

Samenvatting

Inleiding

Forensisch onderzoek of forensische wetenschap is (veelal technisch) onderzoek dat gedaan wordt ten behoeve van de waarheidsvinding in strafrechtelijke onderzoeken. Verreweg de meeste forensische onderzoeken betreffen forensisch-technisch onderzoek. Binnen die categorie is DNA-onderzoek (humane biologische sporen) veruit het meest voorkomend. Van oudsher wordt forensisch-technisch onderzoek binnen de Nederlandse strafrechtsketen uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Lange tijd was het NFI de enige aanbieder in Nederland van forensische expertise. In de 21^e eeuw zagen andere particuliere forensische instituten het licht. De grootste hiervan zijn The Maastricht Forensic Institute (TMFI), Verilabs, FOX-IT, de Forensische Polikliniek Kindermis-handeling en Independent Forensic Services (IFS). Voor een deel leveren deze instituten dezelfde producten en diensten als het NFI, ook ten behoeve van politie en justitie. Daarnaast worden ook diensten aan anderen (particulieren, advocatuur, bedrijven) aangeboden.

Als politie of justitie een forensisch onderzoek door het NFI laten verrichten, wordt dit gefinancierd vanuit het budget dat vanuit de justitiebegroting beschikbaar wordt gesteld. In 2011 bedroeg dat € 71,6 miljoen, waarvan 70% (€ 50 miljoen) bestemd was voor forensisch zaakonderzoek. Als politie of justitie forensisch onderzoek laat uitvoeren door het NFI, vindt hiervan geen afzonderlijke facturering of betaling plaats. Om te voorkomen dat er een onge-limiteerd beroep op het NFI wordt gedaan, zijn met de politiekorpsen en het OM afspraken gemaakt in de vorm van Service Level Agreements (SLA's).

Forensische onderzoeken die worden verricht door particuliere instituten worden per geval afzonderlijk in rekening gebracht. Indien politie en justitie een beroep doen op de particuliere instituten, moeten de kosten derhalve op een andere wijze worden gedekt dan onderzoek dat door het NFI wordt verricht.

In de vaste commissie voor Justitie in oktober 2008 wordt door diverse partijen aandacht gevraagd voor de positie van particuliere instituten in het forensisch onderzoek in de strafrechtketen. De minister gaf als reactie hierop aan aanleiding te zien voor een nadere beschouwing van de positie van particuliere onderzoeksinstituten en besloot tot het instellen van een pilot. Politie en justitie kregen in het kader van deze pilot extra mogelijkheden om buiten het NFI opdrachten te verlenen aan particuliere onderzoeksbureaus. Er is een budget van € 3,5 miljoen beschikbaar gesteld dat besteed kon worden aan onderzoeken die voldeden aan één of meer van de volgende criteria: snelheid, gebrek aan capaciteit bij het NFI, contra-expertise en bepaalde specialistische onderzoeken. Het experiment (pilot) is formeel van start gegaan in het najaar van 2009. Om voor financiering in aanmerking te komen, moest een aanvraag worden ingediend bij een daarvoor in het leven geroepen Landelijke Toetsingscommissie (LTC).

De pilot is geëvalueerd door bestuurskundig en juridisch adviesbureau Pro Facto.

Proceservaringen

De pilot is formeel eind 2009 van start gegaan. Het duurde echter geruime tijd voordat de pilot echt van de grond kwam. Zeker tot september 2010 was de informatievoorziening over de pilot ongestructureerd en onvolledig. De bekendheid was gering. Die is pas vanaf oktober 2010, bijna een jaar na de start van de pilot, sterk verbeterd. Toen nam ook het aantal aanvragen substantieel toe. Niet alle betrokken partijen waren vanaf het begin helemaal toegelust op de pilot. Niet alleen was de pilot zelf onbekend, dat gold ook voor de procedure die gevolgd moest worden om een aanvraag in te dienen. Al met al kende de pilot dus een valse start.

In het veld bestond de vrees dat de aanvraagprocedure bij de LTC tijdrovend zou zijn. Dat bleek mee te vallen. In algemene zin waren de beslistermijnen van de LTC geen knelpunt. De aanvraag zelf kostte op zichzelf niet buitensporig veel tijd. Wel was het zo dat de tijdsbelasting voor medewerkers van politie of justitie die regelmatig aanvragen deden, behoorlijk opliep.

Voor politie en justitie hield de pilot een aantal noviteiten in die niet gebruikelijk was bij forensisch onderzoek dat door het NFI werd verricht. Zo moest men offertes opvragen bij de particuliere instituten en diende de politie de facturen van de particuliere instituten voor te schieten. Beide was men niet gewend en leverden complicaties op. De offertes werden door de aanvragers nauwelijks beoordeeld. Politie en justitie achtten zich niet goed in staat zich er een inhoudelijk oordeel over aan te meten. Het voorschieten van de facturen leidde tot irritatie (in tijden van bezuinigingen staat de liquiditeit het voorschieten niet altijd even goed toe) en onbegrip, maar ook tot een weinig soepel lopend logistiek proces binnen de politie. Facturen raakten zoek en/of werden laat betaald. Hier hadden de particuliere instituten last van.

De onderzoeken

In totaal zijn bij de LTC 298 aanvragen ingediend voor financiering van forensisch onderzoek door particuliere instituten. Daarvan is 91% gehonoreerd, 6% afgewezen en 4% ingetrokken. Een aantal van de afwijzingen had een tactisch-inhoudelijke reden. De LTC was in die gevallen niet overtuigd van de bijdrage van het forensische onderzoek aan de waarheidsvinding. Het proportionaliteitscriterium werd hierbij toegepast: volgens de commissie wegens de kosten niet op tegen opbrengsten. De LTC had behalve als om de aanvragen te toetsen aan de criteria snelheid, capaciteitsgebrek, contra-expertise en specialisme, ook de taak om aanvragen marginaal te toetsen op proportionaliteit en subsidiariteit. Deze marginale toetsing was niet bekendgemaakt aan het veld. Overigens kunnen vraagtekens worden geplaatst of de LTC niet meer dan marginaal getoetst heeft op subsidiariteit en proportionaliteit. De LTC heeft op inhoudelijke, materiële gronden aanvragen afgewezen, terwijl het bij een marginale toets gebruikelijk is alleen te beoordelen of een besluit (in dit geval een aanvraag) in redelijkheid tot stand had kunnen komen en op de juiste manier tot stand is gekomen.

De toepassing van de criteria 'snelheid' en 'specialisme' bleken het meest voor discussie vatbaar. Volgens particuliere instituten onderkende de LTC niet altijd hun specialistische kennis. De LTC toetste het snelheidscriterium aan het belang voor het opsporingsonderzoek en de waarheidsvinding en wees een aanvraag af waarbij de snelheid de vervolging van verdachten diende.

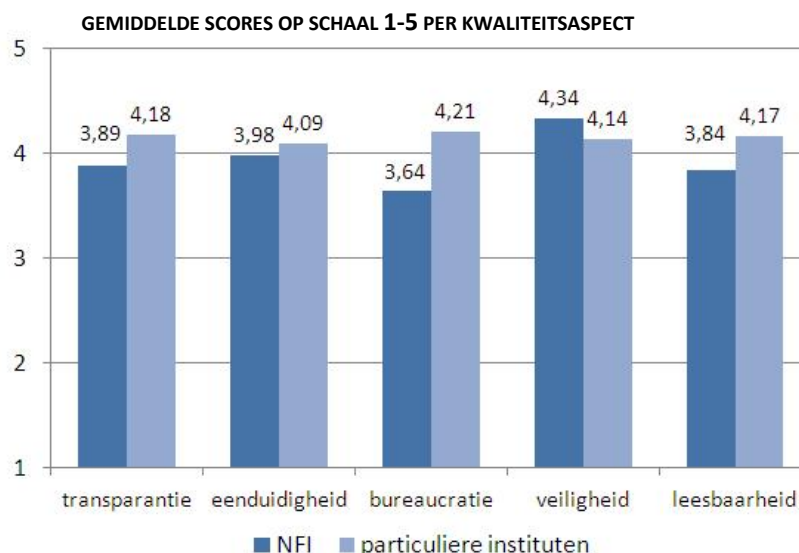
Veruit de meeste gehonoreerde aanvragen (36%) waren afkomstig uit Amsterdam. Van vrijwel alle arrondissementen of hiermee samenvallende politieregio's zijn aanvragen afkomstig, hoewel soms maar enkele. In veruit de meeste gevallen (meer dan eenderde) is een onderzoek uitbesteed aan een particulier instituut omdat het NFI geen capaciteit beschikbaar had. Verilabs is het meest ingeschakeld (54%). Er was in de pilot sprake van weinig diversiteit in de onderwerpen. Meer dan tweederde van de zaken betroffen DNA-onderzoek. De gemiddelde kosten per onderzoek bedroegen ongeveer € 7.500. De hoogste kosten per strafzaak (waarin meerdere forensische onderzoeken zijn verricht) bedroegen meer dan € 100.000.

Van het oorspronkelijk, door minister door de pilot beschikbaar gestelde budget van € 3,5 miljoen is uiteindelijk 73% benut. De onderbesteding wordt deels veroorzaakt door late facturering in combinatie met het door de rijksoverheid gehanteerde kasverplichtingenstelsel.

Ervaringen

Door veel respondenten is de snelheid van onderzoeken en rapporteren door particuliere instituten als een erg positief aspect van de uitbesteding aan particuliere forensische instituten gezien. Een objectieve vergelijking tussen de levertijden van de particuliere instituten en die van het NFI is niet mogelijk omdat niet dezelfde producten worden onderscheiden.

In de volgende figuur de zijn de gemiddelde scores van het NFI en de particuliere instituten op verschillende, in het onderzoek onderscheiden kwaliteitsaspecten weergegeven. Het betreft scores op een schaal van 1 tot 5. De score 1 is daarbij uiterst negatief en de score 5 uiterst positief.



Opvallend is dat de particuliere instituten op vier van de vijf aspecten beter scoorden dan het NFI. Daarbij gelden drie kanttekeningen. In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat het hier om *subjectieve* scores gaat, oftewel, om de meningen van de aanvragers. Sommige van de aspecten zijn vrijwel per definitie subjectief van aard (zoals leesbaarheid en rompslomp). Voor andere geldt dat niet. Een aspect als veiligheid van het onderzoeksmateriaal bijvoorbeeld, kan objectief worden beoordeeld. In het kader van de ISO-certificering

gebeurt dat ook. Desondanks is, net als met fysieke veiligheidsgevoelens in het dagelijks leven, ook het subjectieve oordeel over de veiligheid van het onderzoeksmateriaal van belang. Als daar twijfels over zijn, zou dat een barrière kunnen vormen om zaken uit te besteden aan particuliere instituten.

Een tweede kanttekening is dat functionarissen die evident geen vertrouwen hadden in de kwaliteit en veiligheid van particuliere instituten, niet in de pilot vertegenwoordigd waren. Degenen die aanvragen indienden in het kader van de pilot, vormden daarmee geen representatieve steekproef. Desondanks kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de 'gebruikers' in de pilot over het algemeen zeer tevreden zijn over de uitbesteding van forensisch onderzoek aan de particuliere instituten.

Een derde kanttekening is dat zaken als leesbaarheid en eenduidigheid ondergeschikt zijn aan de bijdrage aan de waarheidsvinding en de bewijskracht voor de rechter. Een heel toegankelijk rapport met een heel eenduidige uitkomst ('het is zeker het gevonden spoor toebehoort aan verdacht X') moet buiten inhoudelijke twijfel staan. Kwaliteit en het voldoen aan wetenschappelijke normen en eisen staan voorop. Er is geen reden om aan te nemen dat daar met de door particuliere instituten uitgevoerde forensische onderzoeken niet het geval is. Aspecten als leesbaarheid dragen dan wel bij aan een efficiënt en effectief gebruik van het forensisch onderzoek door politie en justitie.

Gevolgen

In totaal zijn in het kader van de pilot in 268 strafrechtelijke onderzoeken forensisch onderzoeken uitbesteed aan particuliere forensische instituten. Wat zou er met die onderzoeken zijn gebeurd als deze niet door particuliere instituten uitgevoerd en door de LTC gefinancierd zouden worden? Waarschijnlijk zouden veel van de betreffende strafzaken uiteindelijk geëindigd zijn als plankzaken. Omdat in de pilot relatief weinig zaken betrokken waren (het totale benutte budget in het kader van zaakonderzoek betrof ongeveer 2% van dat van het NFI) is het effect van de pilot op metaniveau klein. Toch gaat het om meer dan 250 zaken die betrekking hadden op overvallen, berovingen, steekpartijen, levens- en zedendelicten en dus zeker geen 'bagatelzaken' waren.

Het effect van de pilot op het NFI was een afgeleide. Enerzijds was het NFI al langere tijd bezig met een autonoom proces om de interne werkprocessen, de klantgerichtheid en de doorlooptijden te verbeteren. Dat proces heeft duidelijke positieve gevolgen gehad. De pilot vormde hiervoor niet het vliegwiel. Desondanks kan de invloed van de opkomst van particuliere instituten op het NFI ook niet gebagatelliseerd worden. Zonder particuliere instituten zou het NFI een monopolist zijn zonder enige marktprikkel. Dat zou kunnen leiden tot een weer in zichzelf gekeerd instituut dat niet de moeite hoeft te nemen om te streven naar een tevreden klant.

Een belangrijk gevolg van de pilot was dat veel aanvragers bij politie en justitie voor het eerst ervaring kregen met particuliere forensische instituten. Onbekend maakte onbemand. Door de pilot is dat voor veel aanvragers veranderd. Positieve ervaringen als het gaat om kwaliteitsaspecten als snelheid, leesbaarheid, klantgerichtheid, gevoegd bij de (technische) kwaliteit van de onderzoeken, maakten dat veel aanvragers graag zaken deden met particuliere instituten. De gevoelsmatige voorkeur voor het NFI die veel betrokkenen vóór de pilot hadden, lijkt bij een substantieel deel van de aanvragers niet (meer) aanwezig. Bekend maakte bemand.