

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2012

Hierbij zend ik u het rapport «Bekend maakt bemind»¹ toe, dat het evaluatieonderzoek betreft over de pilot met de uitbesteding van forensisch onderzoek aan particuliere onderzoeksinstituten. In deze brief geef ik u mijn standpunt over het rapport en geef ik u mijn visie op de toekomstige organisatie van het forensisch onderzoek en de positie die het NFI en particuliere onderzoeksinstituten daarin innemen. Van deze gelegenheid maak ik graag gebruik u te informeren over het functioneren van het internationale netwerk van forensische onderzoeksinstituten, de juridische positie van het NFI en over de stand van zaken met betrekking tot de eliminatiedatabank. Hiermee voldoe ik aan toezeggingen, gedaan tijdens het algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie (VKC) op 22 december 2011.

1. Evaluatie van de pilot inschakeling particuliere forensische onderzoeksinstituten

Met als doel inzicht te verkrijgen in het effect van de inschakeling van particuliere instituten op de strafrechtketen en op de kwaliteit, veiligheid van informatie en leveringszekerheid van forensische dienstverlening, is in de periode van december 2009 tot en met december 2011 een pilot uitgevoerd. Uw Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 26 juni 2009². Criteria om aan de pilot te kunnen deelnemen waren: snelheid, gebrek aan capaciteit bij het NFI, bijzondere expertise en contra-expertise. De uitvoering van de pilot was in handen van het parket Maastricht-Roermond, dat de door het College van procureurs-generaal ingestelde Landelijke Toetsingscommissie (LTC) ondersteunde. In het kader van de pilot hebben politie, Openbaar Ministerie en advocatuur voor 268 onderzoeken gebruik gemaakt van de diensten van 19 particuliere onderzoeksinstituten. Voor de pilot was € 3,5 mln. beschikbaar. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage werd een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 150.

verzoek ingediend bij de LTC. Als dat verzoek werd gehonoreerd, wat voor 90% van de verzoeken het geval was, verleenden politie, officier van justitie en advocaat zelf opdracht aan het particuliere instituut en werden de kosten na oplevering van het onderzoek bij de LTC gedeclareerd.

De ervaringen met particuliere instituten zijn getoetst op transparantie, eenduidigheid, bureaucratie, veiligheid en leesbaarheid. Voor nadere informatie over het onderzoek verwijs ik u korthedshalve naar bijgevoegde rapportage.

1.1 Standpunt naar aanleiding van de evaluatie van de pilot

Opsporing en vervolging zijn in veel gevallen afhankelijk van forensisch-technisch onderzoek. De randvoorwaarden kwaliteit, leveringszekerheid en veiligheid van informatie zijn bepalend voor mijn standpunt over de toekomst van het forensisch onderzoek. De centrale vraag die voorligt is hoe kan worden bereikt dat er voldoende aansluiting is tussen de vraag naar en aanbod van de levering van kwalitatief hoogwaardige forensische diensten met voldoende snelheid en capaciteit, ook voor contra-expertise en bijzondere expertises.

De pilot heeft duidelijk gemaakt, dat politie, Openbaar Ministerie en advocatuur tevreden zijn over de dienstverlening van zowel de particuliere onderzoeksinstituten als van het NFI. Dit is voor mij een belangrijke uitkomst van de pilot. Daaraan voeg ik toe, dat de particuliere instituten een beperkt aantal onderzoeken hebben uitgevoerd (268 in twee jaar tijd) in verhouding tot het grote aantal onderzoeken dat jaarlijks door het NFI wordt uitgevoerd (ca 55 000 tot 60 000 per jaar).

Ik ben het parket Maastricht-Roermond en de leden van de LTC erkentelijk voor hun bijdrage aan de uitvoering van de pilot. De LTC heeft gedurende twee jaar op adequate wijze uitvoering gegeven aan de pilot met een volkomen nieuwe werkwijze. De LTC heeft na afloop van de pilot nog gedurende een half jaar het budget verdeeld voor de periode tot het kenbaar maken van mijn standpunt. Het bedrag van € 500 000,- dat ik in december 2011 hiervoor beschikbaar stelde heb ik in maart jl. verdubbeld tot € 1 mln.

Ter voorbereiding op mijn standpunt heb ik gesproken met vertegenwoordigers van de particuliere onderzoeksinstituten die het merendeel van de opdrachten in het kader van de pilot hebben uitgevoerd. Daaruit is mij gebleken dat deze instituten bereid zijn structureel en in samenwerking met politie, Openbaar Ministerie en het NFI een deel van het forensisch onderzoek uit te voeren. Tijdens de pilot en gedurende de eerste helft van dit jaar is gebleken dat de particuliere instituten een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan opsporing en vervolging. Het gaat mij echter te ver om voor die inschakeling bepaalde (veelvoorkomende) productgroepen aan te wijzen, zoals de onderzoekers aanbevelen. Dat zou afbreuk doen aan de huidige flexibiliteit, omdat tot nu toe is gebleken dat de behoefte aan bepaalde expertises snel kan wisselen. Het overhevelen van delen van productgroepen kan leiden tot inefficiënties in de productie, doordat delen van de capaciteit van het NFI (m.n. DNA) onbenut zouden blijven, terwijl er elders bij particuliere instituten capaciteit zou worden opgebouwd. Ik zie ook geen aanleiding om een afzonderlijk budget beschikbaar te stellen voor de inschakeling van particuliere instituten. Politie en Openbaar Ministerie kunnen – als de met het NFI overeengekomen capaciteit waarvoor een Service Level Agreement (SLA) wordt overeengekomen tekortschiet – opdrachten verstrekken aan particuliere instituten in binnen- en buitenland of (extra) aan het NFI. Hiervoor kunnen zij gebruikmaken van de beschikbare middelen voor gerechtskosten en opsporing.

De besluitvorming hierover past binnen hun verantwoordelijkheid voor een doelmatige opsporing en vervolging. Ook hier is een goede vraagarticulatie essentieel voor een efficiënte inzet van middelen.

1.2 Vraag en aanbod

Het NFI is voor mij een waardevol instituut. Het is hoofdleverancier van forensische diensten aan m.n. politie en Openbaar Ministerie. Als baten-lastendienst van het ministerie heeft het als kerntaken het verrichten van onafhankelijk forensisch zaakonderzoek op overwegend technisch, medisch-biologisch en natuurwetenschappelijk gebied en het ter zake daarvan uitbrengen van verslag, het ontwikkelen en implementeren van nieuwe onderzoeksmethoden en technieken ter bevordering van kennis op het gebied van forensisch onderzoek en het zijn van (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van het forensisch onderzoek¹.

In 2012 bedraagt het budget € 70 mln. Jaarlijks komen politie en Openbaar Ministerie met het NFI een SLA overeen, waarin afspraken worden gemaakt over de door het NFI beschikbaar te stellen capaciteit voor de verschillende onderzoeksgebieden (ca 30). Fricties die tussen vraag en aanbod ontstaan tijdens de looptijd van de SLA worden in overleggen tussen politie en Openbaar Ministerie zo veel mogelijk opgelost. Resterende tekorten in het aanbod worden in voorkomende gevallen door politie en Openbaar Ministerie opgelost door extra forensische diensten in te kopen. Het kan daarbij gaan om bijzondere expertise die het NFI niet in huis heeft, maar ook om een vraag naar meer capaciteit dan was afgesproken in de SLA. Daarnaast is er zowel bij de verdediging als bij opsporing en vervolging behoefte aan mogelijkheden voor contra-onderzoek door een ander instituut dan het instituut dat in eerste instantie heeft onderzocht. Als gezegd stel ik daarvoor geen extra budget beschikbaar, omdat politie en Openbaar Ministerie gebruik kunnen maken uit de hen ter beschikking staande middelen voor opsporing en gerechtskosten.

De afgelopen jaren zijn zowel door de politie, het Openbaar Ministerie als door het NFI forse inspanningen geleverd om vraag en aanbod van forensisch onderzoek beter op elkaar te laten aansluiten. Met als doel de werkvoorraden weg te werken (in 2007 18 000 onderzoeken) en voorts structureel de levertijden te verkorten heeft het NFI reeds voordat sprake was van de pilot inschakeling particuliere instituten een uit de industrie afkomstig instrument ingezet dat erop is gericht werkprocessen te verbeteren. Het systeem, Lean Six Sigma, meet zeer systematisch en kwantitatief waar verbeteringen mogelijk zijn en of er daadwerkelijk progressie is. Door toepassing hiervan is een reductie bereikt van 90% van de levertijden. Ook zijn er sprintproducten ontwikkeld waarbij de aanvrager bijvoorbeeld in 6 uur een DNA-rapportage ontvangt. De in de afgelopen vijf jaar bereikte verbeteringen in de samenwerking tussen het NFI, politie en Openbaar Ministerie (SLA's) en de reductie van de levertijden hebben geleid tot een aanzienlijk gunstiger situatie dan in 2007. Dat wil niet zeggen dat er nu geen fricties meer zijn tussen vraag en aanbod. Het blijft van belang dat de aanvragers een goed overzicht hebben van de op een plaats delict gevonden sporen e.d. die in aanmerking komen voor onderzoek, de noodzaak om onderzoek te doen, de mogelijkheden van onderzoek, de kansrijkheid van onderzoek en de toegevoegde waarde daarvan. Dit is een buitengewoon complex proces dat niet eenvoudig één op één valt te regelen, daarvoor fluctueert de vraag te veel. Er kan ook niet zomaar een beroep worden gedaan op extra deskundigen, aangezien de (uitbreiding van) deskundigheid soms al jaren van te voren moet worden aangegeven om de benodigde mensen te

¹ Regeling taken NFI Staatscourant 2012 nr. 9592, 18 mei 2012.

kunnen selecteren en opleiden. Uit de hiervoor gegeven analyse leid ik echter af dat een effectievere interactie tussen vraag en aanbod tot de mogelijkheden behoort, wat moet leiden tot een betere benutting van de bij het NFI beschikbare onderzoekscapaciteit. Politie en Openbaar Ministerie hebben een traject in gang gezet, dat moet leiden tot een structureel inzicht in de landelijke behoefte aan forensisch onderzoek en betere sturing van vraag en aanbod dan thans het geval is.

1.3 Expertmeetings

In enkele expertmeetings met vertegenwoordigers van zowel vraag- als aanbodzijde en met wetenschappers zijn de mogelijkheden verkend om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Een van de conclusies van de deelnemers was dat een verruiming van het aanbod gepaard moet gaan met een verruiming van de deskundigheid aan de vraagzijde. Verruiming van het aanbod met de inschakeling van particuliere instituten heeft als voordeel dat de vraag beter kan worden gespreid en dat innovatie, ook van dienstverlening, wordt bevorderd. Concurrentie van particuliere instituten kan echter ook leiden tot werken onder de kostprijs, met als mogelijk optredende negatieve effecten dat de kwaliteit onder druk komt te staan als daarvoor geen harde eisen gelden en dat op innovatie wordt bezuinigd. In het Verenigd Koninkrijk heeft deze situatie zich ook daadwerkelijk voorgedaan. Ook kan toedeling van bepaalde onderzoeksgebieden leiden tot concentratie van capaciteit bij slechts enkele particuliere instituten (oligopolie). Met name als het gaat om bulkwerk, zoals bij delen van het DNA-onderzoek het geval is, kan spreiding van capaciteit over verschillende aanbieders leiden tot inefficiënties doordat de beschikbare apparatuur voor analyses niet optimaal wordt benut.

1.4. Overige aanbevelingen van de onderzoekers

Ik zie geen aanleiding de aanbeveling van de onderzoekers over te nemen om het budget voor forensisch onderzoek over te dragen aan het Openbaar Ministerie. Daardoor zou de onafhankelijkheid van het NFI ten opzichte van het Openbaar Ministerie verminderen. Ook zou het Openbaar Ministerie er een extra administratieve last bij krijgen. De met het NFI gesloten SLA's geven politie en Openbaar Ministerie in feite al maximale invloed op de besteding van het budget.

De aanbeveling om de advocatuur de mogelijkheid te bieden om contra-onderzoek te kunnen laten uitvoeren is in feite al gerealiseerd omdat het de advocatuur vrij staat zelf gefinancierd onderzoek te laten uitvoeren, zonder de verplichting om het onderzoek in het strafdossier te laten opnemen. Contra-onderzoek dat op verzoek van de advocaat van de verdachte al dan niet via het Openbaar Ministerie of de rechter-commissaris wordt uitgevoerd komt ten laste van de gerechtskosten als het in het belang is van het opsporingsonderzoek. In voorkomende gevallen kan de advocatuur het NFI contra-onderzoek laten uitvoeren, als het primaire onderzoek is uitgevoerd door een particulier instituut.

2. Eliminatiedatabank

Tijdens het algemeen overleg op 22 december j.l. is aandacht gevraagd voor mogelijke risico's van contaminatie van sporen door politiefunctionarissen. Hoewel uiteraard contaminatie van sporen moet worden voorkomen is dat niet altijd mogelijk. Om problemen bij het verrichten van forensisch onderzoek te vermijden is het noodzakelijk dat DNA-informatie van politiefunctionarissen wordt opgenomen in een zogenoemde eliminatiedatabank van het NFI. De verantwoordelijke portefeuillehouder

van de Raad van korpschefs heeft mij geïnformeerd, dat op dit moment de gegevens van medewerkers van een tiental korpsen zijn opgenomen in de eliminatiebank (in sommige korpsen voor 100% en in andere voor 80%). De politie werkt samen met het NFI om de registratie van gegevens in de eliminatiedatabank zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen. Ik heb de portefeuillehouder binnen de Raad van Korpschefs met klem verzocht de korpsen en medewerkers die nog niet zijn geregistreerd nogmaals aan te spreken op het grote belang dat informatie wordt geleverd aan de eliminatiedatabank om problemen door contaminatie te voorkomen.

3. Het functioneren van het internationale netwerk van forensische onderzoeksinstituten

Voor veel van de bijzondere expertises die het NFI niet of niet in voldoende mate in huis heeft kan een beroep worden gedaan op buitenlandse deskundigen. Er is met name op het gebied van schaarse deskundigheid een trend naar internationalisering merkbaar, wat de efficiëntie en kwaliteit ten goede kan komen.

In de toekomst (2020) moet kwaliteitsborging verbeteren door de initiatieven op EU-niveau voortvloeiend uit Raadsconclusies die in december 2011 zijn aangenomen in navolging van het EU JBZ-meerjarenbeleidskader voor de periode 2010–2014, het zogenoemde Stockholm Programma¹. In dit programma wordt aangekondigd dat er in EU-verband gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden voor forensisch onderzoek komen. Deze initiatieven zullen worden uitgewerkt in het actieplan dat in juni 2013 wordt verwacht en in een specifieke Europese forensische norm. Dit moet ervoor zorgen dat de EU-lidstaten op de uitkomsten van elkaars forensische proces kunnen vertrouwen. Bij een goed kwaliteitssysteem horen bijvoorbeeld onafhankelijke audits en anonieme testonderzoeken op basis van objectieve criteria, waaraan ook het NFI moet voldoen. In bijlage 1² wordt uitgebreid ingegaan op de kwaliteitsborging bij buitenlands forensisch onderzoek.

4. De juridische positie van het NFI

Tijdens het algemeen overleg op 22 december 2011 heb ik naar aanleiding van vragen over de toekomstige positionering van het NFI (private rechtsvorm zoals een besloten of een naamloze vennootschap of een andere rechtsvorm dan de huidige) toegezegd de Kamer hierover voor het zomerreces te zullen informeren. Bijlage 2² bevat een overzicht van mogelijke alternatieve rechtsvormen.

Alles afwegende is er voor mij geen aanleiding om het NFI in de toekomst anders te positioneren. Gezien het publiek belang van forensisch onderzoek voor de waarheidsvinding vervult het NFI een publieke taak. Instandhouding van het NFI als overheidsinstituut met als rechtsvorm baten-lastendienst ligt daarom in de rede.

Aan het NFI zijn geen marktactiviteiten bij of krachtens wet opgedragen, waardoor het aan mij is om te beslissen wat het NFI aan activiteiten op de civiele markt mag verrichten. Omdat het voor mij van primair belang is dat de aandacht van het NFI als baten-lastendienst, zoals bij elke uitvoerende dienst van de overheid, nadrukkelijk gericht blijft op een goede publieke taakuitvoering heb ik het type klanten waarvoor het NFI tegen betaling mag werken beperkt tot de in de Regeling taken NFI genoemde afnemers. Het NFI werkt dus niet op commerciële basis voor derden. Een uitzondering hierop is het verrichten van contra-onderzoek als een primair onderzoek door een particulier instituut is uitgevoerd. Voor

¹ Official Journal C 115 of 4.5 2010.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de aan die organisaties geleverde diensten of producten brengt het NFI marktconforme kosten in rekening.

Mededingingsrechtelijk is bij de uitvoering van de kerntaken van het NFI sprake van inbesteding binnen de eigen overheidsorganisatie, i.c. het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Als het NFI een commerciële onderneming was, zou aanbesteding moeten plaatsvinden. Dat zou overigens ook gelden als politie en Openbaar Ministerie op structurele basis diensten zouden inkopen bij marktpartijen.

Op het gebied van research & development (de tweede kerntaak), werkt het NFI in toenemende mate samen met (ook buitenlandse) bedrijven en universiteiten. Doel hiervan is op die manier de producten en diensten van het NFI te verbeteren en zo nodig nieuwe producten te ontwikkelen, zonder zich op de commerciële markt te begeven. Het staat het NFI vrij (binnen het bepaalde in de Comptabiliteitswet en de mandaatregeling) als baten-lastendienst dergelijke publiek-private samenwerkingsverbanden aan te gaan.

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