

Vergaderjaar 2008–2009

**31 700 VI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009**

**Nr. 150**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2009

Bij verschillende gelegenheden heeft u aandacht gevraagd voor de capaciteit en de financiering van forensische opsporing. In mijn brief van 27 oktober 2008<sup>1</sup> heb ik aangegeven dat het toegenomen aanbod van particuliere aanbieders van forensisch onderzoek die willen bijdragen aan de forensische opsporing en bewijsvoering voldoende aanleiding geeft om de positie van het forensisch onderzoek in Nederland nader te onderzoeken. Vervolgens heb ik tijdens het begrotingsonderzoek op 30 oktober 2008<sup>2</sup> toegezegd om in de eerste helft van 2009 te komen met een uitgewerkte visie op de toekomstige organisatie van het forensisch onderzoek in Nederland. Deze brief dient ter voldoening aan mijn toezegging<sup>3</sup>.

#### **1. Het belang van forensische dienstverlening**

Forensische opsporing speelt een belangrijke rol in de strafrechtketen. Vanaf de plaats delict tot in de rechtzaal is forensische expertise nodig om de feiten op de juiste wijze te kunnen vaststellen. Forensisch onderzoek is een specialisme dat alleen onder bepaalde condities kan worden uitgevoerd. Ik acht het daarom van belang dat een beschouwing over forensisch onderzoek niet beperkt blijft tot vraag en aanbod en de rol die particuliere onderzoeksinstituten daarin kunnen spelen, maar zich ook uitstrekt over kwaliteit, veiligheid van informatie, continuïteit van beschikbaarheid en innovatie. Daarnaast speelt «equality of arms» een belangrijke rol. De Wet deskundige in strafzaken (Staatsblad 2009, 33) bevestigt het belang van de beschikbaarheid van goede deskundigen, niet alleen voor de strafrechtketen, maar ook voor de verdediging. In verband hiermee hecht ik aan een breed aanbod van forensische dienstverlening voor politie en Openbaar Ministerie, maar ook voor de Rechtspraak en de verdediging.

#### **2. De positie van het NFI en de particuliere onderzoeksinstituten**

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) heeft drie kerntaken op het gebied van forensisch onderzoek ten behoeve van de partners in de strafrechtketen. Het gaat daarbij om:

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 20.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 81.

<sup>3</sup> Deze notitie is tot stand gekomen na overleg met politie, openbaar ministerie, Raad voor de Rechtspraak, NFI en particuliere onderzoeksinstituten (TMFI, Fox-IT, FLDO, IFS en Verilabs).

- forensisch zaakonderzoek,
- het ontwikkelen en implementeren van nieuwe onderzoeksmethoden en -technieken en
- het zijn van (inter)nationaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van het forensisch onderzoek.

Daarnaast kan in overleg met de Minister van Justitie worden besloten dat het NFI ook diensten verricht in het kader van de daadwerkelijke handhaving van de (inter)nationale rechtsorde of de hulpverleningstaak van de politie dan wel ten behoeve van enige andere zaak, indien de bijzondere deskundigheid van het NFI of gronden aan het algemeen belang ontleend daartoe aanleiding geven<sup>1</sup>.

Ik hecht aan de instandhouding van de huidige positie van het NFI als onderdeel van de rechtshandhaving en op basis daarvan als onderdeel van de strafrechtketen. Tussen genoemde (kern)taken bestaat een samenhang die ik niet wil verbreken. Kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van de beschikbaarheid van forensisch onderzoek zijn voor mij essentiële randvoorwaarden voor het goed functioneren van de strafrechtketen, waarin het NFI een belangrijke rol speelt. Bovendien geven het Openbaar Ministerie en politie aan dat zij het NFI als «preferred supplier» zien. Verzelfstandiging van het NFI als private organisatie is dan ook niet aan de orde.

De volgende ontwikkelingen geven mij echter aanleiding tot een nadere beschouwing van de positie van de particuliere onderzoeksinstituten. Politie en Openbaar Ministerie geven aan meer armslag te willen krijgen om opdrachten bij particuliere instituten uit te zetten. Zij noemen hiervoor vier specifieke redenen die ik hierna zal toelichten.

1. Onderzoeken waarvan het belangrijk is dat de resultaten snel beschikbaar zijn voor de opsporing.
2. De vraag naar forensisch onderzoek zal naar verwachting verder toenemen. Hoewel het NFI de afgelopen tijd de levertijden drastisch heeft weten terug te dringen, zal er altijd een spanning blijven bestaan tussen vraag en aanbod. Openbaar Ministerie en politie maken reeds gebruik van private instituten wanneer daar behoefte aan is en voorzover dat is toegestaan in verband met de voor bepaalde onderzoeken vereiste DNA-accreditatie. Intensievere inschakeling van particuliere onderzoeksinstituten kan verlichting brengen in de werkdruk bij het NFI en achterstanden voorkomen in geval van capaciteitsdruk bij het NFI.
3. Met de inwerkingtreding van de Wet deskundige in strafzaken (Staatsblad 2009 33) wordt aan de verdachte een uitdrukkelijk recht toegekend om te verzoeken om contra-expertise. Dit pleit voor goede kwaliteit, veiligheid van informatie en voldoende beschikbaarheid van contra-expertise volgens het «equality of arms» principe. Ook binnen de strafrechtketen kan het in bepaalde complexe zaken wenselijk zijn om een tweede oordeel van een deskundige te betrekken.
4. Expertise waarover het NFI niet of in mindere mate beschikt in geval van bepaalde specialistische onderzoeken.

In mijn visie moet het mogelijk zijn dat, zolang zich geen belangen tegenstellingen voordoen binnen een instituut of rondom een onderzoek, zowel het NFI als particuliere instituten werken voor politie en Openbaar Ministerie en voor de verdediging. Ook innovatie van forensische dienstverlening kan gebaat zijn bij een groter aantal actieve onderzoeksinstituten. Ik ben dan ook een voorstander van een goed samenspel tussen het NFI, particuliere onderzoeksinstituten en opdrachtverleners.

---

<sup>1</sup> Taakbeschikking Nederlands Forensisch Instituut, Staatscourant 3 december 2001, nr. 234, pag. 9.

### **3. Kwaliteit**

#### *3.1 De kwaliteit van de forensische opsporing*

De afgelopen tijd hebben politie, Openbaar Ministerie en NFI binnen het programma Versterking Opsporing en Vervolgung veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de forensische opsporing. De komende jaren is het van belang om te investeren in een verdere professionalisering. De forensische wetenschap is een gebied in ontwikkeling, met een grote diversiteit in deskundigheidsgebieden en kwaliteitsstandaarden en toetreding van particuliere instituten. Kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van beschikbaarheid van forensische dienstverlening moeten bij alle forensische onderzoeksinstituten zijn gewaarborgd.

Het gaat echter niet alleen om het forensisch onderzoek. De kwaliteit van de forensische opsporing in de gehele strafrechtketen – waar forensisch onderzoek deel van uitmaakt – dient goed te zijn, van plaats delict tot onderzoeksrapport.

#### *3.2 Kwaliteitsborging*

Uit de overleggen die in de afgelopen maanden zijn gevoerd is gebleken dat onderzoek nodig is naar de kwaliteit van forensische opsporing, de wijze waarop de kwaliteitseisen zijn vastgelegd en welke maatregelen eventueel nodig zijn om die kwaliteit verder te verbeteren en te borgen. Dit valt samen met de inwerkingtreding van de reeds genoemde Wet deskundige in strafzaken die zich onder meer richt op de bevordering van de kwaliteit van de deskundige en op de instelling van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundige (NRGD).

Ik laat in samenspraak met betrokken organisaties onder verantwoordelijkheid van het WODC onderzoeken op welke gebieden reeds is voorzien in normering, accreditatie en certificering, op welke wijze bestaande overheids- en particuliere onderzoeksinstituten daaraan al voldoen en hoe eventueel noodzakelijke nieuwe normering en toetsingsinstrumenten tot stand kunnen komen.

Ik denk hierbij aan de mogelijkheid van een generiek geldend kwaliteitsinstrument, dat zal gelden voor alle verleners van forensische diensten die forensisch onderzoek uitvoeren ten behoeve van opsporingsinstanties. De achtergrond hiervan is dat de kwaliteit van het forensisch onderzoek in het strafproces afhankelijk is van de kwaliteit van de afzonderlijke fasen: elk onderzoek start met het verzamelen van sporen, daarna volgt de analyse en tot slot het interpreteren van de onderzoeksresultaten. Omdat het voor het gehele onderzoeksproces van belang is de keten van bewijsstukken in stand te laten, zal het kwaliteitsinstrument moeten aangrijpen op mogelijke afbreukrisico's in de diverse fasen.

In verband hiermee is in de eerste plaats het verzamelen van de juiste sporen op de plaats delict cruciaal voor het verloop van het forensisch onderzoek. Voor de toekomst is het dan ook belangrijk te investeren in de kwaliteit van de werkwijze en het gebruik van technologie op de fysieke en digitale plaats delict, bijvoorbeeld door middel van kwaliteitsstandaarden. Wetenschappelijk onderzoek en innovatie, ook door particuliere onderzoeksinstituten, is van groot belang.

In de tweede plaats is het in de analysefase van belang dat het resultaat op een betrouwbare en secure manier tot stand komt. ISO-normering en certificering spelen een belangrijke rol bij de kwaliteitsborging. Een instituut kan hiervoor geaccrediteerd worden. Voor DNA-onderzoek is accredi-

tatie bij wet vastgelegd. Onderzocht zal moeten worden of accreditatie uitgebreid moet worden voor andere deskundigheidsgebieden.

In de derde plaats is de interpretatie van de onderzoeksresultaten op dit moment voornamelijk afhankelijk van het oordeel van de deskundige. De komst van het NRGD moet de kwaliteit van de deskundige toetsbaar maken en in de komende jaren leiden tot een robuust stelsel dat de kwaliteit van de deskundige normeert en handhaaft.

### *3.3 Pilot inschakeling particuliere onderzoeksinstituten*

Een breed aanbod van forensische dienstverlening kan bijdragen aan een goed functionerend strafrechtelijk bestel. Particuliere instituten kunnen daaraan bijdragen. Op dit moment zijn de ervaringen met het inzetten particuliere instituten voor forensisch onderzoek beperkt. Om redenen zoals genoemd in paragraaf 2. van deze brief zie ik ruimte voor particuliere onderzoeksinstituten om in opdracht van partners in de strafrechtketen forensisch onderzoek te verrichten.

Met als doel inzicht te verkrijgen in het effect van de inschakeling van particuliere instituten op de strafrechtketen en op kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van beschikbaarheid ben ik bereid voor een pilot die loopt tot en met 2011 een budget beschikbaar te stellen van in totaal € 3,5 mln. Politie en openbaar ministerie krijgen in het kader van deze pilot extra mogelijkheden om buiten het NFI opdrachten te verlenen aan particuliere onderzoeksinstituten. Dit geld kan worden besteed aan onderzoeken die voldoen aan één of meer van de volgende criteria: snelheid, gebrek aan capaciteit bij het NFI, contra-expertise en bepaalde specialistische onderzoeken.

Het WODC zal hiertoe in opdracht van het Ministerie van Justitie een begeleidend onderzoek laten uitvoeren dat inzicht moet bieden in de effecten en neveneffecten van de inschakeling van particuliere instituten ten behoeve van forensisch onderzoek voor de strafrechtketen. Hierbij wordt bekeken onder welke (financiële) condities het verantwoord is om particuliere instituten in te schakelen.

Het genoemde budget ontleen ik aan het bedrag dat voor de implementatie van de Wet deskundige in strafzaken op de Justitiebegroting is geraamd voor verbetering van de kwaliteit van deskundigen. Voor de besteding van de gelden zullen afspraken worden gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie. In overleg met de ketenpartners en de particuliere instituten zal worden bepaald op welke onderzoeksgebieden uitvoering van de pilot op verantwoorde wijze mogelijk is.

De uitkomsten van de pilot zullen in genoemd WODC-onderzoek worden geëvalueerd, waarna gedachtevorming zal plaatsvinden over de inrichting en financiering van het forensisch onderzoek op lange termijn.

### *3.4 Europa*

Ook in Europees verband wordt ingezet op professionalisering van forensisch deskundigen. Het vergroten van de kwaliteit van forensisch deskundigen is één van de speerpunten in de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010–2014, of wel het Stockholm-programma<sup>1</sup>, dat eind mei jl. aan de Tweede Kamer is gezonden. Het doel is om binnen Europa te komen tot een gemeenschappelijk kwaliteitsniveau, wat het vertrouwen in en de bruikbaarheid van producten en resultaten waaraan deskundigen bijdragen moet vergroten. Hierbij wordt onder andere gedacht aan accreditatie en certificering, wederzijdse erkenning van bewijs, uitbouw van het European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI) en uniformering van normen en rapportages.

<sup>1</sup> Kamerstukken 2008–2009, 23 490, nr. ER, Eerste Kamer.

#### **4 De spanning tussen vraag en aanbod**

Sinds 2003 is het jaarlijks voor forensisch onderzoek beschikbare bedrag op de Justitiebegroting gestegen van ruim € 30 mln. naar ruim € 65 mln. Verbetering van de kwaliteit van het forensisch onderzoek was een belangrijke reden voor deze toename van middelen, naast de toegenomen vraag naar forensische diensten. Een deel van de gestegen vraag komt voort uit de toegenomen technische mogelijkheden. Aan de andere kant is er aan de zijde van de gebruikers van forensische diensten niet altijd het besef dat capaciteit en financiering eindig zijn. Onder deze omstandigheden zijn achterstanden ontstaan in de werkvoorraad bij het NFI.

##### *4.1 Betere afstemming vraag en aanbod*

Het is onvermijdelijk dat vraag en aanbod niet altijd goed op elkaar aansluiten. Dat neemt niet weg dat alle betrokken partijen zelf invloed kunnen uitoefenen op de mate waarin spanningen tussen vraag en aanbod hinderlijk worden.

Tegen deze achtergrond is tussen politie, Openbaar Ministerie en het NFI een dialoog op gang gekomen over het aanbrenge van noodzakelijke verbeteringen aan zowel de vraag- als aanbodzijde. Dat heeft niet alleen geleid tot verbeteringen bij het NFI, maar ook bij politie en Openbaar Ministerie. Bij het NFI wordt in toenemende mate ingespeeld op de wensen van politie en Openbaar Ministerie. Het NFI heeft in de interne organisatie verbeteringen doorgevoerd die hun vruchten beginnen af te werpen. Zo heeft er de afgelopen tijd een aanzienlijke reductie van de werkvoorraad plaatsgevonden, is het productaanbod aangepast en zijn de levertijden verkort. Het NFI zal ook de komende tijd werken aan verdere verbetering van service en bedrijfsvoering.

Het toegenomen bewustzijn van de mogelijkheden van forensisch onderzoek en van de begrenzing van de daarvoor beschikbare capaciteit en financiële middelen heeft ertoe geleid dat selectievere en duidelijker opdrachten aan het NFI worden verleend. Dit komt mede door het inzichtelijk maken van de verhouding tussen kosten en capaciteit door het NFI. In Service Level Agreements worden met politie en Openbaar Ministerie afspraken gemaakt over de jaarlijks door het NFI te leveren capaciteit, kwaliteit en over levertijden. In regelmatig overleg van politie en Openbaar Ministerie met het NFI komen actuele levertijden en spanningen tussen vraag en aanbod ter sprake. Een maandelijks monitor instroom productie levertijden maakt tussentijdse bijstelling mogelijk.

##### *4.2 Doorontwikkeling Forensische Samenwerking in Opsporing*

Binnen de Forensische Samenwerking in de Opsporing (FSO), een maatregel uit het programma Versterking Opsporing en Vervolg, werken politie en NFI onder het gezag van het Openbaar Ministerie samen om adequate forensische dienstverlening te bevorderen. Inmiddels worden deze FSO's doorontwikkeld tot Bovenregionale Forensische Service Centra (BFSC's) van de politie en het Front Office NFI (FON).

Het Openbaar Ministerie en de politie werken momenteel aan het voorbeeldproject BFSC Noord-Oost Nederland (BFSC-NON) in Zwolle dat tot eind 2010 loopt. De verwachting is dat door bundeling van kennis binnen het BFSC men snel vooruitgang kan boeken in het opsporingsonderzoek. Politie, NFI en Openbaar Ministerie beogen hiermee te komen tot:

- precisering van de vraag- en aanbodrelaties tussen Openbaar Ministerie, politie en het NFI,
- optimalisering van de vraag naar forensisch onderzoek,
- ontwikkeling van instrumenten die de sturing, de prioritering en de

besluitvorming binnen het Openbaar Ministerie op bovenregionaal niveau faciliteren,

- ontwikkeling van criminalistische expertise in de BFSC's.

Om een goede afweging te kunnen maken in de vraagstelling aan het NFI, is er behoefte aan een sturingsinstrument op basis waarvan vragen in een optimale volgorde kunnen worden geplaatst. Beredeneerd dient te worden welke vragen eerst gesteld moeten worden om later de meer specifieke vragen te kunnen stellen. Daarvoor is, vooral in de eerste fase van het onderzoek, snelle en richtinggevende informatie nodig die kan bijdragen aan een betere en meer efficiënte vraagstelling aan het NFI.

## **5. Tenslotte**

Ik constateer dat van alle kanten constructief wordt meegewerkt om forensische opsporing, inclusief forensisch onderzoek, op een nog hoger plan te brengen. Hoewel het NFI daarin een blijvende centrale rol zal spelen, kunnen ook de particuliere onderzoeksinstituten daar een bijdrage aan leveren. Ik waardeer hun intenties en inzet om in samenwerking met politie, Openbaar Ministerie, NFI en ook de Rechtspraak te investeren in kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van beschikbaarheid. De volgende activiteiten zullen de komende tijd worden ondernomen:

1. Het NFI verbetert in samenspraak met politie en Openbaar Ministerie haar dienstverlening, onder meer door verkorting van levertijden.
2. Politie en Openbaar Ministerie werken aan verdere verbetering van vraagstelling en prioritering. In dit kader past de pilot van de BFSC-NON, die vraag- en aanbodrelaties moet optimaliseren.
3. In opdracht van het ministerie van Justitie zal het WODC een onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van forensische opsporing in de gehele strafrechtketen. In dit kader wordt tot en met 2011 een pilot uitgevoerd die erop is gericht dat politie en openbaar ministerie (ook) opdrachten verlenen aan particuliere onderzoeksinstituten. Het begeleidend onderzoek zal duidelijk moeten maken hoe de inschakeling van deze instituten verloopt en welke effect dit heeft op kwaliteit, veiligheid van informatie en continuïteit van beschikbaarheid.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin