aan bij de eerder genoemde driejarige signalering, waarna een gedegen evaluatie plaats kan vinden op basis waarvan een verdere, toekomstbestendige inrichting kan worden ontwikkeld. Het advies van de commissie en de bijbehorende rapporten hebben hiervoor reeds de basis gelegd.

In het VAO over kindermishandeling op 11 april 2013 (Handelingen II 2012/13, nr. 74, item 12, blz. 77–80), is met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gesproken over de opdracht van de commissie in

relatie tot de inzet van forensisch medische expertise voor kinderen. Naar aanleiding hiervan bericht ik u dat politie en OM de komende jaren het eerder genoemde bedrag van € 2 miljoen euro naar eigen inzicht kunnen besteden aan de inzet van forensisch deskundigen. Zo ook van een particulier instituut bij de aanpak van kindermishandeling.

Eliminatiedatabank

Zoals ik in mijn recente brief aan Uw Kamer (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 110) al heb gemeld, vind ik het belangrijk dat zo veel mogelijk forensisch medewerkers van de politie in de databank worden opgenomen. Het is dan ook positief dat de vrijwillige lijn van de politie leidt tot een gestage groei van het aantal medewerkers in de databank. Vorig jaar december berichtte ik uw Kamer dat er 690 forensisch politie medewerkers waren opgenomen in de eliminatiedatabank. Bij de telling van begin november 2013 zijn er 828 medewerkers in de databank.

Om deze groei verder vorm te geven, ontwikkelt de nationale politie een uniform landelijk privacy reglement. Op deze wijze kennen, in tegenstelling tot de 26 voormalige korpsen met hun eigen regelingen, alle eenheden straks hetzelfde privacyreglement. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat de Nationale Politie zal zorgen voor afdoende registratie in de eliminatiedatabank.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten