



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Evaluatieonderzoek pilot 'uitbesteding
forensisch onderzoek aan particuliere
instituten'

Bekend maakt bemind

Groningen, maart 2012

Niko Struik
Heinrich Winter

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen



Inhoud

1. INLEIDING	1
1.1 FORENSISCH ONDERZOEK	1
1.2 PILOT	2
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN –AANPAK	3
1.3.1. <i>Inleiding</i>	3
1.3.2. <i>Centrale onderzoeksvraag</i>	3
1.3.3. <i>Deelonderzoek A: Uitvoeren van meting 0: referentiemeting</i>	4
1.3.4. <i>Deelonderzoek B: Proces</i>	4
1.3.5. <i>Deelonderzoek C: Ervaringen</i>	5
1.3.6. <i>Deelonderzoek D: Effecten</i>	6
1.4 LEESWIJZER	7
2. CONTEXT	9
2.1 INLEIDING	9
2.2 ONDERZOEK TILBURG	9
2.2.1. <i>NFI 'preferred supplier'</i>	9
2.2.2. <i>Kwaliteitsborging</i>	10
2.2.3. <i>Internationale vergelijking</i>	10
2.2.4. <i>Overwegingen bij marktwerking</i>	11
2.2.5. <i>Drie scenario's</i>	11
2.3 NULSITUATIE	13
2.4 PARTICULIERE INSTITUTEN	14
2.5 CONCLUSIE	16
3. INRICHTING VAN DE PILOT	17
3.1 INLEIDING	17
3.2 CRITERIA	17
3.3 LTC	18
3.4 DOELGROEP	18
3.5 PARTICULIER INSTITUUT	19
3.6 STAPPEN IN DE PROCEDURE	20
3.7 CONCLUSIE	21
4. PROCESERVARINGEN	23
4.1 INLEIDING	23
4.2 BEKENDHEID VAN DE PILOT	23
4.3 TOERUSTING OP PILOT	25
4.3.1. <i>Tijdsinvesteringen</i>	25
4.3.2. <i>Offertes</i>	26

4.3.3.	<i>Facturering</i>	27
4.3.4.	<i>DNA-besluit</i>	27
4.4	BESLISTERMIJNEN LTC.....	28
4.5	DE PARTICULIERE INSTITUTEN.....	29
4.6	BUDGET.....	30
4.7	CONCLUSIE.....	30
5.	DE ONDERZOEKEN	33
5.1	INLEIDING	33
5.2	BESLUITVORMING OVER AANVRAGEN	33
5.3	AANVRAGERS.....	37
5.4	CRITERIA.....	39
5.5	INGESCHAKELDE PARTICULIERE INSTITUTEN	40
5.6	ONDERWERPEN.....	42
5.7	FINANCIËLE KENGETALLEN	44
5.8	CONCLUSIE.....	45
6.	ERVARINGEN.....	47
6.1	INLEIDING	47
6.2	LEVERTIJDEN.....	47
6.3	KWALITEIT.....	48
6.4	KWALITEITSASPECTEN.....	49
6.4.1.	<i>Inleiding</i>	49
6.4.2.	<i>Leesbaarheid</i>	51
6.4.3.	<i>Veiligheid</i>	51
6.4.4.	<i>Bureaucratie</i>	52
6.4.5.	<i>Eenduidigheid</i>	52
6.4.6.	<i>Transparantie</i>	53
6.5	CONCLUSIE.....	53
7.	GEVOLGEN	55
7.1	INLEIDING	55
7.2	ZAKEN.....	55
7.3	NFI	56
7.4	GEBRUIKERS.....	57
7.5	NEVENEFFECTEN	58
7.6	CONCLUSIE.....	58
8.	CONCLUSIES	61
8.1	INLEIDING	61
8.2	NULMETING	61
8.3	PROCES	61
8.4	ERVARINGEN	64
8.5	EFFECTEN.....	66
8.6	MARKTWERKING IN DE PILOT	66
8.7	SLOTBESCHOUWING.....	67
BIJLAGE 1:	GESPREKSPARNERS NUL- EN NAMETING	71
BIJLAGE 2:	AANVRAAGFORMULIER LTC.....	73

Colofon

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie.

© 2012 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof.dr. H.B. Winter

Senior onderzoeker: mr. N. Struikma

Onderzoeksondersteuning: mr. J. Nagtegaal

Adviseurs: prof.dr. J. de Ridder (hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen), prof.mr. Berend Keulen (hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen) en H.A. Jansen (commissaris van politie buiten dienst).

Begeleidingscommissie:

Prof.dr. M.P. Schinkel (voorzitter) Universiteit van Amsterdam

Dr. J.K. Helderma Radboud Universiteit

Drs. L. Kieftenbeld Ministerie van Veiligheid en Justitie (in 2010)

Mr. K. Krijnen Ministerie van Veiligheid en Justitie

Dr. C.J. de Poot Politieacademie, WODC, Hogeschool van Amsterdam

Dr. H.C.J. van der Veen WODC (namens opdrachtgever)





Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Forensisch onderzoek

Forensisch onderzoek of forensische wetenschap is (veelal technisch) onderzoek dat gedaan wordt ten behoeve van de waarheidsvinding in strafrechtelijke onderzoeken. Er is geen standaard- of algemeen gebruikte definitie voor het begrip. De gehanteerde definities hebben vaak gemeenschappelijk dat ze een breed spectrum aan methoden, technieken en expertisegebieden aanduiden die gebruikt worden bij de rechtspleging.¹ Forensisch-technisch onderzoek kan worden gezien als een deelverzameling van forensisch onderzoek, dat ook sociaalwetenschappelijke en gedragswetenschappelijke methoden omvat, zoals bij forensische psychiatrie of forensische economie, en waarbij naast sporenonderzoek voor (strafrechtelijke) waarheidsvinding bijvoorbeeld ook onderzoek plaatsvindt naar recidiverisico ten behoeve van strafoplegging.²

Verreweg de meeste forensische onderzoeken betreffen forensisch-technisch onderzoek. Binnen die categorie is DNA-onderzoek (humane biologische sporen) veruit het meest voorkomend. Daarnaast wordt relatief veel toxicologisch onderzoek uitgevoerd. Andere meer voorkomende technisch-forensische onderzoeken zijn sporenonderzoek (kras-, indruk-, vormsporen), vingerafdrukken en drugsanalyse.

Van oudsher wordt forensisch-technisch onderzoek binnen de Nederlandse strafrechtsteden uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Het NFI heeft drie kerntaken:

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

Het NFI is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie en valt onder het DG Rechtspleging en Rechtshandhaving. Het NFI wordt voor het grootste gedeelte gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. De begroting wordt vrijwel geheel gedekt door bijdragen (lumpsum en projecten) van dit ministerie. In 2011 ging het om een bijdrage van € 71,6 miljoen van het moederdepartement op een totale omzet van € 72,9 miljoen.

¹ Koops e.a., TILT, *Marktwerking in het forensisch onderzoek. Een veldverkenning*, WODC, 2010, p. 16.

² Idem.

Lange tijd was het NFI, voortgekomen uit een fusie van het in 1945 opgerichte Gerechtelijke Laboratorium en het in 1951 opgerichte Laboratorium voor de Gerechtelijke Pathologie, de enige aanbieder in Nederland van forensische expertise. In 1994 is het Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO) opgericht als (wettelijk) instituut voor contra-expertise. Dat ontleende zijn bestaansrecht aan de eerste DNA-wet. Op basis daarvan moest er een mogelijkheid komen voor een onafhankelijke contra-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 Kindermishandeling 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 ongelimiteerd beroep op het NFI wordt gedaan, zijn met de politiekorpsen en het OM afspraken gemaakt in de vorm van Service Level Agreements (SLA's). Voor veel producten is in dat kader een maximum stuksaantal afgesproken (bijvoorbeeld: maximaal 200 DNA-onderzoeken per maand), voor enkele producten (zoals die van afdeling Digitale Biometrie) bestaat de SLA uit een maximaal aantal uren. Politie en justitie kunnen ook buiten de SLA's een beroep doen op het NFI, maar dat valt niet binnen de lump sum financiering; daardoor moet er dus afzonderlijk betaald worden voor de geleverde diensten.

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. De financiering van door andere forensische instituten dan het NFI uitgevoerd onderzoek kan op twee manieren gedekt worden:

- uit de algemene middelen van de politie, waarin ook de middelen voor opsporing zijn voorzien, en
- het budget gerechtskosten in strafzaken van het Openbaar Ministerie. De verdeling hiervan wordt regionaal bepaald door de regionale colleges cq. de arrondissementen.

1.2

Pilot

In de vaste commissie voor Justitie in oktober 2008³ wordt door diverse partijen aandacht gevraagd voor de positie van particuliere instituten in het forensisch onderzoek in de strafrechtketen. De minister geeft als reactie hierop in een brief van 29 juni 2009⁴ aan te hechten aan de instandhouding van de positie van het Nederlands Forensisch Instituut. Hij ziet echter ook aanleiding tot een nadere beschouwing van de positie van particuliere onderzoeksinstituten. Hij noemt vier redenen waarom de inschakeling van particuliere instituten wenselijk zou kunnen zijn:

- Onderzoeksresultaten moeten soms snel beschikbaar zijn voor de opsporing.
- De vraag naar forensisch onderzoek zal naar verwachting verder toenemen.

³ TK 2008/09, 31 700, nr. 81.

⁴ TK 2008/09, 31 700, nr. 150.

- Na de inwerkingtreding van de Wet deskundige in strafzaken (Stb. 2009, 33) wordt aan de verdachte een uitdrukkelijk recht toegekend om te verzoeken tot een contra-expertise. *Equality of arms* is daarbij van belang, Ook voor de verdediging dienen goede deskundigen beschikbaar te zijn. De eerder genoemde Wet deskundige in strafzaken bevestigt het belang van de beschikbaarheid van goede deskundigen.
- Het NFI beschikt niet altijd over bepaalde specialistische expertise.

De minister stelt in zijn brief dat niet alleen vraag en aanbod en de rol die particuliere forensische onderzoeksinstituten kunnen spelen van belang zijn in de discussie, maar dat ook kwaliteit, veiligheid van informatie, continuïteit van beschikbaarheid en innovatief vermogen relevant zijn.

De minister schrijft dat een breed aanbod van forensische dienstverlening kan bijdragen aan een goed functionerend strafrechtelijk bestel. Particuliere instituten kunnen daaraan bijdragen. Omdat er op dat moment nog weinig ervaringen waren met de inschakeling van particuliere forensische instituten, besloot de minister tot het instellen van een pilot.

“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 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 miljoen. Politie en justitie krijgen in het kader van deze pilot extra mogelijkheden om buiten het NFI opdrachten te verlenen aan particuliere onderzoeksbureaus. 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 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). Op de procedure en de commissie zal in hoofdstuk 2 nader worden ingegaan.

Het onderhavige rapport bevat de bevindingen van de evaluatie van deze pilot. De onderzoeksvragen worden in paragraaf 1.3 weergegeven.

1.3 Onderzoeksvragen en –aanpak

1.3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen weergegeven. Er zijn vier deelonderzoeken, te weten met betrekking tot de Ausgangssituatie (nulmeting), het proces, de ervaringen en de effecten. Voor elk van de deelonderzoeken worden per keer de onderzoeks-aanpak en –methoden beschreven.

1.3.2. Centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat volgende onderzoeksvraag centraal:

Onder welke condities zijn in het experiment de particuliere instituten in het forensische onderzoek ingezet?

Welke effecten en neveneffecten had de inschakeling van particuliere instituten in het forensisch onderzoek?

Het onderzoek is uiteengelegd in vijf deelonderzoeken die in de volgende subparagrafen worden weergegeven.

1.3.3. Deelonderzoek A: Uitvoeren van meting 0: referentiemeting

Onderzoeksvraag A:

Wat waren de verwachtingen en oordelen over de pilot, het nut en de noodzaak ervan en de te verwachten (neven)effecten?

Aanpak

De pilot is van start gegaan in het najaar van 2009. Het evaluatieonderzoek startte in maart 2010. Daardoor kon geen zuivere nulmeting worden uitgevoerd. In het onderzoek is de nulmeting benaderd door gegevens te verzamelen over de situatie in het jaar 2009 op een retrospectieve manier. Voor het bepalen van de (neven)effecten van het experiment is informatie van het NFI verzameld met betrekking tot de doorlooptijden van de verschillende typen onderzoek die men verricht.

Daarnaast is een kwalitatieve nulmeting uitgevoerd. Dat is gebeurd door middel van interviews met sleutelfunctionarissen van het NFI en zijn afnemers (politie, justitie en – via het OM – de advocatuur) alsmede met enkele particuliere onderzoeksinstituten. In de interviews is ingegaan op de verwachtingen en oordelen van de gesprekspartners over nut, noodzaak, knelpunten en effecten van de inschakeling van particuliere instituten voor forensisch onderzoek. In bijlage 1 zijn de gesprekspartners weergegeven.

1.3.4. Deelonderzoek B: Proces

Onderzoeksvraag B1

Zijn er gedurende het experiment wijzigingen in de organisatiestructuur van het experiment doorgevoerd? En indien ja, welke wijzigingen waren dat? Wat was daar de aanleiding voor?

Aanpak

In het onderzoek is de (organisatie)structuur vergeleken tussen de situatie zoals die was in 2009 en de situatie zoals vastgesteld in het najaar van 2010 en het voorjaar van 2011. Ter beantwoording van deze vraag zijn documenten bestudeerd die tijdens het experiment zijn opgesteld en is het onderwerp aan de orde gesteld in interviews.

Onderzoeksvraag B2

Hoe zijn de potentiële aanvragers van forensisch onderzoek over het experiment geïnformeerd? In welke mate bleken zij ook op de hoogte van het experiment en hoe ontwikkelde zich dit gedurende het experiment?

Aanpak

De informatievoorziening over het experiment was één van de onderwerpen die in de telefonische interviews met de aanvragers aan de orde zijn gekomen. Door expliciet aandacht te besteden aan de vraag wanneer en hoe men op de hoogte raakte van het bestaan van het experiment, wordt deze onderzoeksvraag beantwoord.

Onderzoeksvraag B3

In hoeverre bleken de in het experiment deelnemende organisaties voldoende voorbereid te zijn voor hun taken?

Aanpak

Deze deelvraag beoogde te achterhalen of het experiment volgens plan is uitgevoerd: was elke deelnemende partij voldoende voorbereid op de uit te voeren taken? Hiertoe zijn zowel aan het begin als aan het eind van het experiment interviews gehouden met de LTC en met de gebruikers.

Onderzoeksvraag B4

In hoeverre zijn de criteria voor het selecteren van een zaak ook in de praktijk toegepast? Indien van toepassing, onder welke omstandigheden en met welke redenen is er forensisch onderzoek uitgevoerd dat niet aan de criteria voldoet? Hoe vaak kwam dat voor?

Aanpak

Aan het experiment lag ten grondslag dat aanvragen voor financiering van forensisch onderzoek door particuliere instituten gehonoreerd zouden worden indien voldaan werd aan ten minste één van vier criteria (gewenste snelheid, capaciteitsgebrek NFI, gewenste specialistische expertise, contra-expertise of second opinion). Per afzonderlijke aanvraag is vastgesteld of het experiment in alle gevallen overeenkomstig dit uitgangspunt is uitgevoerd.

Onderzoeksvraag B5

Waren er knelpunten gedurende het experiment? En indien ja, welke waren dat?

Aanpak

Deze onderzoeksvraag is beantwoord op basis van de informatie die uit de interviews is verkregen.

Onderzoeksvraag B6

Hoe is het budget voor het experiment verdeeld over de uitgevoerde forensische onderzoeken en over de organisatie van het experiment?

Aanpak

Het budget voor het experiment bedroeg € 3,5 miljoen. Dit was zowel bestemd voor de organisatie van het experiment als voor de uitvoering van forensische onderzoeken door particuliere instituten. Op basis van documentonderzoek is een analyse uitgevoerd van de verdeling van dat budget over de organisatiekosten en de feitelijke uitvoering van forensisch onderzoek door externe onderzoeksinstituten.

1.3.5.

Deelonderzoek C: Ervaringen

Onderzoeksvraag C:

Wat waren de ervaringen met de pilot en met door particuliere instituten verricht forensisch onderzoek?

Aanpak

Met aanvragers voor financiering van door particuliere instituten uitgevoerde forensische onderzoeken zijn telefonische interviews uitgevoerd. In het oorspronkelijke onderzoeksformat werd uitgegaan van een kwantitatief vragenlijstonderzoek onder de aanvragers. Door het onderzoeksteam is hiervan afgeweken omdat telefonische interviews meer informatie

opleverden. Gedurende de gehele looptijd van de pilot zijn aanvragers geïnterviewd. Dat gebeurde nadat het forensische onderzoek was afgesloten en de rapportage in het bezit was van de aanvrager. Op dat moment had de aanvrager een goed inzicht in de aanvraagprocedure, in de ervaringen met het particuliere instituut en in de rapportage waarin de bevindingen van het forensische onderzoek zijn opgeschreven.

In de interviews is ingegaan op hun ervaringen met de pilot en met de externe instituten. In totaal hebben 98 verschillende personen een aanvraag ingediend. De aanvragen zijn afkomstig van de politie (30), het Openbaar Ministerie (49), De Forensische Samenwerking in de Opsporing (FSO, een samenwerkingsverband van politie en het NFI) (9), de advocatuur (8) en de rechterlijke macht (2). In totaal zijn 74 van de 98 aanvragers telefonisch geïnterviewd. Vijf respondenten zijn niet geïnterviewd omdat ze om diverse redenen (ziekte, sabbatical, andere baan, zwangerschap) niet bereikbaar waren. Bij vijf respondenten is het niet gelukt een afspraak te maken of zijn gemaakte afspraken niet doorgegaan, omdat de respondenten geen tijd hadden. De overige respondenten zijn niet geïnterviewd omdat de gegevensverzameling van de evaluatie was afgesloten voordat dat het forensische onderzoek was afgerond. Daardoor konden deze aanvragers nog geen oordeel uitspreken over bijvoorbeeld de kwaliteitsaspecten van het forensische onderzoek. Dat komt erop neer dat 75% van de respondenten geïnterviewd is, die 95% van de aanvragen voor hun rekening hebben genomen.

Pro Facto heeft voor elke aanvraag de beschikking gekregen over dezelfde informatie als de LTC. Hiervoor is een door het Parket-Generaal opgestelde vertrouwelijkheidsverklaring ondertekend.

Na de afsluiting van de pilot is het grootste gedeelte van de in het kader van de nulmeting geïnterviewde personen, opnieuw geïnterviewd (bijlage 1). Daarbij zijn hun ervaringen met de pilot en de uitbesteding van forensisch onderzoek geïnventariseerd en afgezet tegen de vooraf uitgesproken verwachtingen. Enkele van de respondenten die in de nulmeting zijn geïnterviewd, hebben uiteindelijk geen betrokkenheid gehad in de pilot. Zij zijn niet opnieuw geïnterviewd. Eén respondent van een extern instituut waarvan niet voorzien was dat deze een substantieel aantal zaken in het kader van de pilot zou afhandelen, is alleen in de nameting geïnterviewd.

1.3.6. Deelonderzoek D: Effecten

Onderzoeksvraag D1

Wat waren de effecten van het experiment op de uitvoering van forensisch onderzoek door particuliere onderzoeksinstituten?

Aanpak

Deze vraag combineerde in feite verschillende eerder weergegeven onderzoeksvragen en werd beantwoord door:

- analyse van de interviews en data uit het registratiesysteem, onder meer door de gegevens gedurende het experiment met elkaar te vergelijken op zaken als doorlooptijden, tevredenheid, kosten, benutting en andere aspecten die geregistreerd worden;
- analyse en vergelijking van kengetallen (onder meer doorlooptijden) van het NFI.

Onderzoeksvraag D2

Waren er ook neveneffecten van het experiment? Welke waren dat? En hoe verhielden deze neveneffecten zich tot de gevonden neveneffecten in het parallel uitgevoerde onderzoek naar de invoering van marktwerking in het forensische onderzoek?

Aanpak

Op dit onderwerp is vooral tijdens de kwalitatieve interviews ingegaan.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de context van de pilot beschreven. Daarbij worden de uitkomsten van een verkennend onderzoek naar marktwerking in het forensisch onderzoek beschreven, wordt ingegaan op de meningen vooraf of nut, noodzaak en wenselijkheid van marktwerking en worden particuliere instituten geïntroduceerd die zich richten op forensisch onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de inrichting van de pilot en op de formele procedure. Hoofdstuk 4 bevat de 'proceservaringen', te weten de bekendheid van de pilot, de beslistermijnen, de toerusting op de pilot en het budget. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de forensische onderzoeken die in het kader van de pilot door particuliere instituten zijn uitgevoerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan de onderwerpen, de kosten ervan en de instituten die ze hebben verricht. Hoofdstuk 6 bevat de ervaringen van de gebruikers (politie, OM, advocaten) met de (onderzoeken van de) particuliere instituten. Hierbij komen aspecten aan de orde als de leesbaarheid van rapporten, de bureaucratie en de transparantie. Hoofdstuk 7 gaat in op de gevolgen die de pilot mee zich mee heeft gebracht, bijvoorbeeld in het functioneren van het NFI. In hoofdstuk 8 ten slotte worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Hoofdstuk 2

Context

2.1 Inleiding

Zoals aangegeven, stelde de minister in 2008 dat een breed aanbod van forensische dienstverlening kan bijdragen aan een goed functionerend strafrechtelijk bestel en dat particuliere instituten daarin een rol kunnen spelen. Omdat er op dat moment nog weinig ervaringen waren met de inschakeling van particuliere forensische instituten, besloot de minister tot het instellen van een pilot. In dezelfde brief⁵ heeft de minister ook besloten dat er een veldverkenning zou worden uitgevoerd naar marktwerking in het forensisch onderzoek. Dit onderzoek is – deels gelijktijdig met de pilot – uitgevoerd door de Universiteit Tilburg⁶. Doelstelling was in kaart te brengen hoe het landschap van het forensisch onderzoek eruit ziet en hoe het veld – politie, justitie, instituten, wetenschappers – aankijkt tegen marktwerking op dit gebied. De onderzoeksresultaten zijn relevant voor de evaluatie van de pilot omdat ze de context beschrijven waarin de pilot plaatsvindt. De belangrijke bevindingen worden daarom in paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk gepresenteerd. In paragraaf 2.44 ten slotte worden de belangrijkste particuliere forensische instituten in Nederland geïntroduceerd.

2.2 Onderzoek Tilburg

Deze paragraaf is te beschouwen als een samenvatting van het genoemde Tilburgse onderzoek. We geven de bevindingen weer in een kader, zodat er geen misverstanden ontstaan over de bron. In deze paragraaf worden dus geen bevindingen weergegeven die ontleend zijn aan het onderzoek naar de pilot.

NFI 'preferred supplier'

De Tilburgse studie leverde geen kwantitatieve gegevens op over de gevallen waarin particuliere instellingen door politie en Openbaar Ministerie worden ingezet. Wel was duidelijk dat het naast DNA-contra-expertise of ander tegenonderzoek, vooral gaat om arbeidsintensief maatwerkonderzoek of specialistisch onderzoek, zoals digitale analyse. Meestal gaat het om onderzoek op een later moment in het opsporingsproces. Een belangrijke reden om onderzoeken door particuliere of uni-

⁵ TK 2008/09, 31 700, nr. 150.

⁶ Koops, B-J, R. Leukfeldt, B. Hoogenboom en W. Stol, TILT, *Marktwerking in het forensisch onderzoek. Een veldverkenning*, WODC, 210

versitaire/HBO-instellingen uit te laten voeren is de verwachte snelle oplevering van resultaten.

Het NFI heeft geen wettelijk monopolie, maar heeft wel een preferente positie. Dat komt in de eerste plaats door de hiervoor, in paragraaf 1.1 beschreven financieringsstructuur. Ten tweede hebben politie en Openbaar Ministerie de neiging om allereerst aan te kloppen bij het NFI, van oudsher het vaste adres. Het NFI heeft zijn dominante positie, zo stelt de studie, ook te danken aan de waardering bij politie en OM voor de kwaliteit van het werk dat het NFI in hun ogen van oudsher levert.

Kwaliteitsborging

Op forensisch-technisch onderzoek in Nederland is een kwaliteitsstelsel van toepassing met verschillende instrumenten voor kwaliteitsbewaking. Daaronder vallen wet- en regelgeving, accreditatie door de Raad voor Accreditatie op basis van ISO-standaard 17025, en allerlei vormen van zelfregulering, zoals certificering van onderzoekers door een externe instantie, beoordeling door collega's en interne audits. Er is slechts beperkte wet- en regelgeving van toepassing op forensisch onderzoek; alleen voor de uitvoering van DNA-onderzoek, en in beperktere mate voor bloed- en urineonderzoek bij verkeersalcoholcontroles, ligt er een wettelijk kader met de nodige kwaliteitswaarborgen, waaronder verplichte laboratoriumaccreditatie. Daarnaast heeft de Wet deskundige in strafzaken, die op 1 januari 2010 in werking trad, eisen vastgelegd voor deskundigenbewijs, en is een Nederlands Register Gerechtigd Deskundigen (NRGD) ingesteld. De meeste in Nederland actieve instituten hebben een accreditatie voor één of meer typen onderzoek, en zij hanteren diverse vormen van zelfregulering.

Naast de parameters kwaliteit en snelheid speelt ook veiligheid een rol, vooral bij het bewaken van sporenmateriaal in de keten (waarvoor Forensisch Technische normen zijn ontwikkeld) en bij integriteitsbewaking van forensisch onderzoekers. Voor dit laatste kan screening een zekere waarborg bieden, maar in de praktijk zijn minder FO-onderzoekers gescreend dan vaak wordt gedacht in het veld. Net zoals er in het opsporingsonderzoek niet één spoorsoort zaligmakend is omdat elke spoorsoort zijn zwakke kanten heeft, zo is er ook niet één instrument voor kwaliteitsbewaking zaligmakend.

Wanneer er gekozen zou worden voor het verder doorvoeren van marktwerking in het forensische onderzoeksveld, zouden alle aanbieders zich moeten kunnen manifesteren als betrouwbare partner voor politie en justitie, zo stelt het onderzoek. Marktwerking vraagt derhalve om te beginnen om een integraal, meerlagig stelsel van kwaliteitsborging, zowel voor NFI als andere aanbieders. Dat stelsel moet ervoor zorgen dat politie en justitie alle aanbieders die aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen, in principe moeten kunnen aanmerken als betrouwbare partner. Vervolgens is het voor de aanbieders zaak om een goede reputatie op te bouwen en goede relaties met klanten te onderhouden, of om bijvoorbeeld een uniek product aan te bieden, zoals een bepaalde analysevaardigheid, een unieke combinatie van technieken of een speciale dienst.

Internationale vergelijking

In de Verenigde Staten is van oudsher sprake van marktwerking in het forensisch onderzoek, in het Verenigd Koninkrijk is in het afgelopen decennium marktwerking ingevoerd met de verzelfstandiging van de Forensic Science Service (FSS) en het overhevelen van het budget voor forensisch onderzoek naar de politie. In beide landen zijn er diverse aanbieders, zowel publiek als privaat gefinancierde.⁷

De effecten van marktwerking in het Verenigd Koninkrijk lijken volgens de studie te wijzen op efficiëntieverbeteringen (lagere prijzen, snellere doorlooptijden) maar ook op schokeffecten door een (volgens sommigen te) abrupte overgang naar vrije concurrentie, met een overaanbod en te grote

⁷ FSS is begin 2012 opgeheven. Als gevolg van marktwerking heeft het instituut het hoofd financieel niet boven water kunnen houden.

concurrentie op prijs als gevolg.

De ervaringen in de Verenigde Staten lijken aan te tonen dat een al te vrije markt zonder sturing en regulering veel nadelen kent, waaronder grote verschillen in kwaliteit, kwaliteitsborging en opleiding, weinig aandacht voor (fundamenteel) onderzoek en ontwikkeling, en een navenant gebrekkige kennisbasis van het forensisch onderzoek.

De belangrijkste les uit zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk is volgens onderzoekers dat een markt voor forensisch onderzoek pas goed tot wasdom kan komen indien er duidelijke, afdwingbare regels zijn voor de kwaliteit ervan.

Overwegingen bij marktwerking

Het onderzoek stelt dat er volgens velen een grens zit aan de mate waarin marktwerking in het forensisch onderzoek kan worden doorgevoerd. Niet alleen de aanbodzijde, maar zeker ook de vraagzijde van de forensische onderzoeksmarkt kent beperkingen in de mogelijkheden tot het doorvoeren van marktwerking. Het inkopen van forensisch onderzoek vraagt dat de inkopende partij, de klant, bereid en in staat is om de aangeboden producten en diensten met elkaar te vergelijken en om te beoordelen wat, gezien de eisen die men vanuit de strafrechtpleging mag stellen, een verantwoorde keuze is. De klant moet in dat geval in staat zijn om forensische technieken en werkwijzen op verantwoorde wijze op hun kwaliteit of prijs/prestatieverhouding te beoordelen. Dat vergt veel van een politiekorps of een parket, niet alleen deskundigheid maar ook inzet van (extra) capaciteit.

Door betrokkenen werd volgens het Tilburgse onderzoek verwacht dat het NFI bij marktwerking marktaandeel zal verliezen aan andere aanbieders, maar hoeveel viel volgens het onderzoek moeilijk in te schatten. Naast de huidige alternatieve aanbieders zouden mogelijk nog andere spelers de markt betreden, maar vanwege de kleine omvang van Nederland werd niet een groot aantal substantiële aanbieders verwacht. Daarbij zou te verwachten zijn dat marktwerking zou leiden tot een gevarieerder aanbod aan producten en dat het aanbod sneller of specifieker zal worden afgestemd op wat de afnemers vragen.

De meningen over de gevolgen voor toepassingsgericht onderzoek en ontwikkeling zijn verdeeld; sommigen vrezen dat dit het kind van de rekening wordt, anderen verwachten dat onderzoek en ontwikkeling in een marktsituatie niet verslechteren en mogelijk zelfs verbeteren.

Drie scenario's

Het onderzoek benoemt drie mogelijke toekomstscenario's voor wat betreft marktwerking in het forensische onderzoek. Een volledig monopolie voor het NFI wordt geen realiteit meer geacht, evenmin als een volledig vrije markt een realistische optie lijkt. In plaats daarvan zijn scenario's geschetst die variëren op twee variabelen: de mate waarin de markt wordt vrijgegeven (inclusief overheveling van het budget voor forensisch onderzoek van het NFI naar Openbaar Ministerie) voor verschillende typen onderzoek en de mate van overheidssturing bij het bewaken van de markt.

1. NFI-plus (geen vrijgegeven markt, veel overheidssturing)

Er wordt geen verdere marktwerking in het FO ingevoerd, maar de huidige situatie waarin kleine aanbieders op de markt opereren naast een dominant NFI wordt bestendig. Het NFI blijft zijn huidige status en bulkfinanciering behouden, maar ter borging van de kwaliteit worden er wel nadere wettelijke eisen gesteld waar het NFI aan dient te voldoen. Ten behoeve van het uitvoeren van contra-expertise, wordt voor de belangrijkste productgroepen bij wet een vast laboratorium aangewezen als toegelaten aanbieder. Deze aanbieders krijgen structurele overheidsfinanciering om hun contra-expertisetaak te kunnen uitoefenen⁸.

⁸ Hieraan is in 2009 een einde gekomen

Dit scenario heeft als voordelen dat het continuïteit en stabiliteit biedt met veel mogelijkheden voor publieke sturing, maar als nadelen dat het geen marktprikkels bevat tot efficiëntie en innovatie of het voorkomen van zaakachterstanden, en het biedt door de financieringsstructuur geen mogelijkheid tot eerlijke concurrentie voor alternatieve aanbieders.

2. "DNA-Tox-IT" (gedeeltelijk vrijgegeven markt, relatief weinig overheidssturing)

De markt voor forensisch-technisch onderzoek wordt gedeeltelijk opengesteld, en wel voor de drie belangrijkste productgroepen waar voldoende vraag en aanbod is: DNA, toxicologie en digitaal onderzoek. Het budget voor deze typen forensisch onderzoek wordt overgeheveld van het NFI naar het Openbaar Ministerie, dat besluit om DNA-, toxicologisch of digitaal onderzoek in te kopen bij een bepaalde aanbieder. De aanbieders moeten aan minimale wettelijke eisen voldoen (zoals accreditatie voor DNA- en toxicologisch onderzoek), maar de kwaliteit wordt gewaarborgd doordat de aanbieders op kwaliteit concurreren.

Voor de overige benodigde productgroepen blijft het NFI de preferente aanbieder, die daarvoor bulkfinanciering krijgt en in Service Level Agreements capaciteitsniveaus vastlegt. Het huidige justitiële budget voor forensisch onderzoek en ontwikkeling wordt overgeheveld naar NWO, die het in een specifiek programma uitzet bij consortia van een forensisch laboratorium en wetenschappelijke onderzoekers.

Dit scenario biedt concurrentie waar mogelijk en continuïteit waar nodig; ook bevat het een competitieve impuls voor (wetenschappelijk) onderzoek. Nadelen zijn echter dat het in stand houden van niet-vrijgegeven productgroepen relatief kostbaar is, dat administratieve lasten voor afnemers toenemen, dat het NFI niet kan concurreren op de private markt in DNA-, toxicologisch en digitaal onderzoek, en het mededingingstoezicht in deze 'halve' markt bepaald complex is.

3. "Nederlands Forensische Autoriteit" (geheel vrijgegeven markt, relatief veel overheidssturing)

De markt voor forensisch onderzoek wordt geleidelijk vrijgegeven, te beginnen met DNA en digitaal onderzoek en vervolgens met andere productgroepen. Na tien jaar moet de hele markt vrijgegeven zijn en kunnen naast het NFI naar verwachting nog een groot (internationaal) full-service-laboratorium actief zijn alsook diverse kleine, specialistische aanbieders. Alle aanbieders moeten voldoen aan algemene wettelijke eisen. Het NFI wordt geprivatiseerd zodat het zich op de hele (ook private) markt voor forensisch onderzoek kan begeven in concurrentie met andere aanbieders, maar de Staat blijft enig aandeelhouder. Het budget voor forensische onderzoeken wordt – in dezelfde geleidelijke mate als de productgroepen – overgeheveld van NFI naar OM, dat investeert in capaciteit en expertise om goede keuzes te kunnen maken bij het inkopen van forensisch onderzoek. Om te zorgen dat de dynamische markt van vraag en aanbod voldoende kwalitatief en innovatief blijft, wordt een Nederlands Forensische Autoriteit opgericht, die een driedelige verantwoordelijkheid krijgt: toezichthouder op de naleving van de wettelijk vastgelegde eisen, adviseur en kenniscentrum op het terrein van forensisch onderzoek, en aanjager van onderzoek en ontwikkeling.

Dit scenario kent als voordelen dynamiek en innovatiekansen door marktwerking en aansluiting op de groeimarkt in de bredere publiek-private veiligheidssector, waarbij het NFI kansen krijgt op de bredere (Europese) markt. Het heeft als nadelen dat het een onzekere overgangssituatie kent voor aanbieders, dat het investeringkosten vergt bij het OM en dat minder directe publieke sturing mogelijk is.

2.3

Nulsituatie

Zowel in het Tilburgse onderzoek als in ons onderzoek is ingegaan op nut, noodzaak en wenselijkheid van marktwerking cq. het inschakelen van particuliere instituten voor de uitvoering van forensisch onderzoek in de strafrechtketen. De onderzoeksactiviteiten in het kader hiervan zijn in beide gevallen uitgevoerd voorafgaand en aan het begin van de start van de pilot. Daarom zijn de bevindingen aan te duiden als nulsituatie. In algemene zin concludeert de Universiteit Tilburg dat het veld grotendeels open staat voor (enige vorm van) marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek, mits de kwaliteit van aanbieders door een integraal stelsel van kwaliteitsborgingsinstrumenten voldoende wordt verzekerd en mits invoering van marktwerking zorgvuldig gebeurt.

Desondanks was er, zo bleek uit beide onderzoeken, bij diverse geïnterviewde respondenten van politie en justitie toch ook een zekere hang om te bestaande situatie te consolideren. Er waren, zo was in brede kring de mening, geen (goede) redenen om verandering te brengen in de huidige situatie met het NFI als *preferred supplier*. Vertrouwen in de kwaliteit van het geleverde werk en in de integriteit van de personen die het forensisch onderzoek uitvoeren, was voor politie en justitie nog steeds het hoofdargument om een voorkeur te hebben voor het NFI. Over de kwaliteit van de producten van het NFI bestond tevredenheid en daar kwam bij dat algemeen werd aangegeven dat het NFI sinds ongeveer 2008 aanmerkelijk 'klantvriendelijker' is geworden. Zo is er in het kader van het programma 'Klanttevredenheid en doorlooptijden' ingezet op het vaststellen van de maximale capaciteit en zijn maximale levertijden gedefinieerd. Om de doorlooptijden te verlagen, is ook tijdelijk extra uitvoerende capaciteit vrijgemaakt ten koste van *research en development* en zijn bedrijfsprocessen gestroomlijnd. Ook zijn met de politiekorpsen en het OM afspraken gemaakt in de vorm van *Service Level Agreements* (SLA's) over het maximum aantal aan te leveren zaken (onderverdeeld naar type). De korpsen (c.q. het Openbaar Ministerie) moesten als gevolg daarvan zelf prioriteiten stellen. Het aanbod van zaken was daardoor afgenomen en beter te managen.

Door sommige respondenten is een aantal praktische en procedurele bezwaren genoemd die zich zouden kunnen voordoen als forensisch onderzoek in de strafrechtketen door particuliere instituten zou worden verricht. Daarbij ging het om aspecten als een mogelijk gebrek aan overzicht als sporen zich bij verschillende instituten bevinden en wat er zou kunnen gebeuren met sporen, profielen en extracten als een particulier instituut failliet zou gaan. Ook vragen betrokkenen zich af of het Openbaar Ministerie al voldoende toegerust is om aanbieders van forensisch onderzoek te vergelijken en een afgewogen keuze kunnen maken.

Aan de andere kant was er ook sprake van pragmatisme. De pilot werd vaak gezien als een extra potje waaruit forensisch onderzoek gefinancierd kon worden dat mooi meegenomen was. Er waren nauwelijks respondenten die andere expliciete voordelen zagen van het meer openstellen van de forensische markt dan dat er extra capaciteit beschikbaar zou komen. Aspecten als meer keuzevrijheid, toegevoegde waarde voor de waarheidsvinding of meer specialismen die zouden ontstaan, zijn niet genoemd.

Duidelijk was dat aan de vraagkant bij sommigen meer terughoudendheid bestond ten aanzien van marktwerking dan aan de aanbodkant, waar zowel NFI als particuliere aanbieders voorstander waren van verdergaande marktwerking. Enkele gesprekspartners bij het NFI meenden dat de ideale situatie er een zou zijn waarbij er – onder bepaalde voorwaarden, zoals kwaliteitswaarborgen – geleidelijk volledig marktwerking zou ontstaan in het foren-

sisch onderzoek. De *lump sum*-financiering van het NFI zou hierbij worden losgelaten. Daarmee zou het NFI zijn comfortabele positie verliezen en niet langer gegarandeerde inkomsten hebben. In de ogen van de directie van het NFI past dat goed bij het streven van de organisatie naar verhoging van de klanttevredenheid en versnelling van doorlooptijden. Een geïnterviewde bij het NFI:

Het NFI had kenmerken van een traditionele monopolist: lui, arrogant, onvolwassen relaties met de klant. De dreiging of aanwezigheid van concurrentie werkt intern disciplinerend. Die prikkel wordt ook bewust zo ingezet.

De meningen waren echter verdeeld over de mate waarin en snelheid waarmee marktwerking moet of kan worden doorgevoerd.

Over het geheel genomen waren de advocatuur en de particuliere instituten ten tijde van de nulmeting vóór marktwerking (er was volgens hen sprake van *noodzaak*) en was het beeld bij de politie en het Openbaar Ministerie gemengd (sommige respondenten vonden marktwerking *nuttig* of *wenselijk*, andere vonden het *niet nuttig* en een enkeling zelfs *onwenselijk*. Aan dat laatste lagen vooral praktische en procedurele argumenten ten grondslag. Tegen de pilot als zodanig bestond geen weerstand. De meningen varieerden van “een leuk extraatje voor forensisch onderzoek” tot “het is goed dat er uitwijkmogelijkheden zijn” en “de bekendheid met de particuliere instituten en hun expertises wordt erdoor vergroot”.

2.4 Particuliere instituten

In Nederland is een aantal organisaties actief die zich expliciet met forensisch onderzoek bezighouden en zich ook als zodanig profileren. De in het kader van dit onderzoek belangrijke worden hieronder geïntroduceerd.⁹

Verilabs

Verilabs is in 2001 opgericht en werkt samen met BaseClear en het Engelse bedrijf LGC Forensics. Verilabs zelf is ISO 9001-gecertificeerd. BaseClear en LGC Forensics zijn geaccrediteerd op basis van ISO 17025. Verilabs werkt niet exclusief voor de strafrechtketen. Het bedrijf werkt voor politie en OM, de advocatuur, maar ook voor consumenten en zakelijke en wetenschappelijke professionals. Het aanbod is divers en loopt van vaderschapstests tot ondersteuning bij complex forensisch onderzoek. Voor de strafrechtketen biedt Verilabs onder andere de volgende diensten aan:

- runnen van DNA-profielen;
- sporen/forensische analyse;
- contra-expertise;
- hulpmiddelen voor onderzoek plaats delict en afname DNA-materiaal;
- biologisch onderzoek;
- chemisch onderzoek;
- drugsonderzoek;
- toxicologisch onderzoek;
- pathologisch onderzoek;
- ecologisch onderzoek;
- ballistisch onderzoek;
- e-crime.

⁹ De eerste drie beschrijvingen zijn ontleend aan het rapport van de Universiteit van Tilburg/TILT.

TMFI

The Maastricht Forensic Institute (TMFI) is een instituut dat forensisch-technisch en wetenschappelijk onderzoek uitvoert. Op 1 mei 2008 is TMFI is van start gegaan als een samenwerkingsverband van Maastricht University, DSM Resolve en DNAAnalysis. TMFI voert op verschillende gebieden forensisch onderzoek uit:

- brandonderzoek;
- digitaal forensisch onderzoek;
- forensisch DNA-onderzoek;
- forensisch document- en handschriftonderzoek;
- forensisch taal-, spraak- en audio-onderzoek;
- glasonderzoek;
- kunststof- en verfonderzoek;
- materiaalonderzoek;
- psychologisch onderzoek;
- toxicologisch onderzoek;
- verdovende middelenonderzoek;
- vezel- en textielonderzoek.

Het TMFI is geaccrediteerd voor DNA-onderzoek en voor chemisch en materiaalonderzoek.

Independent Forensic Services (IFS)

Independent Forensic Services (IFS) is in 2003 opgericht en voert forensisch onderzoek uit in Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië. IFS is geaccrediteerd voor DNA-onderzoek. De afnemers van IFS zijn politie, OM en de advocatuur. IFS biedt verschillende diensten aan:

- biologisch sporenonderzoek;
- DNA-sporenonderzoek;
- bepaling DNA-profielen;
- bloedspoorpatroonanalyse;
- interpretatie verwondingen;
- doodsoorzaak;
- secties;
- National Injuries Database;
- bepaling tijdstip van overlijden;
- criminalistische interpretatie;
- rechtbankoptreden.

Forensische Polikliniek Kindermishandeling

De Forensische Polikliniek Kindermishandeling (FPKM) is onderdeel van de Van der Hoeven Stichting en verricht letseldiagnostiek bij kinderen. De polikliniek is een tweedelijnsvoorziening en verricht als enige in Nederland forensisch letselonderzoek bij 0- tot 18-jarigen. De Forensische Polikliniek Kindermishandeling verzorgt onder meer onafhankelijke forensisch-medische analyse van processen-verbaal en medische dossiers. Meestal gebeurt dit in opdracht van politie of het Openbaar Ministerie en met een benoeming van de rechter-commissaris. Daarnaast werkt FPKM voor Bureaus Jeugdzorg en voor de gezondheidszorg. De polikliniek werkt kostendekkend en heeft geen winstoogmerk.

Fox-IT

Fox-IT een IT security bedrijf met het hoofdkantoor in Nederland en nevenvestigingen in Aruba en Engeland. Het levert wereldwijd security- en intelligence oplossingen voor overheden en maatschappelijk belangrijke organisaties. Klanten zijn ministeries, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, financiële instellingen, ziekenhuizen en de grote industrie. De belangrijkste producten en

diensten van Fox-IT zijn:

- ontwikkelen van oplossingen voor de bescherming van staatsgeheimen
- digitaal rechercheonderzoek voor grote fraude- en hackingonderzoeken
- Security Audits binnen complexe en vertrouwelijke omgevingen.
- Security Monitoring voor de permanente bewaking van de meest belangrijke informatie binnen organisaties.
- de ontwikkeling van software (FoxReplay Analyst) voor het analyseren van getapt internetverkeer.
- het leveren van consultancy en implementaties van maatwerkoplossingen.
- training voor het uitwisselen van bijzondere kennis

Naast deze instituten zijn ook organisaties en instellingen als TNO en universiteiten aan te duiden als particuliere instituten die specifiek forensisch onderzoek voor hun rekening kunnen nemen.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de context van de pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten'. Deze context bestaat in de eerste plaats uit een bredere discussie over marktwerking in het forensisch onderzoek. De Universiteit van Tilburg heeft een verkennend veldonderzoek uitgevoerd waarmee het landschap van de forensische markt in Nederland in kaart is gebracht en is beschreven hoe het veld aankijkt tegen marktwerking op dit gebied. In algemene zin concluderen de onderzoekers dat het veld grotendeels open staat voor (enige vorm van) marktwerking in het forensisch-technisch onderzoek, mits de kwaliteit van aanbieders door een integraal stelsel van kwaliteitsborgingsinstrumenten voldoende wordt verzekerd en mits invoering van marktwerking zorgvuldig gebeurt. Het onderzoek schetst drie mogelijke scenario's voor de toekomst van marktwerking in het forensische onderzoek, van elkaar verschillend in de mate van overheidsregulering en in de mate waarin de markt wordt vrijgegeven.

Over het geheel genomen waren de advocatuur en de particuliere instituten ten tijde van de nulmeting vóór marktwerking (er was volgens hen sprake van *noodzaak*) en was het beeld bij de politie en het Openbaar Ministerie gemengd (sommige respondenten vonden marktwerking *nuttig* of *wenselijk*, andere vonden het *niet nuttig* en een enkeling zelfs *onwenselijk*).

De pilot werd in het veld soms ook wel de 'pilot marktwerking' genoemd. Hiervan is om een aantal redenen echter geen sprake. Het voldeed aan geen van de drie scenario's, vooral omdat er sprake was van een vergaande overheidsregulering.

Hoofdstuk 3

Inrichting van de pilot

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inrichting van de pilot. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de criteria waaraan moet worden voldaan, op de Landelijke Toetsingscommissie, de doelgroep en de stappen in de procedure.

3.2 Criteria

De minister heeft vier criteria vastgesteld voor toewijzing van gelden voor extern forensisch onderzoek in het kader van de pilot.¹⁰ Zodra een aanvraag aan minstens één van de onderstaande criteria voldeed, diende de daarvoor in het leven geroepen Landelijke Toetsingscommissie (LTC, meer hierover in paragraaf 3.3) de aanvraag in beginsel goed te keuren. De criteria waren:

1. (extra) snelheid
2. een gebrek aan capaciteit bij het NFI
3. behoefte aan specialistische expertise waarover het NFI niet beschikte
4. behoefte aan een contra-expertise of een 'second opinion'.

Deze criteria waren niet vooraf geoperationaliseerd of gedefinieerd. Het was aan de LTC om ze in te vullen en vorm te geven.

In een bijlage van een (niet bekend gemaakte) brief d.d. 22 april 2010 van de minister (namens deze, de directeur Rechtsbestel) gericht aan de hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket Maastricht, dat de pilot bedrijfsmatig en in personele zin faciliteerde, werd over de toetsing verder het volgende vermeld:

De kwaliteit van de onderzoeksvragen, de proportionaliteit (staan de te maken kosten in verhouding met mogelijke opbrengst) en subsidiariteit (zijn er geen andere onderzoeksmethoden beschikbaar) worden primair getoetst door de zaakofficier en de FO-officier van justitie. De Landelijke toetsingscommissie beoordeelt de kwa-

¹⁰ TK 2008/09, 31 700, nr. 150.

liteit van de onderzoeksvragen marginaal.

Een verdere toelichting op de marginale toetsing werd in de brief niet gegeven, bijvoorbeeld waar wel of niet op gelet zou moeten worden.

3.3 LTC

De primaire doelstelling van de LTC was, zo blijkt uit *Plan van aanpak Landelijke Toetsingscommissie (LTC)* (februari 2010), het beoordelen van aanvragen voor “particuliere deskundige onderzoeken”. Deze aanvragen konden worden ingediend door de politie, het OM, een FSO, een verdachte (in casu diens advocaat) of een rechter-commissaris. Het was aan de LTC om de aanvragen te honoreren (en daarbij het benodigde budget ter beschikking te stellen) dan wel af te wijzen.

Daarnaast zijn in de genoemde notitie de volgende “resultaatsgebieden” voor de LTC onderscheiden:

- landelijke spreiding aanvragen
- bewaking diversiteit aanvragen
- bewaking kwaliteit forensische onderzoeken
- bewaking kosten particulier forensisch onderzoek
- snelheid afhandeling forensische onderzoeksvragen
- registratie
- wetslagen experiment
- administratieve verwerking van de financiën

De LTC bestond uit drie leden: een rechercheofficier van justitie (voorzitter), een forensische officier en een rechter-commissaris. De politie maakte geen deel uit de LTC. Op strategisch niveau binnen de politieorganisatie is hiervan op voorhand afgezien. De animo voor de pilot was bij de politietop gering, vooral door de vrees dat de pilot en vooral de aanvraagprocedure bij de LTC een onnodige bureaucratie voor de aanvragers met zich mee zou brengen. Deze vrees was mede in het licht van de bureaucratie die de uitvoering van de Wet DNA-V en de Wet deskundige in strafzaken voor de politie met zich meebracht. Vanuit de politie is onder meer gesuggereerd het geld van de pilot ter beschikking te stellen aan de politie, in casu de Bovenregionale Forensische Service Centra (BFSC). Hier zou het geld op basis van de vier criteria het geld benut worden en zou daarover achteraf verantwoording afgelegd worden. Dit voorstel is niet overgenomen, onder meer omdat het risico werd door andere partijen te groot werd geacht dat gelden bij het ene BFSC vanwege onvoldoende vraag onderbenut zou worden, terwijl er in andere BFSC tekorten zouden zijn.

Het secretariaat werd gevormd door een parketsecretaris. Zowel de voorzitter als de secretaris waren werkzaam bij het arrondissementsparket Maastricht. De werkzaamheden van de secretaris besloegen ongeveer een dag per week, die van de leden enkele uren per week.

3.4 Doelgroep

Zoals aangegeven kon een aanvraag voor financiering van extern forensisch onderzoek in beginsel worden ingediend door:

- de politie
- een FSO (samenwerking tussen politie en NFI)

- het Openbaar Ministerie
- een rechter-commissaris
- een verdachte (in casu de advocaat)

FSO stond voor Forensische Samenwerking in de Opsporing. Dit waren front-offices waarbinnen forensisch adviseurs van de politie en forensisch adviseurs van het NFI samenwerken bij het uitvoeren van en adviseren over forensisch onderzoek. Zij stemden in de onderzoeksketen de onderzoeksvragen van politie en justitie af op de onderzoeksmogelijkheden bij het NFI. Er waren zeven FSO's bij de start van de pilot. Gedurende de pilot zijn ze vanwege een beleidswijziging van het NFI opgeheven.

Indien de politie of een FSO forensisch onderzoek wilde laten uitvoeren binnen de pilot, dan was hiervoor voorafgaand toestemming nodig van de zaakofficier. De beslissende stem of een aanvraag bij de LTC ingediend zou worden, lag bij de forensische officier van justitie. Zonder expliciete instemming van de forensische officier van justitie was een aanvraag niet-ontvankelijk. De feitelijke aanvraag kon worden ingediend door alle hiervoor genoemde actoren. Daarbij golden geen verdere vereisten, voorwaarden of hiërarchische bevoegdheden.

Ook advocaten konden namens hun cliënt in het kader van de pilot een aanvraag indienen voor financiering van forensisch onderzoek. De gebruikelijke procedure buiten de pilot is dat een verdachte of diens advocaat binnen een opsporingsonderzoek (150 lid 1 Sv) of een gerechtelijk vooronderzoek (227 lid 1 Sv) een verzoek kan indienen bij de officier van justitie of de rechter-commissaris om een deskundige te laten benoemen in het onderzoek of aanvullend onderzoek te laten uitvoeren. De deskundige verricht dan formeel in opdracht van de officier of de rechter-commissaris het gewenste onderzoek. Er zijn daaraan geen kosten verbonden voor een verdachte. Het forensische rapport wordt automatisch opgenomen in het strafdossier, ook als de uitkomsten voor de verdachte ongewenst zijn.

Indien een verdachte zonder toestemming van een officier van justitie of rechter-commissaris onderzoek laat uitvoeren, komt dat voor eigen rekening van de verdachte. De verdachte is niet verplicht om de resultaten van dergelijk onderzoek te gebruiken, zulks dus in tegenstelling tot resultaten van onderzoek dat binnen de wettelijke kaders is uitgevoerd.

Er zijn vooraf geen regels gesteld met betrekking tot de vraag of de rapportage van een forensisch onderzoek dat gefinancierd is in het kader van de pilot, al dan niet per definitie in het strafdossier zou worden opgenomen.

3.5

Particulier instituut

In de pilot was sprake van het verrichten van forensisch onderzoek door particuliere instituten. Dit begrip 'particulier instituut' moest breed gezien worden en was niet formeel afgebakend. In feite kon hieronder elke andere organisatie of instelling dan het NFI worden verstaan. Het kon gaan om private instituten die zich specifiek richten op het uitvoeren van forensisch onderzoek, om (universitaire), al dan niet gesubsidieerde kennisinstellingen in binnen- en buitenland en om particulieren met een specifieke deskundigheid. De enige voorwaarde was dat werd voldaan aan de geldende eisen op het gebied van kwaliteit. Voor instituten ging het hierbij in elk geval om accreditatie van onderzoeksgebieden, voor deskundigen om registratie in het Nationale Register Gerechtelijke Deskundigen dan wel benoeming door de rechter-commissaris.

De uitzondering hierop vormde DNA-onderzoek. Op grond van artikel 7 lid 2 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken komen alleen instituten die NEN-EN ISO/IEC 17025 gecertificeerd zijn, in aanmerking om DNA-onderzoek voor politie en justitie te verrichten. Gecertificeerde instituten hoeven hun deskundigen vervolgens niet meer als deskundige te laten benoemen voor de rechter-commissaris.

3.6 Stappen in de procedure

De procedure voor financiering van uitbesteed forensisch onderzoek in het kader van de pilot bestond uit negen stappen. Hieronder volgt een opsomming van deze stappen met daaronder toegevoegd een schema waarin de stappen nog eens in onderlinge relatie worden weergegeven.

Stap 1: offerte

De aanvrager diende een offerte aan te vragen bij het particuliere instituut van zijn keuze. Het particuliere instituut verstrekke een offerte aan de klant.

Stap 2: aanvraag bij LTC

De aanvrager moest vervolgens een aanvraag voor financiering van het particuliere forensische onderzoek indienen bij de LTC. Sinds oktober 2010 werd daarvoor een door de LTC in samenwerking met de Landelijke Deskundigheidsmakelaar ontwikkeld aanvraagformulier gebruikt, dat is opgenomen in bijlage 2.

Stap 3: beoordeling door LTC

De LTC beoordeelde vervolgens of de aanvraag aan minstens één van de criteria voldeed en keurde de aanvraag al dan niet goed. Bij goedkeuring accordeerde de secretaris namens de LTC de aanvraag vervolgens richting de aanvrager.

Stap 4: opdrachtverlening

Bij goedkeuring van de aanvraag door de LTC verleende de aanvrager vervolgens de opdracht tot uitvoering van het onderzoek aan het particuliere instituut.

Stap 5: uitvoering en rapportage

Het particuliere instituut verrichte het onderzoek en rapporteerde de onderzoeksresultaten aan de aanvrager.

Stap 6: facturering door particulier instituut

Vervolgens factureerde het particuliere instituut aan de politieregio waarvoor het onderzoek verricht werd. De politie diende de factuur derhalve te betalen en het bedrag voor te schieten. Datzelfde gold voor de advocatuur.

Stap 7: facturering door politie/advocaat

De politie of de advocaat declareerde het voorgeschoten bedrag bij de LTC.

Stap 8: betaling door LTC

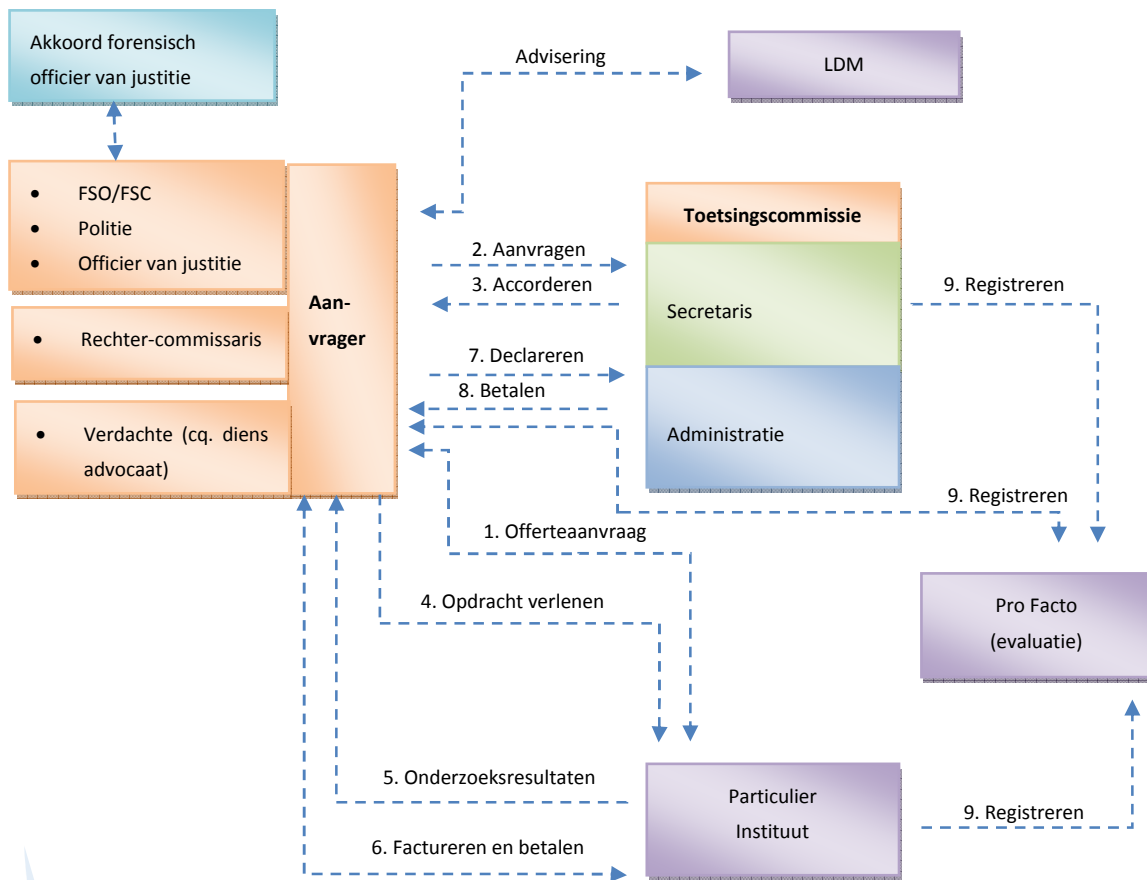
De LTC vergoedde aan de aanvrager de kosten van het uitgevoerde onderzoek.

Stap 9: evaluatie

De ervaringen van de aanvrager met de uitvoering door het particuliere instituut werden vervolgens geïnventariseerd door Pro Facto. Ten behoeve van deze evaluatie heeft Pro Facto 80% van alle aanvragers geïnterviewd die gezamenlijk 95% van de aanvragen voor hun rekening hebben genomen. Pro Facto registreerde de verzamelde kwantitatieve evaluatiegegevens vervolgens in een monitorbestand om later kwalitatief en statistisch te kunnen analyseren.

Schematisch zag de procedure er als volgt uit (figuur 3.1).

FIGUUR 3.1: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN DE AANVRAAGPROCEDURE TEN BEHOEVE VAN DE UITVOERING VAN FORENSISCH ONDERZOEK IN DE PILOT



Deze structuur is gedurende de hele pilot in stand gebleven.

3.7

Conclusie

Ten behoeve van de pilot is een Landelijke Toetsingscommissie ingesteld die aanvragen voor financiering van door een particulier instituut uitgevoerd forensisch onderzoek toetste aan vier criteria: extra snelheid, capaciteitsgebrek bij het NFI, specialistische kennis en een contra-expertise. Voldeed een gewenst onderzoek aan een van deze criteria, dan moest deze in principe gehonoreerd worden. Deze criteria waren niet geoperationaliseerd of gedefinieerd. Het was dus aan de LTC om er vorm en inhoud aan te geven. De LTC was voorts belast, zo bleek uit een niet bekend gemaakte brief van de minister aan de hoofdofficier van justitie

van het arrondissementsparket Maastricht, met een marginale toets van de aanvragen op proportionaliteit en subsidiariteit. Ook de invulling hiervan was in handen van de LTC.

Niet alleen politie en justitie konden financiering van forensisch onderzoek aanvragen, maar ook advocaten namens hun cliënt. Er heeft geen besluitvorming vooraf plaatsgevonden door de minister over de vraag of de rapportages van forensische onderzoeken die in opdracht van een advocaat zijn verricht, per definitie in het strafdossier terecht zouden komen (zoals het geval is als een deskundige in opdracht van de officier of de rechter-commissaris onderzoek verricht op verzoek van de advocaat).

De totale procedure voor goedkeuring van aanvragen bestond uit negen stappen. Belangrijke administratieve onderdelen hiervan werden gevormd door het aanvragen van een offerte door de aanvragen bij een particulier instituut, het indienen van een aanvraag bij de LTC, het bij de politie indienen van een factuur door het particuliere instituut en het door de politie indienen van een factuur bij de LTC. De rapportages van de forensische onderzoeken werden rechtstreeks door het particuliere instituut aan de aanvrager aangeleverd.

Hoofdstuk 4

Proceservaringen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ervaringen die direct samenhangen met de pilot. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de bekendheid van de pilot, de mate waarin de organisaties toegerust waren op de pilot, de beslistermijnen van de LTC en aan het budget.

4.2 Bekendheid van de pilot

De informatievoorziening over de pilot is primair overgelaten aan de vertegenwoordigers van politie en het OM van de Werkgroep toekomst forensische opsporing. De leden van de werkgroep fungeerden als promotors voor hun eigen organisaties. Overige activiteiten ter promotie van de pilot waren:

- Het ministerie van Justitie heeft een presentatie gegeven in de Expertgroep Forensische Opsporing (EGFO) van de politie.
- De landelijk forensisch officier heeft het experiment in samenspraak met de LTC onder de aandacht gebracht van de forensisch officieren van justitie.
- Het ministerie van Justitie heeft in december 2010 een brochure (oplage: 2500) gemaakt en verspreid. Hierin werd de (achtergrond van de) pilot toegelicht, werden de vier criteria genoemd, werd de procedure beschreven en werden vier betrokkenen (een forensische officier van justitie, de secretaris van de LTC, een advocaat en de (bij de politie werkzame) voorzitter van de expertgroep forensische opsporing).
- Het ministerie van Justitie heeft de Landelijke Deskundigheidsmakelaar en de Politieacademie ingeschakeld om het experiment te promoten.

De bekendheid met de pilot was lange tijd niet algemeen te noemen. Dat gold nog sterker voor de procedure. Zeker tot september 2010 was de informatievoorziening over de pilot ongestructureerd en onvolledig. Er bleken bij verschillende arrondissementen informatiebrieven over de pilot te circuleren. Deze waren gebaseerd op informatie van de LTC maar niet door laatstgenoemde opgesteld. In deze brieven werd de pilot kort uitgelegd. Er bleek echter alleen uit dat een aanvraag gehonoreerd zou worden als voldaan werd aan een van de vier criteria en dat de aanvraag bij de LTC behoorde te worden ingediend. De procedure die verder gevolgd moest worden, werd in de brieven niet uitgelegd. Wel stonden in de

brieven onjuistheden. Met name de rol van de Landelijke Deskundigheidsmakelaar werd niet goed weergegeven, zo blijkt uit citaten uit een tweetal informatiebrieven:

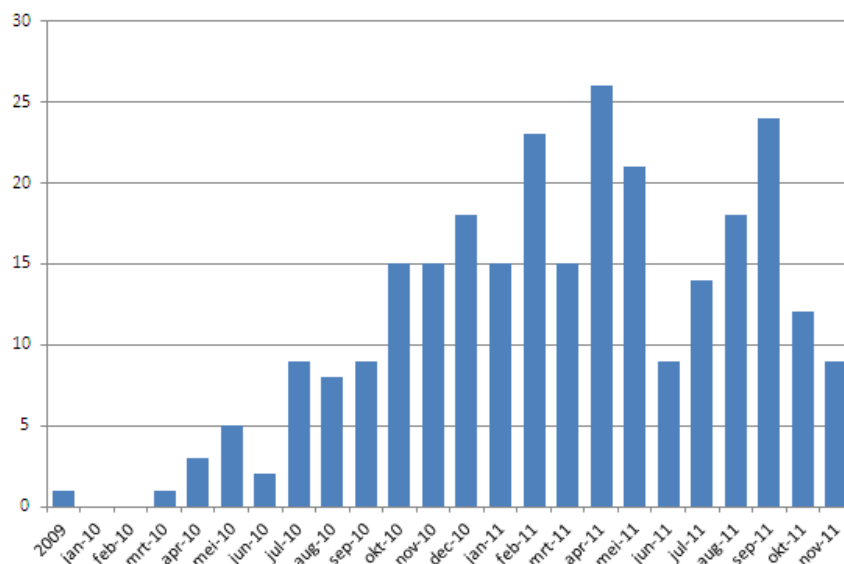
"Het onderzoek wordt bij xxxx aangeboden nadat akkoord is verkregen van de Landelijke Deskundige Makelaar (LDM) en de toetsingscommissie."

"De aanvrager dient gebruik te maken van de bemiddelingsfunctie van de Landelijke Deskundigheidsmakelaar (LDM 055-539 23 45) voor de vraag bij welk bureau de onderzoeksvraag het best kan worden uitgezet."

Anders dan deze brieven suggereren, was inschakeling van de LDM echter geen vereiste. Advisering door de LDM was uiteraard wel een mogelijkheid. Daarvan is echter maar beperkt gebruik gemaakt.

Vanaf oktober 2010, bijna een jaar na de start van de pilot, begon de pilot meer bekendheid te krijgen. Dat manifesteerde zich in het aantal gehonoreerde aanvragen per maand (figuur 4.1).

FIGUUR 4.1: GEHONOREERDE AANVRAGEN PER MAAND



Uit de figuur blijkt dat de pilot duidelijk op gang moest komen. Pas sinds oktober 2010 was er sprake van een duidelijke en structurele stijging in het aantal (gehonoreerde) aanvragen in vergelijking met de periode ervoor. De zomermaanden van 2011 zorgden vervolgens weer voor een dip in het aantal aanvragen. Aan het einde van de pilot is het aantal aanvragen ook weer afgenomen.

Er is wat betreft de bekendheid met de pilot een aantal actoren te onderscheiden:

- forensische officieren van justitie
- zaakofficier van justitie
- forensische rechercheurs/leden FSO's
- 'gewone' rechercheurs en/of teamleiders
- advocatuur

Onder de forensische officieren was de pilot in oktober 2010 algemeen bekend. Bij zaaksofficieren was dat niet het geval. Tot aan het eind van de pilot, die op 1 december 2011 afliep, zijn zaaksofficieren geïnterviewd die voor het eerst een aanvraag hadden ingediend en die aangaven in de betreffende zaak van de forensische officier binnen het parket vernomen te hebben dat de mogelijkheid bestond om forensische onderzoeken uit te besteden aan particuliere instituten.

In forensische onderzoeken die in het kader van de pilot zijn gefinancierd, is het eerste initiatief daartoe vaak genomen door de FSO's en/of de forensische officieren. Doordat zij een centrale positie innemen in zaken waarbij forensisch onderzoek aan de orde is, lijkt de pilot wel behoorlijk geborgd te zijn geweest binnen politie en justitie. In principe passeerde elke strafzaak met een forensische component de forensische officier en/of het FSO. Als een zaak zich leende voor uitbesteding in het kader van de pilot aan een particulier instituut, kon dat dus door hen worden ingebracht.

Het is meer dan eens voorgekomen dat de politie er bij toeval achterkwam dat er een pilot liep in het kader waarvan extern forensisch onderzoek gefinancierd kon worden. Men kwam het bijvoorbeeld te weten doordat men contact opnam met een particulier forensisch instituut dat de beschikking had over specialistische kennis die relevant zou kunnen zijn in een opsporingszaak. Het particuliere instituut wees dan op de pilot. Dat is ook in de tweede helft van 2011 nog voorgekomen. In één geval stond de secretaris van de LTC toevallig aan het bureau van een recherchechef toen een technisch rechercheur met een zaak kwam die zich leende voor de pilot.

De bekendheid van de pilot bij de advocatuur was gedurende de hele looptijd niet groot. In totaal hebben zes verschillende advocaten(kantoren) een aanvraag ingediend. In alle gevallen wist de betreffende advocaat aanvankelijk niet van het bestaan van de pilot of van de mogelijkheid dat ook (namens) een verdachte een beroep op financiering kon worden gedaan. Da advocaten in kwestie raakten er voornamelijk van op de hoogte toen ze voor een 'gewone' contra-expertise contact opnam met een particulier instituut. Dat instituut suggereerde toen de kosten te laten financieren in het kader van de pilot. Overigens was een reden voor advocaten om geen aanvraag in te dienen ook de vrees of verwachting dat de door particuliere instituten uitgevoerde forensische onderzoeken per definitie in het strafdossier zouden worden opgenomen, ook als de uitkomsten onwelgevallig waren voor de cliënt.

4.3 Toerusting op pilot

4.3.1 Tijdsinvesteringen

De pilot kende een valse start; het was voor beide categorieën partijen (LTC en aanvragers) zoeken naar de juiste vorm. Het duurde lang voordat het aantal aanvragen op gang kwam en er was tot eind 2010 geen standaardformulier voor de aanvraag. Er was wel een checklist beschikbaar, maar deze was niet algemeen bekend. De afzonderlijke aanvragers moesten bij gebrek aan voorbeeld- en conceptaanvragen het wiel steeds opnieuw uitvinden, zo gaven respondenten aan.

Gaandeweg is het zwaartepunt van de aanvraagprocedure in het kader van de pilot in een aantal regio's steeds meer komen te liggen bij de FSO's, waar eerst het zwaartepunt lag bij de officieren van justitie. De FSO's waren beter toegerust op het indienen van de aanvragen, omdat ze er – anders dan afzonderlijke officieren van justitie die meestal maar met een enkele aanvraag te maken hadden – routine in konden opbouwen. Bij de FSO's wist men

hoe de aanvraagprocedure liep en welke gegevens de LTC vroeg. Een keerzijde hiervan voor met name de FSO's die veel aanvragen indienden was dat de op zichzelf niet buitensporig tijdrovende procedure wel aardig in de tijd ging lopen als er regelmatig aanvragen werden gedaan. Vooral in het FSO Amsterdam-Amstelland had men hiermee te kampen. De tijd die men per aanvraag kwijt was, was relatief gering door de opgedane ervaring, maar de opeenstapeling van aanvragen maakte de benodigde tijdsinvestering substantieel. Het betrof een extra taak voor het FSO waar ze niet op ingesteld was. Wegens de vele aanvragen en daarmee gepaard gaande tijdsinvestering is bij dit FSO aan het eind van de pilot besloten dat de recherche de aanvragen zelf moesten indienen. Dat gebeurde door twee senior-rechercheurs. Ook voor hen betekende dit door de optelsom van extra werkzaamheden een substantiële belasting. Om die reden is uiteindelijk besloten de aanvragen niet meer te concentreren bij enkele medewerkers maar te laten indienen door de meest betrokken forensische of technische rechercheur.

In andere regio's en arrondissementen werden de aanvragen (ook) gedaan door (forensische) rechercheurs, zaaks- of forensische officieren of parketsecretarissen. Daarbij was het bij een eerste aanvraag steeds zoeken naar de wijze waarop dat diende te geschieden. Dit leverde echter, zo blijkt uit interviews, geen grote problemen op doordat een collega er eerder mee te maken had en/of de beschikking had over het standaard-aanvraagformulier.

4.3.2. Offertes

De LTC honoreerde in principe alleen aanvragen die gepaard gingen met een offerte waarin een totaalbedrag werd opgenomen. Aanvragers dienden de offertes op te vragen bij de particuliere instituten. Hiervoor stelden de aanvragers een notitie op met de (beknopte) achtergronden van de strafzaak en de forensische behoefte (bijvoorbeeld: het samenstellen van een DNA-profiel uit een aangetroffen sigaret). Een mondelinge toelichting om de precieze onderzoeksvraag toe te lichten, was bij complexe zaken niet ongebruikelijk. Op basis van deze informatie stelden de particuliere instituten hun offertes op. Deze bevatten doorgaans standaardteksten over de toe te passen technieken, betrouwbaarheid en de wijze van rapportage. Daarnaast bevatten de offertes een indicatie van de levertijd en een totaalprijs, gebaseerd op het uurtarief en de geschatte tijdsinzet.

De offertes werden doorgaans zonder discussie of beoordeling door de aanvrager aan de LTC gestuurd. Politie en justitie achtten zich niet in staat zich er een inhoudelijk oordeel over aan te meten. In slechts twee gevallen zijn door de gebruikers (politie, justitie) meerdere offertes gevraagd. Er vond door hen dus geen afweging of vergelijking op prijs plaats. Ook de LTC beoordeelde de offertes niet inhoudelijk. Wel werd gekeken of de totale prijs in verhouding is met de te verwachten opbrengst (proportionaliteit). Hierover meer in paragraaf 5.2. Door de Landelijke Deskundigheidsmakelaar werden bij enkele zaken waarbij hun advies werd gevraagd, wel meerdere offertes gevraagd en een (kwalitatieve) afweging gemaakt.

Bij twee aanvragen hebben offertes overigens wel tot discussie geleid. In het eerste geval constateerde de betreffende officier van justitie een verschil tussen de in een eerder gesprek genoemde uurtarieven en de in de offerte opgenomen tarieven. In het tweede geval kon het forensische instituut geen indicatie geven van het totaalbedrag van het onderzoek. Omdat dit kon oplopen tot ruim € 100.000, heeft de officier van justitie er uiteindelijk van afgezien het onderzoek uit te besteden. Het particuliere instituut gaf aan dat het gezien de arbeids- en kennisintensieve methoden die het gebruikt, niet mogelijk was om van tevoren een betrouwbare inschatting van de uren en kosten te maken. Het instituut wordt vaak ingeschakeld bij benoemingen door de rechtbank. Daarvoor hoeft, anders dan bij de LTC het

geval is, geen totaalbedrag maar alleen een uurtarief bekend te zijn. In een andere zaak was er een geschil tussen het OM en hetzelfde instituut over de hoogte van de factuur.

4.3.3. **Facturering**

De rekeningen van de particuliere instituten dienden voorgeschoten te worden door de regiopolitie. De politie diende de kosten op haar beurt in rekening brengen bij de LTC. Deze procedure leidde tot irritatie (in tijden van bezuinigingen staat de liquiditeit het voorschieten niet altijd even goed toe) en onbegrip (niet de politie maar het OM is de formele opdrachtgever van forensisch onderzoek) bij met name de politie en de particuliere instituten. Het bracht ook een weinig soepel lopend logistiek proces binnen de politie aan het licht. Facturen raakten zoek en/of werden laat betaald. Hier hadden de particuliere instituten last van. Ook de facturering door de politie bij de LTC verliep traag. Zo was slechts iets meer dan 10% van de kosten van de in 2010 verrichte forensische onderzoeken in dat jaar daadwerkelijk door de politie bij de LTC in rekening gebracht.

Aan het eind van de pilot leverde de facturering een nieuw probleem op. Tot 1 december 2011 was er budget beschikbaar voor nieuwe aanvragen. In verband met het door de rijksoverheid gehanteerde kasverplichtingenstelsel (hierover ook meer in paragraaf 4.6) moesten de facturen door de politie vóór die datum ingediend zijn bij de LTC om voor vergoeding in aanmerking te komen. Omdat de politie zoals aangegeven niet toegerust was om snel te betalen en te factureren bij de LTC, betekende deze deadline van 1 december 2011 dat er op het laatst veel druk door de LTC en de particuliere instituten op politiekorpsen moest worden uitgeoefend om vóór die datum met een factuur te komen. Er werden facturen ingediend voor onderzoeken die nog niet waren verricht of waarvan zelfs nog niet duidelijk was of ze door de LTC gehonoreerd zouden worden. Omdat vooraf niet altijd ingeschat kon worden hoeveel tijd er met een forensisch onderzoek gemoeid zou zijn, kwamen de in de facturen opgenomen uren (en dus kosten) ook niet altijd overeen met de uiteindelijke werkelijke uren en kosten. Dit hield in dat naderhand een creditnota of aanvullende factuur verstuurd moest worden.

4.3.4. **DNA-besluit**

Het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken voorzag niet of nauwelijks in de mogelijkheid dat andere instituten dan het NFI DNA-onderzoek verrichtten. Voor de pilot had dit twee consequenties.

In de eerste plaats hadden particuliere instituten op grond van artikel 15 lid 1 van het DNA-besluit geen toegang tot de landelijke DNA-databank. Alleen medewerkers van de DNA-databank die een speciale cursus van de FBI hebben gevolgd, hebben rechtstreekse toegang tot de DNA-databank, en niet ook de DNA-deskundigen van het NFI. Zij kunnen slechts de DNA-profielen uit de DNA-databank opvragen die zij nodig hebben en vergelijkingen met die DNA-profielen laten uitvoeren om aan hen opgedragen onderzoeksopdrachten te kunnen uitvoeren. Ook kunnen zij vergelijkingen laten uitvoeren met DNA-profielen die ongeschikt zijn voor permanente opname in de DNA-databank om te proberen indicaties te krijgen voor vervolgonderzoek.

Artikel 15, eerste en tweede lid, bevatte geen grondslag om deskundigen van andere laboratoria dan het NFI die informatie te verstrekken. Het gevolg daarvan was dat een DNA-deskundige van het NFI een vergelijking van een DNA-profiel met de DNA-profielen van de verdachten en veroordeelden die zich al in de DNA-databank bevonden, diende uit te voeren. De beoordeling van de matches die die actie opleverde, kon het externe laboratorium als gevolg van artikel 15, eerste en tweede lid, ook niet doen. Om die reden doet een des-

kundige van het NFI op dit moment die beoordeling. Het NFI kan daardoor sneller een volledig rapport aanleveren dan een particulier instituut.¹¹

Op 19 april 2011 is een motie van VVD-Kamerlid Van der Steur aangenomen waarin de regering werd verzocht het DNA-besluit in strafzaken zodanig te wijzigen dat ook particuliere instituten toegang zouden krijgen tot de DNA-databank. De minister van Veiligheid en Justitie gaf in een brief van 27 september 2011¹² aan het DNA-besluit aan te zullen passen. Verstrekking van DNA-profielen zal alleen gelden voor die laboratoria die geaccrediteerd zijn volgens de NIN-EN ISO/IEC 17 025. Alle particuliere instituten die in Nederland DNA-onderzoek verrichten, voldoen daaraan.

Daarnaast stelt artikel 8¹³ van het DNA-besluit dat sporen van overtuiging die door andere instituten dan het NFI onderzocht zouden worden, naar het NFI verstuurd moesten worden die ze op zijn beurt moest doorsturen naar de instituten. In sommige politieregio's en arrondissementen werden sporen in het kader van de pilot via het NFI aan de particuliere instituten gestuurd. Dit leverde tijdsverlies op. Vanuit de meeste regio's en parketten werden sporen in DNA-onderzoek wel rechtstreeks, zonder tussenkomst van het NFI, aan de particuliere instituten verzonden (dan wel persoonlijk gebracht).

4.4 Beslistermijnen LTC

Uit de nulmeting is gebleken dat 'in het veld', en dan vooral bij de politie, de vrees bestond dat de aanvraagprocedure om een onderzoek aan een particulier instituut uit te kunnen besteden, tijdrovend en bureaucratisch zou zijn. De werkwijze was in de praktijk als volgt. Aanvragers die bekend waren met het aanvraagformulier (bijlage 2) dienden daarmee de aanvraag in bij de LTC. Indien de LTC daarover vragen had, werden die per mail door de secretaris aan de aanvrager gesteld. Als de aanvraag niet compleet was, werd dat ook per mail door de secretaris aangegeven.

Aanvragers die onbekend waren met het aanvraagformulier, namen vaak per mail contact op met de secretaris van de LTC over de te volgen procedure. Ze kregen dan het aanmeldformulier toegestuurd. Enkele aanvragers namen telefonisch contact op met de secretaris. De secretaris van de LTC wordt door diverse aanvragers lof toegedicht over haar klantvriendelijke en behulpzame houding.

De secretaris van de LTC gaf doorgaans eerst informeel, via e-mail toestemming, waarna de opdrachtbevestiging aan het particuliere instituut gegeven kon worden. De formele bevestiging van dat de aanvraag gehonoreerd was, volgde later per brief.

¹¹ TK 2011/12, 32 168, nr. 17.

¹² TK 2011/12, 32 168, nr. 17.

¹³ Art. 8 van het DNA-besluit luidt als volgt: Indien het DNA-onderzoek in een ander laboratorium dan het laboratorium van het zal worden verricht, zorgt het instituut ervoor dat het celmateriaal op basis waarvan het DNA-onderzoek zal worden verricht, in een verpakking die is voorzien van een of meer sluitzegels, wordt bezorgd bij het laboratorium dat het DNA-onderzoek zal verrichten.

TABEL 4.2: BESLISTERMIJNEN LTC

AANTAL WERKDAGEN	2010 (N=85)	2011 (N=183)
0-3	41%	36%
4-6	25%	32%
7-9	8%	13%
10-12	6%	5%
13-20	5%	6%
21-30	1%	5%
>31	5%	2%
Maximum	138	69
Gemiddeld	8,6 dagen	6,6
Mediaan	5,0 dagen	5,0 dagen

In tabel 4.2 zijn de beslistermijnen door de LTC bij de gehonoreerde aanvragen opgenomen. Hier is periode tussen de datum waarop de aanvraag is ingediend en de informele toestemming als feitelijke doorlooptijd genomen.

In 2010 was ongeveer 40% van de aanvragen binnen drie dagen afgehandeld, in 2011 was dat een iets lager percentage. De gemiddelde en mediane beslistermijn was in 2010 en 2011 identiek, precies een werk-

week lang. Er is in een aantal gevallen sprake van een uitschieters in de beslistermijnen. In de langste gevallen was er sprake van aanvragen waarbij de LTC aanvullende vragen hadden waarvan de beantwoording lang op zich liet wachten.

In 10% van de gevallen vonden de aanvragers beslistermijn te lang. In geen enkel geval waarin een aanvraag op grond van het snelheids criterium werd toegewezen, vond de aanvrager dat de LTC er te lang over deed om te beslissen.¹⁴ Dat laat onverlet dat instituten (en aanvragers) in sommige gevallen vanuit onderzoeksoverwegingen veel belang hechtten aan een snelle beslistermijn door de LTC, ondanks dat de aanvraag is gehonoreerd wegens capaciteitsgebrek bij het NFI. Zo gaf de Forensische Polikliniek Kindermishandeling (FPKM) aan dat (kleine) kinderen bij (vermoedens van) kindermishandeling of –misbruik bij voorkeur binnen een dag al worden onderzocht, omdat letsel bij kinderen al snel niet meer waarneembaar is. De gemiddelde beslistermijn van zaken voor FPKM bedroeg echter 8,3 dagen, uiteenlopend van 1 tot 63 dagen.

In algemene zin vormden de beslissingstermijnen van de LTC echter geen knelpunt. Door sommige respondenten is het expliciet benoemd tot een "indianenverhaal" dat een tijdje rond zong maar dat geen recht deed aan de werkelijkheid.

4.5

De particuliere instituten

Het inventariseren van de ervaringen van politie, justitie en advocatuur met particuliere instituten was een van de centrale doelen van dit evaluatieonderzoek. Desondanks waren de instituten formeel geen partij in de pilot. Er was bijvoorbeeld geen formele relatie tussen de instituten en de LTC. De aanvragers vormden de spil tussen beide. Zij dienden de aanvraag voor financiering van particulier forensisch onderzoek in bij de LTC op grond van een offerte die ze hadden aangevraagd bij een instituut. De instituten dienden hun factuur in bij de politie, die het op haar beurt weer in rekening kon brengen bij de LTC. Formele contacten tussen de instituten en de LTC waren er dus niet. Informeel wel, in de zin dat de secretaris van de LTC wel door de instituten werd gemaïld met vragen en opmerkingen. Die gingen vaak over specifieke zaken, bijvoorbeeld over de voortgang van een aanvraagprocedure of de reden voor een afwijzing van een aanvraag. Omdat de particuliere instituten voor de LTC formeel geen partij in de procedure waren, verschaftte de LTC in principe geen informatie en toelichtingen aan de instituten. Deze werden verstrekt aan de aanvragers, zulks tot onbegrip

¹⁴ In één geval waarin de beslistermijn 33 dagen en de aanvrager deze termijn te lang vond, is het

en ergernis van de instituten. Daar bestond ook onvrede over de redenen voor afwijzing van sommige zaken (meer hierover in paragraaf 5.2) en over zaken met betrekking tot de facturering (zie hiervoor). Bij de instituten bestond er daardoor geen onverdeeld positief beeld over de LTC.

4.6 Budget

Het budget voor het experiment bedroeg in totaal € 3,5 miljoen (incl. BTW) voor twee jaar. Dat was zowel bestemd voor de organisatie van het experiment als voor de uitvoering van forensische onderzoeken door particuliere instituten. De feitelijke (personele en materiële) kosten (incl. BTW) voor de organisatie en LTC zijn weergegeven in tabel 4.3.

TABEL 4.3: KOSTEN LTC

	2010	2011
Personele kosten	€ 93.425	€ 113.801
Materiële kosten	€ 14.751	€ 17.535
Totaal	€ 108.176	€ 131.336

De totale kosten van het door Pro Facto verrichte evaluatieonderzoek bedroegen € 98.575 (incl. BTW).

Het resterende budget (iets minder dan € 3,2 miljoen) is om begrotingstechnische redenen formeel gesplitst over twee jaren, waarbij voor de uitvoering van forensisch onderzoek per jaar dus € 1,6 miljoen beschikbaar zou zijn. Deze splitsing van het budget bleek overigens niet uit de Kamerstukken of overige, ons bekende informatie. In de praktijk viel het budget voor 2010 om de volgende reden echter lager uit. De rijksoverheid (en dus ook het ministerie van Veiligheid en Justitie dat de pilot financierde) hanteert het zgn. kasverplichtingenstelsel. Hierin worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin de feitelijke uitgaven en ontvangsten plaatsvinden. Dit houdt in dat het jaar waarin een factuur betaald wordt, geldt als boekjaar en niet het jaar waarin de verplichting is aangegaan, de dienst is verleend of het product is geleverd. Het jaar waarin de factuur betaald is, is dus bepalend voor de vraag voor welk jaar het budget wordt aangesproken.

Zoals eerder aangegeven, dienden de facturen van particuliere instituten eerst te worden betaald door de politie als opdrachtgever en was de politie traag met het in rekening brengen van deze kosten bij de LTC. In 2010 is in totaal voor € 719.012 (incl. BTW) voor particuliere forensische onderzoeken gehonoreerd (offertebedragen). Daarvan is in 2010 € 75.829 (incl. BTW) bij de LTC in rekening gebracht. Dat hield in dat de resterende € 643.183 gefactureerd is in 2011. Bij een strikte toepassing van het kasverplichtingenstelsel zou dit hebben geïmpliceerd dat dit ten koste zou gaan van het budget voor 2011. Het ministerie heeft echter een financiële oplossing gevonden, waardoor voor 2011 toch de geplande € 1,6 miljoen beschikbaar was. In paragraaf 5.7 gaan we in op de feitelijke bestedingen.

4.7 Conclusie

De pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten' 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 toegerust 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 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.

Hoofdstuk 5

De onderzoeken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de cijfermatige bevindingen van de in de monitor geregistreerde gegevens gepresenteerd. Indien er zich gedurende de pilotperiode ontwikkelingen hebben voorgedaan, wordt dat aangegeven.

5.2 Besluitvorming over aanvragen

Gedurende de looptijd van de pilot zijn er 298 aanvragen ingediend bij de LTC. In tabel 5.1 zijn de besluiten over van deze aanvragen door de LTC aangegeven. Daaruit blijkt dat het overgrote deel van de aanvragen is gehonoreerd.

TABEL 5.1: BESLUITEN OVER AANVRAGEN

UITKOMST AANVRAGEN	2010	2011	TOTAAL
Gehonoreerde aanvragen	85 (89%)	183 (91%)	268 (90%)
Ingetrokken aanvragen	5 (5%)	6 (3%)	11 (4%)
Niet-gehonoreerde aanvragen	6 (6%)	13 (6%)	19 (6%)
Totaal	96	202	298

Zoals uit tabel 5.1 blijkt, zijn in totaal elf aanvragen ingetrokken. De redenen voor intrekking door de aanvragers waren:

- Twee onderzoeken zijn alsnog door het NFI verricht toen bleek dat het veronderstelde capaciteitsgebrek zich niet voordeed bij het NFI.
- In één onderzoek bleek eerder al een ander spoor door het NFI onderzocht. Het geniet bij politie en justitie de voorkeur dat sporen in dezelfde zaak door hetzelfde instituut onderzocht worden.
- Twee aanvragen in dezelfde strafzaak zijn ingetrokken omdat het particuliere bureau geen indicatie kon geven van de totale kosten. Omdat deze konden oplopen tot € 100.000, is afgezien van inschakeling.
- Bij één aanvraag had de LTC aanvullende vragen gesteld over de casus. Door de aanvrager werd vervolgens medegedeeld dat hij zelf van de behandelend verbalisanten ook geen goed antwoord had gekregen op de vragen van de LTC, waarop door aanvrager zelf werd besloten om de aanvraag in te trekken.

- Na aanvullende vragen van de LTC over de meerwaarde van het onderzoek is een aanvraag door de aanvrager (de politie) ingetrokken omdat het onderzoek niet zinvol zou zijn.
- Een (al gehonoreerde) aanvraag is ingetrokken omdat het sporenmateriaal volledig door het NFI opverbruikt bleek te zijn. Onderzoek door het particuliere instituut bleek dus niet meer mogelijk.
- In twee gevallen betrof het een (vervolg)onderzoek dat niet is doorgegaan. Na honorering is de aanvraag ingetrokken.
- In één geval wilde verdachte niet meewerken aan een gehonoreerd forensisch onderzoek en waren er dwangmiddelen aanwezig.

In totaal zijn negentien aanvragen afgewezen. De redenen van afwijzing van deze aanvragen zijn weergegeven in onderstaande tabel 5.2.

TABEL 5.2: REDENEN VOOR AFWIJZING AANVRAGEN

ZAAKSACHTERGRONDEN	REDEN AFWIJZING
Pathologie, Medisch Centrum Leuven, maart 2010	De LTC gaf aan dat het een niet ernstig strafbaar feit betreft zonder verdachte, waarbij forensisch onderzoek volgens de LTC bovendien niet erg kansrijk zou zijn. De LTC wilde prioriteiten kunnen stellen. Deze aanvraag is later alsnog gehonoreerd, toen bleek dat er hiervoor binnen de pilot geen budgettaire barrières waren.
Forensische geneesk., FPKM, april 2010	Geen deskundige benoemd ex 227 Sv.
DNA, Verilabs, mei 2010	Bulkaanvraag, aanvraag diende per afzonderlijke zaak te geschieden.
DNA, TMFI, juli 2010	De commissie achtte de kosten (€ 7.000) te hoog in verhouding tot de door de commissie verwachte geringe meerwaarde. Om die reden werd de aanvraag disproportioneel geacht.
DNA, Verilabs, augustus 2010	Door de kosten (€ 28.000), de ambitie om het slagingspercentage ten opzichte van eerder onderzoek te verhogen en het feit dat niet duidelijk te zeggen was of het eerder slagingspercentage (van slechts 5%) nu aanmerkelijk hoger zal komen te liggen, is de commissie van mening dat de aanvraag niet kan worden toegewezen. Later is de aanvraag alsnog gehonoreerd toen bleek dat er hiervoor binnen de pilot geen budgettaire barrières waren.
DNA, IFS, september 2010	De opdracht aan het forensische instituut is verleend in 2009. De pilot was toen nog niet van start, zodat het onderzoek niet in het kader van de pilot gefinancierd kon worden.
DNA, Verilabs, september 2010	De LTC was van oordeel dat onvoldoende is komen vast te staan dat het aangetroffen spoor door (een van) de dader(s) werd achtergelaten. De commissie achtte het onderzoek daarvan niet van belang voor de waarheidsvinding.
DNA, Verilabs, februari 2011	De commissie was onvoldoende overtuigd dat er een redelijke kans bestond dat er een bruikbaar profiel zou worden verkregen dat geschikt was voor vergelijking in de DNA-databank.
DNA, Verilabs, maart 2011	De zaak voldeed naar het oordeel van de LTC niet aan het criterium 'spoedeisendheid', omdat de zaak door toedoen van het OM zelf al lang was blijven liggen.
Forensische geneesk., FPKM, maart 2011	Het ging om een spoedeisende zaak. Toen de aanvraag werd ingediend, was er volgens de LTC van spoedeisendheid echter al geen sprake meer.

DNA, Verilabs, april 2011	LTC: "Er is blijkbaar geen concrete verdenking of aanwijzing dat vader zijn dochter dat bewuste weekend heeft misbruikt. De LTC is daarmee onvoldoende overtuigd van de verdenking tegen de vader en de kans op succes van het onderzoek."
Psychodiagnostiek, TMFI, april 2011	Aanvraag door een advocaat. De LTC was onvoldoende overtuigd van de toegevoegde waarde van een psychodiagnostisch onderzoek. De LTC zag uit de verstrekte informatie geen aanknopingspunten voor het bestaan van een stoornis.
Explosievenonderzoek, TMFI, mei 2011	LTC: "Om contra-expertise onderzoek te kunnen financieren moet sprake zijn van gereede twijfel over de resultaten van het NFI-onderzoek. In dit geval acht de LTC het aanslaan van de explosievenhond en de indicatieve tests van de EOD onvoldoende aanleiding om te veronderstellen dat het resultaat van het NFI-onderzoek dan mogelijk onjuist zou zijn."
DNA, IFS, juli 2011	Afgewezen omdat het een onderzoek betrof dat reeds nagenoeg was afgerond en om financiering achteraf werd gevraagd.
DNA, verf, KIV, TMFI, september 2011	Het onderzoek door een particulier instituut was volgens de LTC in verhouding te duur.
DNA, Verilabs, september 2011	Dit betrof een oudere zedenzaak die in eerste instantie bij de politie kennelijk geen prioriteit had. LTC: "Navraag bij de politie leerde dat het meisje dronken was. Daarbij kon niet worden uitgesloten dat zij gewoon een 'dolle' avond had gehad. Er was geen enkele steun voor haar verklaring in ander bewijs. De LTC was van oordeel dat het niet proportioneel was om voor een dergelijke zaak zo'n duur [€ 11.800] onderzoek te laten uitvoeren."
DNA, Verilabs, september 2011	De LTC was niet overtuigd van het belang van dit onderzoek. Aanvrager had onvoldoende gemotiveerd waarom het onderzoek meerwaarde zou kunnen hebben voor de zaak.
Verdovende middelen, TMFI, oktober 2011	De aanvraag voldeed volgens de LTC niet aan het criterium 'snelheid' (zie hierna).
Beeldonderzoek, MSNP, november 2011	Dit onderzoek was al afgerond toen de aanvraag voor financiering werd ingediend.

Uit dit overzicht blijkt dat de toetsing van aanvragen door de LTC verder ging dan alleen de toetsing op de vier criteria van de pilot (snelheid, contra-expertise, gebrek aan capaciteit bij het NFI en specialiteit). In meerdere gevallen lagen er tactisch-inhoudelijke overwegingen ten grondslag aan een afwijzing. Ook in andere, wel gehonoreerde aanvragen stelde de commissie inhoudelijke vragen over het belang van forensisch onderzoek voor de zaak in kwestie. Een illustratie hiervan betrof de volgende passage uit een mail van de secretaris van de LTC aan de zaaksofficier:

Wat is precies het belang van de uitkomst van het onderzoek voor de vervolging van de verdachten? Is de uitkomst bijv. mede van belang voor het voortduren van de VH? Ik begrijp nl. dat momenteel 2 personen in bewaring zitten. Op grond van welke feiten zijn zij dan in bewaring gesteld? Is dat o.g.v. moord/doodslag of enkel o.g.v. poging teweegbrengen van ontploffing? Is het de bedoeling dat ze straks sowieso vervolgd worden wegens poging teweegbrengen ontploffing? Als ze nl. sowieso voor de moord/doodslag vervolgd worden is de vraag of een dergelijk gas-onderzoek dan nog (grote) meerwaarde heeft. Graag even het belang voor de vervolging aangeven.

In een andere zaak lichtte de secretaris per mail aan de aanvrager toe...

"...dat wij (marginaal) toetsen aan de vraag of een verzoek überhaupt een waarheidsvindende ambitie heeft. M.a.w. "het zou leuk zijn als de LTC een antwoord op navolgende volgens ons interessante vraag zou willen betalen" is een verzoek dat niet direct voor financiële honorering in aanmerking komt als daar geen waarheidsvindend doel in valt te ontdekken."

Deze (marginale) toetsing op subsidiariteit en proportionaliteit vloeide voort uit een brief van de minister aan de hoofdofficier van Justitie van het parket Maastricht (zie paragraaf 3.2), maar is als expliciete toetsingsgrond niet bekendgemaakt. Het kwam niet voort uit (openbare) Kamerstukken en werd ook niet vermeld in de brochure van het ministerie over de inhoud en opzet van de pilot. Voor de aanvragers en de particuliere instituten waren deze toetsingsgronden dus van tevoren niet bekend. De particuliere instituten werden door het ministerie of de LTC ook niet nader geïnformeerd over de grondslag van deze toetsing op proportionaliteit en subsidiariteit toen hierover vragen en onvrede ontstonden.

Eerder hebben we al aangegeven dat het criterium 'snelheid' niet geoperationaliseerd of gedefinieerd is. In één aanvraag manifesteerde zich dat nadrukkelijk.

De betreffende aanvraag richtte zich op het snel verrichten van onderzoek bij (buitenlandse) kopers van verdovende middelen in de zuidelijke grensstreek. De zaakofficier wilde kopers binnen negen dagen op zitting hebben of een schikking aanbieden. Een latere zitting zou impliceren dat de raadkamer zou moeten besluiten om verdachten langer vast te houden. Het is de vraag of de raadkamer daarin zou meegaan. De verwachting bij betrokkenen was dat het NFI doorgaans snel genoeg een rapportage zou kunnen uitbrengen om de gewenste planning te realiseren. Anders zou het liggen als de verdachte bijvoorbeeld op dinsdag of woensdag gepakt wordt. De sporen kunnen dan op zijn snelst met de reguliere koerier mee op vrijdag. Vervolgens blijft het dan nog een weekeinde bij de KLPD staan en dan zou het op zijn vroegst in de late middag van maandag bij het NFI binnenkomen. Dan kan de gewenste planning niet meer gehaald worden.

De aanvraag ging ervan uit dat sporen in principe naar het NFI zouden gaan. Het particuliere instituut zou bij een ongunstige timing als 'escape' dienen.

De aanvraag is met de volgende motivering afgewezen:

De LTC heeft geoordeeld dat de aanvraag niet voldoet aan het criterium 'snelheid'. Als er een beroep wordt gedaan op het criterium snelheid moet er een duidelijk opsporingsbelang zijn waarvoor een extra snelle uitslag is vereist (denk bijv. aan een TGO of ander onderzoek waarbij een heel team op een cruciale uitslag wacht). In feite is in dit geval (hoe goed het initiatief op zichzelf ook is) sprake van een 'zelf opgelegde' snelheid.

Het illustreert de verschillende interpretaties die aan het criterium 'snelheid' kunnen worden gegeven. De LTC was van oordeel dat de snelheid de *opsporing* van verdachten moest dienen en wees dus een aanvraag af waarbij snelheid gericht was op de *vervolg*ing van verdachten.

5.3 Aanvragers

In onderstaande tabel 5.3 is weergegeven door wie de aanvragen feitelijk zijn ingediend bij de LTC. Daarbij is onderscheid gemaakt naar arrondissementsparket en de daarmee samen vallende politieregio's. Voor deze indeling is gekozen omdat bij elke aanvraag de forensische officier van justitie van een parket toestemming moest geven voor uitbesteding via de LTC. De arrondissementsparketten Alkmaar en Haarlem zijn in het overzicht samengevoegd, omdat in beide gebieden één FSO actief was.

TABEL 5.3: AANTAL GEHONOREERDE AANVRAGEN PER ORGANISATIES

PARKET	2010	2011	TOTAAL
Groningen			
OM Groningen	0	1	2 (1%)
Rechtbank Groningen	0	1	
Leeuwarden			
Ressortparket Leeuwarden	0	1	1 (0%)
Assen			
OM Assen	1	3	4 (1%)
Zwolle/Lelystad			
OM Zwolle/Lelystad	3	7	14 (5%)
Politie Flevoland	1	3	
Almelo			
OM Almelo	0	1	1 (0%)
Zutphen	0	0	
Arnhem			
OM Arnhem	2	3	7 (3%)
Politie Gelderland-Zuid	0	1	
Politie Noord-Oost-Gelderland	0	1	
Utrecht			
OM Utrecht	4	0	6 (2%)
Politie Utrecht	1	0	
Rechtbank Utrecht	0	1	
Alkmaar/Haarlem			
OM Alkmaar	2	0	19 (7%)
FSO Noord-West Nederland	0	17	
Amsterdam			
OM Amsterdam	8	0	97 (36%)
Politie Amsterdam-Amstelland	1	17	
FSO Amsterdam-Amstelland	27	44	
Den Haag			
OM Den Haag	0	1	13 (5%)
FSO Haaglanden	5	3	
Politie Hollands-Midden	1	2	
Politie Haaglanden	0	1	
Rotterdam			
OM Rotterdam	1	3	11 (4%)
Politie Rotterdam-Rijnmond	4	3	
Dordrecht	0	0	
Middelburg			
Politie Zeeland	3	1	4 (1%)

Breda			
OM Breda	4	7	11 (4%)
Den Bosch			
OM Den Bosch	4	19	25 (9%)
Politie Brabant Zuid-Oost	1	0	
Politie Brabant-Noord	0	1	
Roermond			
OM Roermond	2	11	14 (5%)
Politie Limburg-Noord	0	1	
Maastricht			
OM Maastricht	9	5	23 (9%)
Politie Limburg-Zuid	0	9	
Landelijk Parket	0	3	3 (1%)
KLPD	0	1	1 (0%)
Koninklijke Marechaussee	1	0	1 (0%)
Advocatuur	0	10	10 (3%)
Bovenregionale recherche Noord	0	1	1 (0%)
Totaal	85	183	268

Uit de tabel blijkt dat er een grote spreiding is van aanvragen over verschillende organisaties. Binnen zes arrondissementen of daaronder vallende politieregio's is in 2011 voor het eerst een aanvraag ingediend. In de gevallen waarin het FSO of de politie de feitelijke aanvraag deed, geschiedde de prioritering en besluitvorming door het OM.

Veruit de meeste gehonoreerde aanvragen kwamen uit Amsterdam (politie en OM), 97 in totaal. Dat is meer dan eenderde van het totaal. De verklaring die in Amsterdam voor het hoge aantal aanvragen werd gegeven, is dat het maximum aantal forensische onderzoeken dat vanuit Amsterdam maandelijks bij het NFI kan worden ingediend, vaak al halverwege de maand was bereikt. Volgens een sleutelfunctionaris op landelijk niveau kwam dit doordat bij het bepalen van de SLA's niet de criminaliteitscijfers maar de korpssterkte als uitgangspunt is genomen. Uitbesteding in het kader van de pilot was een aantrekkelijk alternatief, zeker omdat de tevredenheid over de ingeschakelde particuliere instituten groot was. Andere regio's hadden veel minder problemen met de beschikbare capaciteit bij het NFI.

Er waren drie (kleine) arrondissementen waar OM noch politie een aanvraag heeft ingediend. Dit betrof de arrondissementen Leeuwarden, Zutphen en Dordrecht. Vanuit de advocatuur zijn alleen in 2011 aanvragen gedaan.

Per arrondissement verschilde het wie de aanvragen indienden. Er waren arrondissementen waar de officieren van justitie zelf geacht werden dit te doen, in sommige arrondissementen werd het vooral door de forensische officier gedaan en in weer andere regio's is het aan de politie of het FSO overgelaten.

Het aantal aanvragers vanuit de advocatuur was beperkt. De geringe bekendheid van de pilot binnen deze beroepsgroep en de vrees of verwachting dat ook onwelgevallige rapporten per definitie zouden worden opgenomen in het strafdossier, waren hier debet aan. Eén advocaat heeft expliciet als voorwaarde gesteld dat de officier van justitie niet in kennis zou worden gesteld van het forensische onderzoek teneinde het buiten het strafdossier te kunnen houden. De LTC heeft hiermee ingestemd en ook in andere zaken geen informatie aan derden verstrekt.

5.4 Criteria

Particuliere instituten werden vooral ingeschakeld als het NFI gebrek aan capaciteit heeft, zo blijkt uit tabel 5.4. In sommige gevallen was er meer dan één criterium van toepassing. In de tabel zijn alle genoemde combinaties opgenomen.

TABEL 5.4: ONDERZOEKEN EN CRITERIA IN PROCENTEN

CRITERIA	2010	2011	TOTAAL
Capaciteitsgebrek NFI	56 (66%)	97 (53%)	153 (57%)
Capaciteit + snelheid	8 (9%)	28 (15%)	36 (13%)
Snelheid	3 (4%)	2 (1%)	5 (2%)
Snelheid + specialisme	0	5 (3%)	5 (2%)
Specialisme	11 (13%)	38 (21%)	49 (18%)
Specialisme + contra-exp	1 (1%)	3 (2%)	4 (1%)
Contra-expertise	5 (6%)	8 (4%)	13 (5%)
Specialisme + capaciteit	1 (1%)	2 (1%)	3 (1%)
Totaal	85	183	268

In 2011 was er, zo blijkt uit de tabel, sprake van een lichte verschuiving van onderzoeken die uitbesteed zijn omdat het NFI een capaciteitsgebrek had naar specialistische kennis.

In een aantal gevallen is een aanvraag gehonoreerd terwijl strikt gesproken getwijfeld zou kunnen worden of een van de criteria van toepassing was. Zo is in het kader van de pilot een aanvraag gehonoreerd wegens gebrek aan capaciteit bij het NFI. Toen in dezelfde zaak een aanvullend forensisch onderzoek nodig was, was er wel capaciteit bij het NFI. Omdat het wenselijk werd geacht dat het forensische onderzoek in dezelfde zaak door hetzelfde instituut plaatsvond, is deze nieuwe aanvraag toch gehonoreerd.

Een zaak waarbij twijfel kan bestaan over de noodzaak tot financiering vanuit de pilot betrof de volgende. Bij een verkeersongeval waarbij een fietser om het leven was gekomen, werden botsproeven gehouden. In de motivering van de aanvraag werd door de rechter-commissaris aangegeven dat "het NFI heeft aangegeven de uitvoering van de botsproeven uit te zullen besteden aan een gespecialiseerd bedrijf". De vraag kan dan worden gesteld of het NFI ook de kosten niet voor zijn rekening had moeten nemen.

Overigens moet worden aangetekend dat de criteria 'snelheid' en 'capaciteitsgebrek' met elkaar (kunnen) samenhangen. Het NFI heeft rond de zomer van 2010 een instroomstop gehad van DNA-zaken. Dan is er evident sprake van capaciteitsgebrek. Het criterium 'capaciteitsgebrek' deed zich echter ook voor als de politie het maximale aantal zaken dat volgens de *service level agreement* (SLA) bij het NFI mag worden aangeboden, had bereikt. Met elk parket zijn afspraken gemaakt over het maximum aantal zaken dat maandelijks binnen een bepaald NFI-product mag worden aangeleverd. Als dat 'quotum' is bereikt, mogen – behalve in uitzonderlijke situaties – geen zaken meer worden aangeleverd. Er moeten dus prioriteiten gesteld worden. In de praktijk gebeurt dat door de forensische officieren van justitie. Een zaak die hierdoor afviel, kon in het kader van de pilot worden uitbesteed aan een particulier forensisch instituut. Er zou echter ook gewacht kunnen worden tot de nieuwe maand, waarin het quotum nog niet is bereikt. Als de zaak zo lang niet kon wachten, was zowel het capaciteits- als het snelheids criterium van toepassing. Steeds vaker werden daarom ook wel beide criteria als motivering gebruikt om onderzoek door een particulier instituut uit te voeren.

Een tweede kanttekening is dat de LTC en de particuliere instituten soms verschillende oordelen hadden over de vraag of een particulier instituut beschikt over specialistische kennis. De instituten waren soms van mening dat er sprake is van unieke of in vergelijking met het NFI grotere kennis of betere expertise en faciliteiten dan die van het NFI. Dit werd volgens de instituten echter niet altijd onderkend door de LTC.

5.5 Ingeschakelde particuliere instituten

In tabel 5.5 is weergegeven door welke particuliere instituten de forensische onderzoeken zijn uitgevoerd. In sommige strafzaken zijn forensische deelonderzoeken aan meerdere particuliere instituten uitbesteed. Daardoor is het totale percentage hoger dan 100 en is het totale aantal zaken (273) groter dan het aantal gehonoreerde aanvragen (268).

TABEL 5.5: OVERZICHT ZAKEN PER INSTITUUT

INSTITUUT	2010	2011	TOTAAL
Verilabs	50 (57%)	97 (32%)	147 (54%)
TMFI	24 (28%)	59 (32%)	83 (30%)
Forensisch polikliniek kindermishandeling	5 (6%)	11 (6%)	16 (6%)
IFS	7 (8%)	3 (2%)	10 (4%)
TNO	1 (1%)	2 (1%)	3 (1%)
Forensic Radiology Consultancy	0	1 (1%)	1 (0%)
KIWA Gas Technology	1 (1%)	0	1 (0%)
Universiteit Leuven	1 (1%)	0	1 (0%)
Centrum voor Forensische Pathologie	0	1 (1%)	1 (0%)
Axiom	0	2 (1%)	2 (1%)
Idee Systems	0	1 (1%)	1 (0%)
Monshouwer	0	1 (1%)	1 (0%)
Radboud Universiteit	0	2 (1%)	2 (1%)
Daniel den Hoed Kliniek	0	1 (1%)	1 (0%)
Crashtest Service	0	1 (1%)	1 (0%)
Black Swan Forensics	0	1 (1%)	1 (0%)
VU	0	1 (1%)	1 (0%)
UMCG	0	1 (1%)	1 (0%)
Naturalis	0	1 (1%)	1 (0%)
Totaal	87	186	273

Bijna alle zaken zijn dus door vier instituten verricht. Meer dan de helft van de zaken is uitbesteed aan Verilabs en een kwart aan TMFI. Dit zijn op het gebied van DNA-onderzoek de belangrijkste particuliere aanbieders. Nieuwe instituten die in 2011 voor het eerst zijn ingeschakeld, waren enkele universiteiten en instituten die een specifieke expertise hebben. Het ging daarbij steeds om een enkele aanvraag.

De actieve acquisitie door Verilabs zal een van de verklaringen zijn voor het grote aantal zaken dat dit instituut in het kader van de pilot heeft uitgevoerd. Dat dat van belang was, blijkt ook uit het feit dat meer dan de helft van de aanvragers geen eerdere ervaringen met particuliere forensische instituten hadden en de markt dus niet (goed) kende. Verilabs heeft zich met de actieve acquisitie nadrukkelijk op de kaart gezet.

Er was ook duidelijk sprake van een regionale spreiding. Randstedelijke aanvragers gingen overwegend naar het in Leiden gevestigde Verilabs, terwijl de klandizie van TMFI in het kader van de pilot overwegend afkomstig was uit de zuidelijke regio's. Uit de gesprekken bleek dat hiervoor twee hoofdoorzaken waren. In de eerste plaats heeft het voordelen dat een particulier instituut dichtbij is gevestigd. In interviews hebben diverse respondenten van vooral de FSO's aangegeven zgn. svo's (stukken van overtuiging) wel eens persoonlijk naar het instituten te brengen, teneinde de overdracht zo snel, soepel en veilig mogelijk te laten verlopen. In de tweede plaats speelde een rol dat sommige medewerkers van TMFI en van zuidelijke politieregio's en parketten elkaar al langer kennen. Er werd daarom eerder contact gezocht met TMFI. De in de pilot met de instituten opgedane ervaringen (hierover gaat hoofdstuk 6) vormden vervolgens doorgaans aanleiding om een nieuwe zaak opnieuw aan hetzelfde instituut uit te besteden.

Bij IFS, dat domicilie heeft op de Veluwe, was niet zozeer sprake van regionale spreiding. Het profiel van IFS wijkt ook af van dat van TMFI en Verilabs. IFS richt zich vooral op complexe zaken waarbij uitputtend criminalistisch en technisch onderzoek wordt verricht. Het betreft vaak langdurige onderzoeken. Anders dan Verilabs en TMFI profileert IFS zich niet als een (onder meer) sneller alternatief voor het NFI. IFS werd daarom vooral ingeschakeld in zaken die vast zaten en waarbij de laatste hoop op een doorbraak op IFS gevestigd was.

De Forensische Polikliniek Kindermishandeling is het enige instituut in Nederland dat zich specifiek richt op onderzoek met betrekking tot mogelijk mishandelde kinderen. Hierdoor was er ook geen sprake is van een regionale trend. Wel is het opvallend dat de helft van het aantal onderzoek dat de polikliniek in het kader van de pilot heeft uitgevoerd, afkomstig was van het arrondissement Zwolle-Lelystad. FPKM kon hiervoor geen verklaring geven. Buiten het kader van de pilot verricht ze voor vrijwel alle arrondissementen onderzoek.

In tabel 5.6 is van de instituten waaraan meerdere zaken zijn uitbesteed, weergegeven op grond van welke criteria dat gebeurde. Voor de overige instituten gold het criterium 'specialistische kennis'. Ten behoeve van de leesbaarheid is er niet voor gekozen om, zoals in tabel 5.4, alle combinaties van criteria afzonderlijk op te nemen. Omdat in sommige gevallen meerdere criteria van toepassing waren, is het totale percentage per instituut daarom hoger dan 100.

TABEL 5.6: CRITERIA PER INSTITUUT (N=256)

INSTITUUT	SNELHEID	CAPACITEIT	SPECIALISME	CONTRA- EXPERTISE	TOTAAL
Verilabs	13%	91%	5%	3%	147
TMFI	30%	60%	38%	8%	83
FPKM	10%	88%	13%	-	16
IFS	0	10%	50%	50%	10

Wat opvalt is dat TMFI relatief meer onderzoeken met het snelheids criterium uitbesteed heeft gekregen dan Verilabs, terwijl beide instituten vergelijkbare (snelle) levertijden hebben en zich daar ook beide op profileren. Het hogere percentage specialistisch onderzoek van TMFI ten opzichte van Verilabs is wel verklaarbaar. TMFI stond vooral in de zuidelijke regio's bekend om een geavanceerde DNA-kit waarmee betere resultaten geboekt werden dan door het NFI.

In de meeste gevallen was het gekozen forensische instituut niet het enige dat de betreffende opdracht had kunnen voldoen. In slechts 7% had het betreffende forensische onderzoek volgens de aanvrager niet bij een ander dan uitverkoren particulier instituut uitgevoerd kunnen worden. Het ging daarbij om (complex) DNA-onderzoek, schotrestenonderzoek, spraak- en audio-onderzoek, forensische geneeskunde en forensisch psychologie. Het is overigens de vraag of al deze onderzoeken inderdaad niet bij een ander particulier instituut hadden kunnen worden uitgevoerd. Meer dan de helft van de aanvragers (58%) had geen eerdere ervaringen met particuliere instituten en kende de markt ook niet goed. Vooral IFS was wel bekend. Het bestaat al langer en heeft in het verleden forensisch onderzoek verricht in enkele geruchtmakende zaken met veel media-aandacht, zoals de Puttense moordzaak.

5.6 Onderwerpen

De onderzoeken in het kader van de pilot hadden betrekking op de in tabel 5.7 genoemde onderwerpen. In sommige strafzaken zijn kwamen meerdere onderwerpen aan de orde. Daardoor is het totale percentage hoger dan 100 en is het totale aantal zaken (272) groter dan het aantal gehonoreerde aanvragen (268).

TABEL 5.7: TYPE ONDERZOEK (N=272)

ONDERWERP	2010	2011	TOTAAL
DNA-onderzoek	77%	63%	68%
Forensische geneeskunde	8%	10%	9%
Forensische psychologie	4%	7%	6%
Forensische pathologie	4%	5%	5%
Schotresten	1%	6%	4%
Digitale technologie en biometrie	-	1%	1%
Drugsanalyse	1%	1%	1%
Bouwtechnisch onderzoek	1%	1%	1%
Spraak- en audio-onderzoek	1%	1%	1%
Bodem, water en meststoffen	-	1%	0%
Toxicologie	-	1%	0%
Verkeersongevallenonderzoek	-	1%	0%
Wapens en munitie	-	1%	0%
Forensische psychiatrie	-	1%	0%
Forensische radiologie	-	1%	0%
Tachograafonderzoek	-	1%	0%
Souche	-	1%	0%
Entomologie	-	1%	0%
ICT	-	1%	0%
Kras-, indruk- en vormsporen	1%	-	0%
Gasonderzoek	1%	-	0%
Neuroradiologie	-	1%	0%

Meer dan tweederde van de uitbestede onderzoeken betrof dus DNA-onderzoek. De overeenkomst in dit type onderzoek is het de bedoeling is dat er een DNA-profiel uit aangetroffen materiaal wordt gedistilleerd. Vervolgens kan met dat profiel de identiteit van een persoon worden vastgesteld van degene van wie het spoor afkomstig is. Er zijn echter ook veel

verschillen:

- Het is zeker dat uit een spoor een DNA-profiel kan worden afgeleid (zoals bij sperma dat in een zedenzaak is veilig gesteld) of juist hoogst onzeker (vingerafdrukken op stoffen).
- Het DNA-onderzoek vereist al dan niet identificatie van sporen (zijn er bruikbare sporen op bijvoorbeeld een kledingstuk aanwezig?). Het vinden van sporen vereist specifieke expertise en technieken.
- Er is al dan niet al een verdachte in beeld met wiens DNA het gevonden profiel kan worden vergeleken. Is dat niet het geval, dan wordt gekeken of het gevonden profiel matcht met een profiel uit de DNA-databank.
- Er is sprake van een enkelvoudig dan wel een mengprofiel. In dat laatste geval bevat een spoor celmateriaal van meer dan één persoon.
- Een spoor behoort al dan niet toe aan de dader. Vingerafdrukken op een deurbel vormen veel minder zeker daderinformatie dan vingerafdrukken op een pistool.
- Er is sprake van een volledig of een onvolledig (partieel) profiel. Bij een partieel profiel zijn niet alle kenmerken van een volledig DNA-profiel te identificeren, waardoor er een minder grote zekerheid kan bestaan of een profiel toebehoort aan een bepaald persoon.

DNA kan overal op zitten en daarmee bijdragen aan het opsporen van een verdachte. In de pilot zijn dan ook de meest uiteenlopende sporen aan de orde gekomen. Enkele voorbeelden ter illustratie: vingerafdrukken op een aansteker, haren in een pet, bloed op trui, sperma op een raam, vingerafdrukken op een pinautomaat, huidschilfers in een handschoen.

Bij forensische geneeskunde, het een na meestvoorkomende onderwerp in de pilot, ging het in de pilot onder meer om de vraag of letsel bij kinderen te wijten was aan mishandeling of misbruik. Forensische psychologie, een product dat het NFI niet aanbiedt, omvatte bijvoorbeeld het analyseren en beoordelen van de betrouwbaarheid van getuigen(verklaringen). Bij forensische pathologie ging het om het vaststellen van oorzaak en tijdstip van overlijden, terwijl schotrestenonderzoek zich richt op de analyse van schietincidenten. Hierbij kan gedacht worden aan onderzoek aan de schiethand of kleding van een potentiële verdachte om te kijken of er schotresten aangetroffen kunnen worden.

Uit gesprekken met betrokkenen van de diverse organisaties is gebleken dat de uitbestede zaken over alle onderwerpen vooral complexere forensische onderzoeken betroffen. De zgn. High Volume Crime (veelvoorkomende criminaliteit zoals woninginbraken zonder geweld of autokraken) waarbij DNA-sporen grotendeels geautomatiseerd kunnen worden geanalyseerd, was in de pilot in de minderheid. Er is in het kader van de pilot ook forensisch onderzoek uitgevoerd in enkele actuele geruchtmakende strafzaken.

Tabel 5.9 geeft de relatie weer tussen de reden voor uitbesteding en de meest voorkomende onderwerp van onderzoek. Hierbij valt op dat veruit de meeste zaken zijn uitbesteed wegens een gebrek aan capaciteit bij het NFI. Alleen bij pathologie was dat niet het geval; daar ging het in de meeste gevallen om een contra-expertise. De percentages per type onderzoek zijn in de tabel soms hoger dan 100%, omdat in sommige gevallen meerdere criteria van toepassing waren.

TABEL 5.8: TOEGEPASTE CRITERIA PER TYPE ONDERZOEK (N=249)

ONDERWERP	SNELHEID	CAPACITEIT	SPECIALISME	CONTRA- EXPERTISE	TOTAAL
DNA-onderzoek	27 (15%)	159 (87%)	20 (11%)	5 (3%)	183
Forensische geneeskunde	3 (12%)	14 (56%)	10 (40%)	2 (8%)	25
Forensische psychologie			15 (100%)		15
Schotresten	7 (58%)	11 (92%)	1 (8%)		12
Pathologie	5 (36%)	4 (29%)	2 (14%)	9 (64%)	14

5.7 Financiële kengetallen

In tabel 5.9 zijn enkele financiële kengetallen opgenomen. Daarbij was het moment van aanvragen bepalend voor de datering en niet de factureringsdatum.

TABEL 5.9: FINANCIËLE KENGETALLEN (INCLUSIEF BTW)

	2010	2011
Aantal gehonoreerde aanvragen	85	183
Totaalbedrag gehonoreerd volgens offerte	€ 724.545	€ 1.699.536
Gemiddeld bedrag per gehonoreerde aanvraag	€ 8.524	€ 9.287
Laagste bedrag	€ 200	€ 178
Hoogste bedrag	€ 132.000	€ 138.000

De hoogste bedragen hadden betrekking op een bouwtechnisch onderzoek naar een ingestorte woontoren (2010) en op een moordzaak waarvoor veel verschillende (deels buitenlandse) externe instituten en deskundigen zijn ingeschakeld voor onder meer pathologische en neuroradiologisch onderzoek (2011).

In het kader van een aanvraag bij de LTC moest een offerte bij een particulier instituut worden aangevraagd. In tabel 5.10 is weergegeven hoe de uiteindelijke facturen zich verhouden tot de in de offertes genoemde kosten. Per 1 maart 2012 waren nog niet alle facturen bij de LTC ingediend. Een totaaloverzicht kan daardoor niet gegeven worden.

TABEL 5.10: FACTUREN VS OFFERTES (INCLUSIEF BTW) PER 1 MAART 2012

	2010	2011
Aantal gehonoreerde aanvragen	85	183
Aantal gefactureerd	79 (93%)	167 (91%)
Totaal offertebedragen die gefactureerd zijn	€ 575.917	€ 1.590.116
Totaal factuurbedragen	€ 543.779 (94%)	€ 1.440.830 (91%)

Uit de tabel blijkt dat de facturen over het geheel genomen lager waren dan de in de offerte genoemde bedragen. Het hoogste offertebedrag van 2010 was € 132.000, de uiteindelijke factuur bedroeg net iets meer dan de helft van dat bedrag (ongeveer € 70.000). De offertebedragen van de particuliere instituten waren vaak de resultante van een uurtarief en een geschat aantal uren. Sommige particuliere instituten zetten bewust aan de hoge kant in wat betreft de indicatie van het aantal uren. Mocht de tijdsinvestering tegenvallen, dan waren de kosten daarvan in elk geval gedekt. De facturering vond plaats op basis van een feitelijke nacalculatie.

De totale uitgaven voor de particuliere forensische instituten op grond van de eindfacturen bedroegen iets meer dan € 2 miljoen (incl. BTW). De totale uitgaven in het kader van de pilot zijn weergegeven in tabel 5.11. De kosten voor het forensisch zijn geschat, omdat ten tijde van deze eindrapportage nog niet alle facturen waren ingediend. Bij de schatting is ervan uitgegaan dat de uiteindelijke factuurbedragen 92% van de offertebedragen bedroegen. Dit percentage is gebaseerd op gegevens uit tabel 5.10.

TABEL 5.11: TOTALE KOSTEN PILOT

LTC	€ 239.512
Pro Facto	€ 98.575
Forensisch onderzoek (schatting)	€ 2.230.154
Totaal (schatting)	€ 2.568.241

Daarmee is het totale, door de minister beschikbaar gestelde budget van € 3,5 miljoen voor iets minder dan driekwart (73%) benut. Deze onderbenutting kan verklaard worden door het kasverplichtingenstelsel dat het ministerie hanteert (zie paragraaf 4.6) en de trage start van de pilot, waarbij het in 2010 lang duurde voordat het aantal aanvragen op gang kwam. Het budget voor 2011 is wel volledig benut.

5.8 Conclusie

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 overigens 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.

Hoofdstuk 6

Ervaringen

6.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de ervaringen van de aanvragers beschreven. Het gaat daarbij specifiek om de ervaringen met de uitbesteding en de particuliere instituten zelf. Aan de orde komen onder meer de levertijd, de rapportage en de klantgerichtheid.

6.2 Levertijden

TABEL 6.1: LEVERTIJDEN IN WERKDAGEN VAN DNA-ONDERZOEK DOOR VERILABS EN TMFI

WERKDAGEN	2010 (N=62)	2011 (N=114)	TOTAAL (N=176)
1-5	14%	11%	12%
6-10	19%	8%	13%
11-15	31%	11%	20%
16-20	14%	37%	26%
21-25	10%	26%	19%
26-30	5%	6%	6%
31-35	5%	0	2%
>35	2%	2%	-
Langst	39 dagen	60 dagen	60 dagen
Gemiddeld	16 dagen	17 dagen	17 dagen
Mediaan	15 dagen	20 dagen	18 dagen

In tabel 6.1 zijn de doorlooptijden van DNA-onderzoeken weergegeven die door TMFI of Verilabs uitgevoerd zijn. Dit was het meest voorkomende onderwerp in de pilot en daardoor minder vatbaar voor toevallige uitschieters in de doorlooptijden. IFS voerde ook DNA-onderzoek uit in het kader van de pilot, maar omdat dit complexe en langdurige onderzoeken betrof, zijn deze niet meegenomen in de gemiddelde doorlooptijden teneinde vertekening te voorkomen. De doorlooptijden zijn ontleend aan de uitspraken van de aanvragers hierover. De meeste particuliere forensische instituten gaven in hun offerte de verwachte tijd aan tussen de opdrachtverlening en het opleveren van het forensische rapport. In 8% van de gevallen is het instituut er *niet* in geslaagd deze levertijd te realiseren.

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 aangemerkt. De snelheid van de particuliere instituten werd daarbij afgezet tegen die

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 aangemerkt. De snelheid van de particuliere instituten werd daarbij afgezet tegen die

van het NFI is vergelijkbare zaken. In 16% van de gevallen is de verwachting uitgesproken dat het betreffende forensische onderzoek *even snel* door het NFI zou zijn uitgevoerd en in 2% van de gevallen dat het NFI het sneller zou hebben gedaan. In de overige gevallen (75%) zou het naar de verwachting van de respondenten bij het NFI (*veel*) *langer* hebben geduurd.

Als het gaat om DNA-onderzoek zou het NFI volgens respondenten in 86% van de onderzoeken in vergelijkbare gevallen (veel) langzamer zijn geweest. Een aantal particuliere forensische instituten gaf overigens al enige tijd voor de officiële rapportage een (informele) indicatie van de eerste uitkomsten van het forensische onderzoek in kwestie. Hier werd door betrokkenen niet alleen verbaasd maar ook positief op gereageerd.

Een objectieve statistische vergelijking van de doorlooptijden van de particuliere instituten en het NFI is niet te maken. De particuliere instituten hanteren niet dezelfde productencatalogus als het NFI, dat alleen als het gaat om DNA-onderzoek al diverse producten onderscheidt. Bovendien zijn de DNA-producten van het NFI in 2010 en 2011 veranderd. Als het gaat om gemiddelde feitelijke en gewenste doorlooptijden van DNA-onderzoek hanteert het NFI bijvoorbeeld de in tabel 6.2 weergegeven (niet limitatieve) onderverdelingen, waarbij een donkere (groene) cel betekent dat het betreffende product in dat jaar als zodanig aangeboden werd.

TABEL 6.2: TYPEN DNA-PRODUCTEN NFI SINDS 2009

	2009	2010	2011
Biologische sporen en DNA-onderzoeken in strafzaken			
DNA-basis met vooronderzoek door het NFI			
DNA-express			
DNA-express (snel)			
DNA-express (extra snel)			
DNA-totaal			
Indicatief vooronderzoek naar sporen van lichaamsvloeistoffen			
Bepaling aard lichaamsvloeistoffen in biologische sporen			
DNA 6-uur			
DNA-onderzoek oogkleurbepaling			
DNA-onderzoek familial searching			
DNA-onderzoek in old en cold cases			
DNA-onderzoek aan kogels, hulzen en patronen			

Het NFI heeft zijn doorlooptijden de afgelopen jaren aanzienlijk verkort. In de periode 2006-2011 vijf jaar is de gemiddelde doorlooptijd van alle producten van het NFI tezamen met 87% gedaald, van 135 dagen naar minder dan 20, zo blijkt uit gegevens van het NFI. Dat wordt onderkend door de geïnterviewde aanvragers. Desondanks worden de levertijden van de particuliere instituten nog steeds als een pluspunt ervaren.

6.3

Kwaliteit

Niet altijd leverden de particulier uitgevoerde forensische onderzoeken bruikbare resultaten op. In bijvoorbeeld DNA-onderzoeken die niet bruikbaar waren, hebben de sporen geen profiel opgeleverd of kon het profiel niet gekoppeld worden aan een concrete verdachte. Het forensische onderzoek droeg bij aan de waarheidsvinding doordat resultaten belastend

of ontlastend waren voor de verdachte of er was er sprake van een match in de DNA-databank.

De particuliere instituten stelden dat ze door andere DNA-kits, andere (intensieve) methoden en/of een criminalistische benadering soms betere resultaten bereiken dan het NFI. De ultieme test voor de bruikbaarheid van particulier forensisch onderzoek betreft het rechterlijke oordeel. In het onderzoek is nauwelijks informatie beschikbaar of particulier onderzoek stand heeft gehouden in de rechtszaal. Veel zaken zijn nog niet op zitting geweest, respondenten van de politie kennen het vonnis vaak niet en binnen het OM is geen integraal overzicht beschikbaar. Er zijn ons geen voorbeelden bekend van particuliere onderzoeken in het kader van de pilot die door de rechter als ondeugdelijk of onbruikbaar terzijde zijn geschoven.

In 2008 was er wel een strafzaak waarin de Rechtbank Amsterdam de conclusies en interpretatie van DNA-onderzoek door een particulier instituut "ontoelaatbaar speculatief" vond "om op basis van drie relatief geringe bloedsporen van [slachtoffer], waarvan de ouderdom niet is komen vast te staan, en waaruit geen duidelijke toedracht van de gebeurtenissen is af te leiden, te concluderen tot enig handelen of nalaten van verdachte in de avond en nacht van 17 op 18 juni 2003 met als gevolg het veroorzaken van pijn, letsel en uiteindelijk het overlijden van [slachtoffer], laat staan het verbergen van het lijk van [slachtoffer] en haar ongebooren tweeling."

LJN: BD6946, Rechtbank Amsterdam , 127342-03

Overigens wordt in een onderzoek van prof.dr P. de Knijff en prof.dr. J. Lindemans¹⁵, uitgevoerd op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van berichten in de media over fouten in de DNA-analyses door het NFI, aangegeven dat een foutenmarge van 1:500 – 1:1000 bij DNA-analyses in genetisch-diagnostische laboratoria normaal is. Daarbij kan het gaan om fouten waardoor een match optreedt met een verkeerde persoon of waardoor een match tussen een verdachte en een profiel in de DNA-databank gemist wordt. Het NFI zou niet afwijken van deze foutenmarge.

Forensische officieren van justitie hebben in het onderzoek aangegeven dat er naar hun weten geen verschil bestaat in de mate waarin een door particulier instituut resp. het NFI uitgevoerd forensisch onderzoek in rechterlijke vonnissen bijdroeg aan de bewijsvoering.

6.4 Kwaliteitsaspecten

6.4.1. Inleiding

De minister gaf in 2009 bij de aankondiging van de pilot aan dat bij alle forensische onderzoeken "kwaliteit, veiligheid en continuïteit van beschikbaarheid van forensische dienstverlening"¹⁶ moeten zijn gewaarborgd. De kwaliteitscriterium hebben we uiteen gelegd in de volgende aspecten:

- Leesbaarheid
- Veiligheid
- Rompslomp
- Eenduidigheid
- Transparantie

¹⁵ Pro.dr. P. de Knijff en prof.dr J. Lindemans, *Meldingen als teken van kwaliteit*, december 2011.

¹⁶ TK 2008/09, 31 700, nr. 150.

De aanvragers is gevraagd om met betrekking tot deze kwaliteitsaspecten hun oordeel uit te spreken over het door hen aangevraagde particuliere forensische onderzoek. Hetzelfde is aan de aanvrager gevraagd over vergelijkbare onderzoeken waar hij of zij direct betrokken was en die door het NFI zijn uitgevoerd. De aspecten die aan de orde zijn gesteld, waren:

Indien een aanvraag de inzet van meerdere instituten of onderzoeksgebieden omvatte, werd de aanvrager over alle afzonderlijke onderdelen ondervraagd. De meningen en ervaringen van de aanvragers over bovengenoemde aspecten zijn op een schaal van 1 tot 5 geplaatst. Een 1 betekende een uiterst negatief oordeel en een 5 een uiterst positief oordeel. Vervolgens is de aanvragers gevraagd hun oordeel uit te spreken over dezelfde aspecten bij een soortgelijk onderzoek door het NFI. Dat was uiteraard alleen mogelijk indien de aanvrager ervaring had met forensische onderzoeken door het NFI over hetzelfde onderwerp als waarvoor ze een aanvraag indienden in het kader van de pilot. Typen onderzoek die niet door het NFI worden verricht, zoals forensische psychologie, bleven daarom buiten beschouwing. Sommige aanvragers hebben in de pilot ervaringen met meerdere particuliere Instituten opgedaan. Over elk van de verschillende instituten is gevraagd naar een score op de verschillende kwaliteitsaspecten. In totaal bedraagt het totale aantal tellingen (N) (N=102).

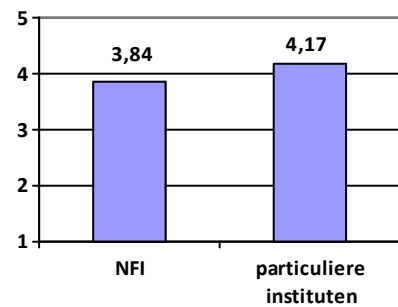
In de scores werden de kwaliteitsoordelen over concrete onderzoeken (of soms meerdere onderzoeken tegelijk) die door particuliere instituten zijn uitgevoerd door de aanvragers afgezet tegen vergelijkbare onderzoeken die de respondent bij het NFI heeft laten uitvoeren. Concrete zaken werden daarmee vergeleken met meer algemene ervaringen over het betreffende type onderzoek die door het NFI wordt uitgevoerd. Het gaat daarbij dus vooral om de reputatie (op grond van eigen ervaringen) die het NFI heeft bij de politie- of justitiemedewerker of advocaat in kwestie op het betreffende onderzoeksgebied.

In de volgende paragrafen zijn ervaringen en gemiddelde scores weergegeven. Daarbij geldt dat de (gemiddelde) scores van elke afzonderlijke aanvrager maar één keer zijn verdisconteerd in het totale gemiddelde. Anders zou, gezien het relatief grote aantal zaken op het totaal, het oordeel van bijvoorbeeld de FSO Amsterdam-Amstelland van een veel zwaarder gewicht zijn dan dat van incidentele aanvragers.

Amsterdam (politie, FSO, OM) heeft het kader van de pilot in totaal 99 forensische onderzoeken laten uitvoeren door particuliere instituten, vooral wegens capaciteitsgebrek bij het NFI. In het overgrote deel van de gevallen betrof dit DNA-onderzoek in strafrechtelijke onderzoeken naar overvallen, berovingen, steekpartijen, levens- en zedendelicten. 'Amsterdam' was dus bij uitstek in staat om de inschakeling van particuliere instituten in DNA-zaken te beoordelen, te meer daar het een beroep heeft gedaan op twee instituten (in meer dan 90% van de gevallen Verilabs, de rest TMFI). Vooral de snelheid, korte lijnen en bereikbaarheid van de particuliere instituten werden positief gewaardeerd. Het sloot aan bij de praktische behoefte om snel, efficiënt en flexibel een beroep te kunnen doen op forensische expertise. Daarin onderscheidde de particuliere instituten van het NFI, zo waren de ervaringen in Amsterdam. Op het gebied van leesbaarheid, veiligheid, eenduidigheid en transparantie werden er hier geen duidelijke verschillen ervaren tussen particuliere instituten en het NFI ervaren.

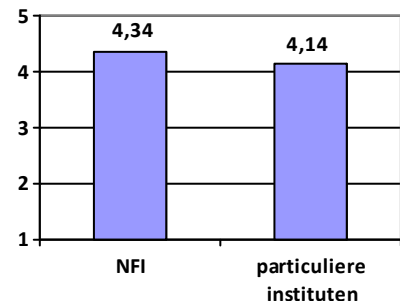
6.4.2. Leesbaarheid

Het eerste aspect betreft de *leesbaarheid* van onderzoeksrapporten. Op een schaal van 1 tot 5 scoorden de particuliere instituten op dit aspect 4,17 en het NFI 3,84.¹⁷ Rapporten van particuliere instituten werden over het algemeen dus beter leesbaar gevonden dan die van het NFI. Het taalgebruik was volgens de aanvragers minder wetenschappelijk en ook voor leken (wat betrokkenen van OM en politie vaak zijn als het gaat om technisch DNA-onderzoek) beter te volgen. Diverse aanvragers hebben aangegeven dat ze in het geval van particuliere instituten beduidend minder vaak om een toelichting op het rapport hoefden te vragen dan bij rapporten van het NFI. Dat gold ook voor toelichtingen van de deskundigen ter zitting, zo gaven enkele aanvragers aan. Overigens wordt door het NFI nadrukkelijk aandacht besteed aan (het verbeteren van) de leesbaarheid van de eigen rapporten.



6.4.3. Veiligheid

De *veiligheid* van de SvO's is het tweede kwaliteitsaspect dat aan de orde is gesteld. Het is uiteraard van het grootste belang dat de veiligheid van sporen van overtuiging niet in het geding is, dat ze optimaal bewaard en niet vervuild worden, er geen sprake is van contaminatie, et cetera. Op dit punt scoorde het NFI beter dan de particuliere instituten: 4,34 vs. 4,14.¹⁸ Over de particuliere instituten bestond dus iets meer aarzeling dan over het NFI. Deze aarzeling werd niet veroorzaakt doordat aanvragers in dit pilot slechte ervaringen met de veiligheid van de particuliere instituten hebben gedaan. Er was meer sprake van een algemeen gevoel dat de veiligheid bij het NFI onomstreden is. Daarbij speelde soms ook de (onterechte) aanname een rol dat alle medewerkers van het NFI gescreend zouden zijn. Niet alle aanvragers zijn er bovendien van op de hoogte dat ook de in de pilot betrokken particuliere instituten gecertificeerd zijn. Op grond van artikel 7 lid 2 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken komen alleen instituten die NEN-EN ISO/IEC 17025 gecertificeerd zijn, in aanmerking om DNA-onderzoek voor politie en justitie te verrichten.



Het vertrouwen in de veiligheid van de sporen bij particuliere instituten is overigens positief beïnvloed door bezoeken die aanvragers op uitnodiging van particuliere instituten hebben gebracht aan de laboratoria.

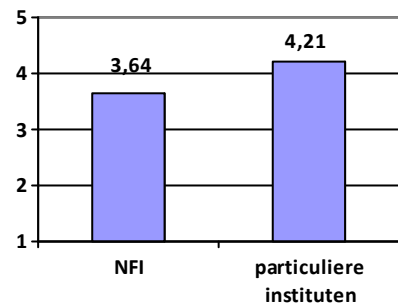
Overigens is het voor de particuliere (commerciële) instituten van levensbelang dat er geen incidenten met de veiligheid van SvO's zijn, omdat dat de reputatie van het bedrijf dermate zou schaden dat het de doodsteek zou kunnen betekenen. Dit is, zo wordt ook door particuliere instituten aangegeven, reden om extra scherp te zijn op de veiligheid van het onderzoeksmateriaal. Voor veel aanvragers was de veiligheid van het materiaal geen issue. 'Ik heb geen reden om aan te nemen dat het niet goed is' en 'als er vanuit justitie geld beschikbaar komt voor een pilot, dan ga ik me niet afvragen of het met de veiligheid wel goed zit'. Er waren geen aanvragers die een evident negatief oordeel hadden over de veiligheid van het onderzoeksmateriaal bij het NFI of een particulier instituut. Eén aanvrager had zowel bij het NFI als bij een particulier instituut te maken gehad met contaminatie.

¹⁷ P=0,033.

¹⁸ P=0,03.

6.4.4. Bureaucratie

De *bureaucratische rompslomp* was het derde kwaliteitsaspect waarover aanvragers gevraagd is hun oordeel te geven. Het ging hierbij dus niet om de administratieve en rompslomp die samenhang met de pilot, maar die van de instituten zelf. Op dit punt scoorden de particuliere instituten beter dan het NFI: 4,21 vs. 3,64.¹⁹ Een hoge score is dus ook bij dit aspect positief; het veronderstelt niet dat een hoge score veel bureaucratie betekent.



De flexibiliteit en benaderbaarheid van de particuliere instituten werd door veel aanvragers geprezen. De lijnen waren doorgaans korter dan bij het NFI en aanvullende vragen werden sneller beantwoord. Het NFI is formeler, zo vatte een aanvrager de verschillen op dit punt samen. "Tig formulieren en gedoe, niet flexibel, uitzonderingen zijn niet mogelijk", aldus een aanvrager over het NFI.

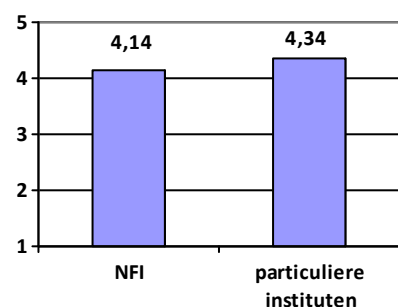
Door de veel grotere omvang is de verhouding van de klanten met het NFI formeler dan met de particuliere instituten. Dat manifesteerde zich bijvoorbeeld op de volgende wijzen:

- Sommige particuliere instituten gaven na korte tijd telefonisch een indicatie van de bevindingen van een forensisch onderzoek.
- Over elke zaak kon inhoudelijk worden afgestemd met de deskundige van het particuliere instituut, waarbij accenten konden worden gelegd. Bij het NFI was dat in principe alleen mogelijk bij zaken met een forensische intake (FIT-zaken). De particuliere instituten leverden volgens betrokkenen meer maatwerk dan het NFI.

In een beperkt aantal grote en complexe strafzaken waarbij meerdere particuliere instituten werden ingeschakeld of waarbij veel forensisch-technisch onderzoek van verschillende typen werd verricht, was de coördinatie wel een punt van aandacht en zorg. Niet altijd was duidelijk welke sporen al precies waren onderzocht en hoe dat in het grotere geheel paste. Ook zaten er slordigheden in de rapportages. Door het instituut zijn hiervoor uiteindelijk extra inspanningen verricht.

6.4.5. Eenduidigheid

Ook over de *eenduidigheid* van de onderzoeksresultaten waren de ervaringen met de particuliere instituten positiever dan die met het NFI: 4,09 vs. 3,98.²⁰ Het verschil is echter niet significant. Bij dit onderdeel ging het om aspecten als: zijn resultaten voor meerdere interpretaties vatbaar? Zijn particuliere instituten stelliger dan het NFI? Behalve dat het hogere oordeel over de eenduidigheid van rapportages van particuliere instituten samenhangt met de over het algemeen als leesbaarder ervaren rapporten dan die van het NFI, is een verklaring hiervoor ook dat het NFI volgens respondenten doorgaans wat minder stellig is in haar conclusies en onderzoeksbevindingen. "Het particuliere instituut zegt of een profiel matcht, terwijl het NFI altijd nog wat slagen om de arm houdt", aldus een respondent.

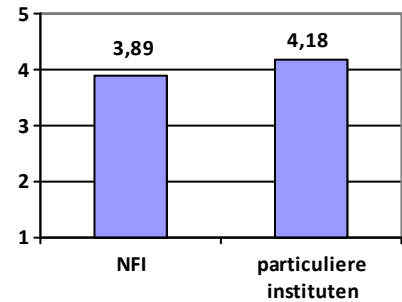


¹⁹ P=0,002.

²⁰ P=0,081.

6.4.6. Transparantie

Het laatste kwaliteitsaspect dat we onderscheiden betrof de *transparantie* van het forensische onderzoek en van de rapportage. Oftewel, hoe duidelijk en verifieerbaar waren de onderzoeksresultaten? Hoewel niet alle aanvragers als materiedeskundigen waren aan te merken, is het wel opvallend dat de transparantie van particuliere instituten een hogere gemiddelde score had dan die van het NFI: 4,18 vs. 3,89.²¹ Een verklaring hiervoor is dat de meeste particuliere instituten lange tijd ook de profielen van de afzonderlijke SvO's visueel afbeeldden in hun rapportages, terwijl het NFI alleen de eindconclusie rapporteerde. Men kon bijvoorbeeld zien hoe partieel een partieel DNA-profiel was. Het weergeven van de profielen werd vooral op prijs gesteld door betrokkenen van politie en justitie die deskundig waren (of zichzelf deskundig achtten) op het gebied van de DNA-analyse. Het had echter als risico dat profielen op een onjuiste wijze geïnterpreteerd werden omdat de vermeende deskundigheid niet groot genoeg was.



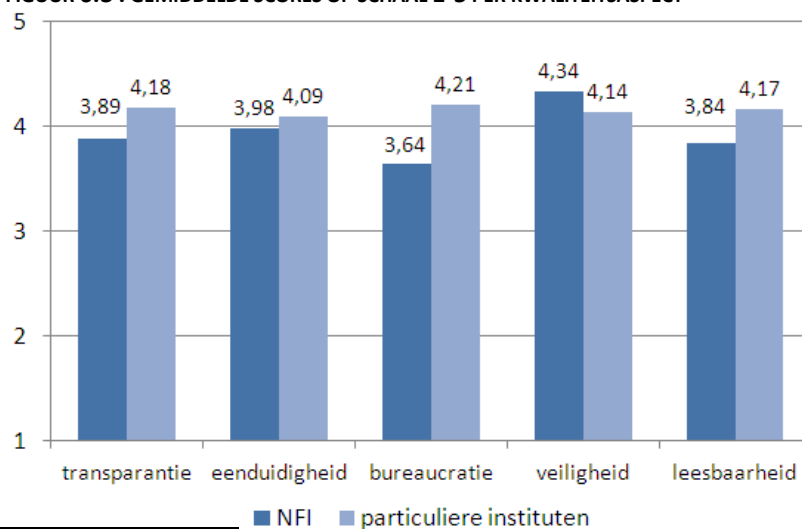
Het opnemen van DNA-profielen in rapportages is overigens medio 2011 gestopt wegens strijd met het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken. Deze DNA-profielen vormden echter wel de belangrijkste verklaring voor het feit dat rapportages van particuliere instituten transparanter werden gevonden.

6.5 Conclusie

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 figuur 6.3 de zijn de gemiddelde scores van het NFI en de particuliere instituten op de verschillende 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.

FIGUUR 6.3 : GEMIDDELTE SCORES OP SCHAAL 1-5 PER KWALITEITSASPECT



²¹ P=0,021.

Opvallend is dat de particuliere instituten op vier van de vijf aspecten beter scoorden dan het NFI. Met uitzondering van het aspect 'eenduidigheid' zijn de verschillen significant.²² 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, zoals ook al in paragraaf 6.3 is gesteld. Aspecten als leesbaarheid dragen dan wel bij aan een efficiënt en effectief gebruik van het forensisch onderzoek door politie en justitie.

²² Uitgaande van een p-waarde van 0,05.

Hoofdstuk 7

Gevolgen

7.1 Inleiding

Door de pilot was het voor het OM, de advocatuur en de politie mogelijk om forensische onderzoeken gefinancierd te krijgen die door andere instituten dan het NFI uitgevoerd werden. In dit hoofdstuk worden ingegaan op de vraag welke gevolgen dit heeft gehad voor de in dit kader uitbestede zaken, voor het NFI en voor de gebruikers van de diensten.

7.2 Zaken

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? Er zijn daarbij grofweg drie mogelijkheden:

- Er zou geen forensisch onderzoek verricht zijn. Dit betreft voornamelijk zaken met een lagere prioritering, zoals high volume crime (woninginbraken, autokraken) maar ook de lichtere zedenmisdrijven. Deze zaken zouden vermoedelijk als 'plankzaak' onbehandeld blijven en hooguit nog gebruikt worden in het kader van "case screening" als ze onderdeel uit blijken te maken van een serie delicten.
- Het forensische onderzoek zou lang(er) op zich hebben laten wachten. Na uitputting van de SLA zou gewacht moeten zijn tot de nieuwe maand (of maanden daarna) waarin weer zaken ingestuurd konden worden naar het NFI. Het betrof hierbij zaken met een middelprioriteit waarin forensisch onderzoek wel van belang was maar de (voortgang van de) zaak niet een dermate hoge prioriteit had (door de ernst van het delict, maatschappelijke onrust of doordat een verdachte in voorarrest zat) dat deze sowieso direct in het kader van de SLA naar het NFI zou worden verstuurd. Uiteindelijk worden dit, wanneer in latere maanden zaken met een hogere prioriteit voorrang verlangen, ook 'plankzaken'.
- Onderzoek zou – net als in het kader van de pilot, maar niet daardoor gefinancierd – door een particulier instituut worden uitgevoerd. Dat zou voornamelijk onderzoeken betreffen waarbij het criterium 'specialisme' van toepassing was, en dan bij uitstek typen onderzoek die het NFI niet zelf verricht (zoals rechtspsychologische zaken). De financiering had dan op een andere wijze, uit de algemene middelen van

de politie of uit het budget van het OM voor gerechtskosten in strafzaken, hebben moeten plaatsvinden.

De precieze verhouding in aantallen zaken binnen deze drie categorieën is moeilijk exact aan te geven. Het laatstgenoemde gevolg is veruit het kleinst. Waarschijnlijk zullen de meeste zaken eindigen als plankzaken.

Het effect in algemene zin op de waarheidsvinding en procesgang is (gezien het relatief geringe aantal zaken) klein, maar in de zaken die het betrof evident.

7.3 NFI

Het budget dat uiteindelijk in het kader van de pilot is benut om forensisch onderzoek uit te voeren (€ 2,2 miljoen), betrof ongeveer 2% van het totale budget voor forensisch zaakonderzoek in 2010 en 2011 van het NFI. In economisch opzicht heeft het NFI nauwelijks iets gemerkt van de pilot. Dat was ook niet te verwachten, omdat het NFI ook gedurende de pilot het eerst aangewezen instituut was om forensisch onderzoek uit te voeren. Alleen onder speciale omstandigheden (de vier criteria) konden politie en justitie een andere weg kiezen. Van deze vier criteria (snelheid, capaciteitsgebrek, contra-expertise en specialisme) is het NFI in feite alleen bij de criteria 'snelheid' en 'specialisme' (mogelijk) onderzoeken misgelopen die anders wel door het NFI waren uitgevoerd. Bij de andere criteria was het principieel dan wel praktisch niet mogelijk dat het NFI het onderzoek zou uitvoeren. Zonder de pilot zou het aantal forensische onderzoeken in 2010 en 2011 bij het NFI hoogstens marginaal (zeker op het totaal van het NFI) hoger zijn geweest.

Het voorgaande laat onverlet dat het voor het NFI wel een factor is of kan zijn dat er particuliere aanbieders van forensisch onderzoek zijn gekomen die snelheid en een klantgerichte houding hoog in het vaandel hebben staan. Voor het NFI vormt dit een prikkel om in te (blijven) zetten op de eigen snelheid en klantgerichtheid.

Het is een gegeven dat het NFI de afgelopen jaren klantgerichter is geworden en de doorlooptijden aanzienlijk heeft verkort. Dat proces is al begonnen voordat er sprake was van een pilot. In 2007 is het NFI met een groot verander- en verbetertraject gestart. Daarbij is begonnen met het aanpakken van de levertijden. De werkvoorraden zijn gereduceerd en de efficiëntie van werkprocessen is vergroot. Daarnaast zijn de service level agreements ingevoerd teneinde vraag naar en aanbod van forensisch onderzoek in evenwicht te brengen. In vijf jaar is de gemiddelde doorlooptijd van alle producten van het NFI tezamen met 87% gedaald, van 135 dagen naar minder dan 20.

Er kan dus niet gesteld worden dat het NFI door of sinds de pilot is gaan werken aan zijn doorlooptijden. Ook de extra 'sprintproducten' die het NFI gedurende de pilot heeft geïntroduceerd, zouden hoogstwaarschijnlijk ook zonder de pilot zijn ontwikkeld. De trend bij het NFI om (meer) sprintproducten te ontwikkelen was al gaande voordat de pilot begon.

Behalve als het gaat om de doorlooptijden werkt het NFI ook op andere punten aan het vergroten van zijn klantgerichtheid, bijvoorbeeld als het gaat om de leesbaarheid van zijn rapporten. Ook hiervoor geldt dat de leesbaarheid van de rapporten van particuliere instituten vaak positiever beoordeeld worden dan die van het NFI (zie paragraaf 0) en dat een verband tussen de pilot en/of de opkomst van de particuliere instituten met de inspanningen van het NFI om de leesbaarheid te vergroten, moeilijk hard te maken is.

Uit het voorgaande blijkt dat het NFI al langere tijd bezig is met een autonoom proces om de interne werkprocessen, de klantgerichtheid en de doorlooptijden te verbeteren. De pilot vormde hiervoor niet het vliegwiel. Desondanks kan de invloed van de opkomst van particuliere instituten op het NFI ook niet helemaal gebagatelliseerd worden. Zonder particuliere instituten zou het NFI een monopolist zijn zonder enige marktprikkel. Dat zou, zo wordt ook door respondenten binnen het NFI aangegeven, kunnen leiden tot een weer in zichzelf gekeerd instituut dat niet de moeite hoeft te nemen om te streven naar een tevreden klant.

7.4 Gebruikers

Ongeveer 60% van de aanvragers bij politie en justitie had in het kader van de pilot hun eerste ervaringen met een ander forensisch instituut dan het NFI. IFS was door geruchtmakende strafzaken wel algemeen bekend bij hen, maar dat gold niet voor bijvoorbeeld Verilabs en TMFI (al was het maar omdat TMFI nog maar sinds 2008 bestaat). Onbekend maakte onbemind. Door de pilot is dat voor veel aanvragers veranderd in 'bekend maakt bemind'. De in het vorige hoofdstuk beschreven kwaliteitsaspecten als snelheid, leesbaarheid van rapporten, klantgerichtheid, gevoegd bij de (technische) kwaliteit van de onderzoeken, maakte dat veel aanvragers graag zaken deden met particuliere instituten.

De (gevoelsmatige) voorkeur die men voorheen voor het NFI had, lijkt bij een substantieel deel van de aanvragers minder aanwezig te zijn. Men weet nu ook wat ze aan de particuliere instituten hebben en weet dat die ook goed werk leveren. De interviews hebben overigens niet uitgewezen dat er op voorhand bij betrokkenen op grote schaal aarzelingen waren over de kwaliteit en bruikbaarheid van (rapporten van) particuliere instituten. Er was bij officieren van justitie (die uiteindelijk beslisten over het al dan niet inschakelen van een particulier instituut) sprake van een pragmatische houding: als de forensische officier het ermee eens is, dan zal het wel goed zijn. Enkele aanvragers van de politie hebben aangegeven dat ze wel de nodige moeite moesten doen om de officier van justitie ervan te overtuigen dat het voordelen had om een particulier instituut in te schakelen in plaats van te wachten tot het NFI weer capaciteit beschikbaar had.

Uit de nulmeting was gebleken dat vertrouwen in de kwaliteit van het geleverde werk en in de integriteit van de personen die het forensisch onderzoek uitvoeren, voor politie en justitie aan het begin van de pilot het hoofdargument om een voorkeur te hebben voor het NFI. Bij degenen die in het kader van de pilot ervaring hebben opgedaan met particuliere instituten, is dat beeld veranderd, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Particuliere instituten hebben in hun manier van werken en de geleverde kwaliteit vertrouwen gewekt bij politie en justitie.

Een kanttekening is wel dat officieren van justitie die geen vertrouwen hadden in het uitbesteden van forensisch onderzoek aan particuliere instituten, geen aanvragen hebben ingediend en dus niet in de pilot zijn vertegenwoordigd.

Voor één instituut lijkt de pilot meer kwaad dan goed te hebben gedaan. Door conflicten over doorlooptijden en facturen is de verhouding met het OM verstoord geraakt.

7.5 Neveneffecten

De pilot heeft geen neveneffecten teweeg gebracht. Wel heeft het een aantal onvoorziene inzichten opgeleverd. De eerste is dat het aanvragen van financiering van particulier uitgevoerde forensische onderzoeken bij de LTC tot gevolg had dat officieren van justitie te maken konden krijgen met tegenspraak uit eigen kring. Het is een aantal malen gebeurd dat de goedkeuring van de zaakofficier en de forensische officier binnen een arrondissement om forensisch onderzoek uit te besteden aan een particulier instituut, om inhoudelijke redenen werd tegengehouden door de LTC, die in die gevallen vraagtekens had bij het nut en de wenselijkheid van het voorgestelde forensische onderzoek. De LTC bestond uit twee officieren van justitie en een rechter-commissaris, dus voor het merendeel uit collega's van de aanvragende officieren. Deze (bindende) vorm van tegenspraak was niet gebruikelijk bij de staande magistratuur.

Een ander inzicht dat de pilot aan het licht heeft gebracht is dat de aanvragers vaak voor het eerst inzicht kregen in de kosten van forensisch onderzoek. Als een forensisch onderzoek door het NFI wordt uitgevoerd, vindt de financiering plaats in het kader van de lump sum financiering van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan het NFI. In het kader van de pilot moest voor elk forensisch onderzoek een offerte worden aangevraagd bij een particulier instituut, waarin ook de kostprijs was opgenomen. Veel aanvragers realiseerden zich toen pas dat forensisch onderzoek kostbaar is (in de pilot gemiddeld meer dan € 7.000).

Wat de pilot ook aan het licht heeft gebracht, is de dat de politie er niet op was ingericht om snel een factuur te voldoen. Facturen bleven liggen, raakten zoek en/of kwamen pas na lange tijd bij de juiste afdeling terecht. Door de afwijking van de gebruikelijke procedure wist men daar vaak niet wat er met de factuur gedaan moest worden. Particuliere instituten moesten daarom vaak lang op hun geld wachten. Dat de politie de facturen vervolgens weer in rekening moest brengen bij de LTC, was vervolgens ook weer een tijdrovende aangelegenheid.

7.6 Conclusie

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 is 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 onbemind. Door de pilot is dat voor veel aanvragers veranderd in 'bekend maakt bemind'. 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. Men weet nu ook wat ze aan de particuliere instituten hebben en weet dat die ook goed werk leveren.

Hoofdstuk 8

Conclusies

8.1 Inleiding

In het kader van de pilot is uiteindelijk ongeveer € 2,2 miljoen benut voor forensisch onderzoek door particuliere instituten. Deze evaluatie richtte zich op twee aspecten: de pilot als zodanig en de ervaringen van politie, justitie en advocaten met particuliere instituten. In dit slothoofdstuk worden de in paragraaf 1.3 geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord.

8.2 Nulmeting

Onderzoeksvraag A:

Wat waren de verwachtingen en oordelen over de pilot, het nut en de noodzaak ervan en de te verwachten (neven)effecten?

Over het geheel genomen kan gesteld worden dat de advocatuur en de particuliere instituten ten tijde van de nulmeting vóór marktwerking waren (er is volgens hen sprake van *noodzaak*) en dat het beeld bij de politie en het Openbaar Ministerie gemengd was (sommige respondenten vonden marktwerking *nuttig* of *wenselijk*, andere vonden het *niet nuttig* en een enkeling zelfs *onwenselijk*). Aan dat laatste lagen vooral praktische en procedurele argumenten ten grondslag. Tegen de pilot als zodanig bestond geen weerstand. De meningen varieerden van “een leuk extraatje voor forensisch onderzoek” tot “het is goed dat er uitwijkmogelijkheden zijn” en “de bekendheid met de particuliere instituten en hun expertises wordt erdoor vergroot”.

8.3 Proces

Onderzoeksvraag B1

Zijn er gedurende het experiment wijzigingen in de organisatiestructuur van het experiment doorgevoerd? En indien ja, welke wijzigingen waren dat? Wat was daar de aanleiding voor?

Er hebben zich gedurende het experiment geen wijzigingen in de organisatiestructuur van de pilot voorgedaan.

Onderzoeksvraag B2

Hoe zijn de potentiële aanvragers van forensisch onderzoek over het experiment geïnformeerd? In welke mate bleken zij ook op de hoogte van het experiment en hoe ontwikkelde zich dit gedurende het experiment?

De informatievoorziening over de pilot is primair overgelaten aan de Werkgroep toekomst forensische opsporing. De leden van de werkgroep fungeerden als promotors voor hun eigen organisaties (politie en OM). Overige activiteiten ter promotie van de pilot waren:

- Het ministerie van Justitie heeft een presentatie gegeven in de Expertgroep Forensische Opsporing (EGFO) van de politie.
- De landelijk forensisch officier heeft het experiment in samenspraak met de LTC onder de aandacht gebracht van de forensisch officieren van justitie.
- Het ministerie van Justitie heeft in december 2010 een brochure (oplage: 2500) gemaakt en verspreid.
- Het ministerie van Justitie heeft de Landelijke Deskundigheidsmakelaar en de Politieacademie ingeschakeld om het experiment te promoten.

De bekendheid met de pilot was lange tijd niet algemeen te noemen. Dat gold nog sterker voor de procedure. Zeker tot september 2010 was de informatievoorziening over de pilot ongestructureerd en onvolledig. Vanaf oktober 2010, bijna een jaar na de start van de pilot, begon de pilot meer bekendheid te krijgen. Dat is ook terug te zien in het aantal aanvragen. Onder de forensische officieren is de pilot dan algemeen bekend. Bij zaaksofficieren was dat niet het geval. De bekendheid van de pilot bij de advocatuur was niet groot.

Onderzoeksvraag B3

In hoeverre bleken de in het experiment deelnemende organisaties voldoende voorbereid te zijn voor hun taken?

Niet alle betrokken partijen waren vanaf het begin helemaal toegerust 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.

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 dat leverde 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. Alleen door de Landelijke Deskundigheidsmakelaar werden bij enkele zaken waarbij hun advies werd gevraagd, wel meerdere offertes gevraagd en een (kwalitatieve) afweging gemaakt.

Het voorschieten van de facturen door de politie leidde tot irritatie (in tijden van bezuinigen 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.

Voor de pilot was het nuttig dat de aanvragen werden beoordeeld door een landelijke toetsingscommissie. De inventarisatie van de ervaringen zou veel gecompliceerder zijn geworden als de aanvragen niet centraal ingediend en verzameld werden. Ook een uniforme lijn wat betreft het toepassen van de criteria was een voordeel van de LTC. Daardoor heeft de LTC bijgedragen aan het welslagen van het experiment. Dit was een van de doelstellingen

die de LTC zichzelf gesteld had (zie paragraaf 3.3). Van haar andere doelstellingen zijn de bewaking van de kosten, een snelle afhandeling van de aanvragen, de registratie en de administratieve verwerking van de kosten ook gerealiseerd. Er werd door de LTC ook gestreefd naar een landelijke spreiding van de aanvragen en diversiteit in het typen onderzoek. Dat is niet gelukt. Veruit de meeste zaken gingen over DNA en kwamen uit Amsterdam. De LTC had echter geen concrete middelen om hierin te sturen. Het was niet gewenst om aanvragen af te wijzen omdat ze uit Amsterdam afkomstig waren of betrekking hadden op DNA. Het bewaken van de kwaliteit van de forensische onderzoeken, het laatste doel van de LTC, is niet gerealiseerd. De LTC heeft hierin geen functie gehad.

Onderzoeksvraag B4

In hoeverre zijn de criteria voor het selecteren van een zaak ook in de praktijk toegepast? Indien van toepassing, onder welke omstandigheden en met welke redenen is er forensisch onderzoek uitgevoerd dat niet aan de criteria voldoet? Hoe vaak kwam dat voor?

De vier criteria voor het uitbesteden van forensisch onderzoek aan particuliere instituten (snelheid, capaciteitsprobleem NFI, specialistische kennis en contra-expertise) zijn door de LTC stringent toegepast. In een enkel geval zou beargumenteerd kunnen worden dat strikt genomen geen van de vier criteria van toepassing waren, maar evengoed kon beargumenteerd worden dat de LTC koos voor een ruime uitleg. In andere gevallen koos de LTC voor een strikte uitleg, bijvoorbeeld van de criteria 'specialistische kennis' en 'snelheid'. Geen van de vier criteria was vooraf gedefinieerd of geoperationaliseerd. Hierin kon de LTC dus haar eigen weg bepalen.

De LTC heeft aanvragen ook getoetst op proportionaliteit en subsidiariteit. Deze (marginale) toetsing vloeide voort uit een brief van de minister aan de hoofdofficier van Justitie van het parket Maastricht, maar is als expliciete toetsingsgrond niet bekendgemaakt. Het komt niet voort uit (openbare) Kamerstukken en wordt ook niet vermeld in de brochure van het ministerie over de inhoud en opzet van de pilot. Voor de aanvragers en de particuliere instituten waren deze toetsingsgronden dus niet bekend. Er 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.

Onderzoeksvraag B5

Waren er knelpunten gedurende het experiment? En indien ja, welke waren dat?

De volgende knelpunten konden onderscheiden worden:

1. Een belangrijk aspect van de pilot werd gevormd door de Landelijke Toetsingscommissie (LTC). Vooraf bestond bij sommige betrokkenen de gedachte dat de LTC en bijbehorende procedure tot een grote bureaucratie zou leiden. Over de daadwerkelijke administratieve rompslomp van de aanvraagprocedure werd verschillend gedacht. Er waren aanvragers die aangaven een substantiële hoeveelheid tijd kwijt te zijn aan het aanvragen van een offerte bij een instituut en het indienen van de aanvraag bij de LTC. Andere aanvragers gaven aan dat het een kwestie is van knippen en plakken uit toch al opgestelde documenten, dus dat het nauwelijks extra tijd kostte. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de extra belasting voor aanvragers in concrete gevallen niet substantieel was. Voor de incidentele aanvragers

was het niet belastend. Voor regelmatige aanvragers was dat wel het geval en kan dit als een knelpunt beschouwd worden.

2. De bekendheid van de pilot was lange tijd beperkt. Hierdoor duurde het na de start van de pilot driekwart jaar voordat het aantal aanvragen op gang kwam.
3. De LTC toetste niet alleen op de vier, in de Kamerstukken en brochure genoemde criteria (snelheid, capaciteitsgebrek NFI, specialistische kennis, contra-expertise) maar ook proportionaliteit en subsidiariteit. Indien op grond van deze – bij de doelgroep niet onderkende – criteria een aanvraag werd afgewezen, leverde dit onvrede op bij de particuliere instituten en de aanvragers. Dit kwam de animo voor de pilot en de verstandhouding met de LTC niet ten goede.
4. Het snelheids criterium was niet vooraf geoperationaliseerd of gedefinieerd. De LTC heeft er daarom een eigen invulling aan moeten geven. In één geval leidde dat tot een oordeel die voor discussie vatbaar is. In die betreffende casus zou extra snelheid in het forensische onderzoek gericht zijn op de *vervolging* van verdachten. De LTC keurde de aanvraag af omdat de snelheid positieve gevolgen zou moeten hebben voor de *opsporing*.
5. Particuliere instituten konden hun rekeningen niet rechtstreeks naar de LTC sturen. De politie fungeerde als intermediair die de kosten eerst moest voorschieten. Dit was geen gelukkige constructie. De politie was hier niet op toegerust, waardoor facturen zoek raakten en/of pas na lange tijd betaald werden. Hiervan waren de particuliere instituten dus de dupe.
6. Het DNA-besluit bevatte geen grondslag om deskundigen van andere laboratoria dan het NFI die informatie te verstrekken. Het gevolg daarvan was dat een DNA-deskundige van het NFI een vergelijking van een DNA-profiel met de DNA-profielen van de verdachten en veroordeelden die zich al in de DNA-databank bevonden, diende uit te voeren. De beoordeling van de matches die die actie opleverde, kon het externe laboratorium ook niet doen. Om die reden deed een deskundige van het NFI op dit moment die beoordeling. Het NFI kon daardoor sneller een volledig rapport aanleveren dan een particulier instituut.

Onderzoeksvraag B6

Hoe is het budget voor het experiment verdeeld over de uitgevoerde forensische onderzoeken en over de organisatie van het experiment?

Van het oorspronkelijk, door minister door de pilot beschikbaar gestelde budget van € 3,5 miljoen is uiteindelijk € 2,5 miljoen (73%) benut. De onderbesteding wordt deels veroorzaakt door late facturering in combinatie met het door de rijksoverheid gehanteerde kasverplichtingenstelsel. Van het bestede budget is € 338.087 besteed aan de kosten voor de LTC en het evaluatieonderzoek. Dat is 13% van het totale bestede budget.

8.4

Ervaringen

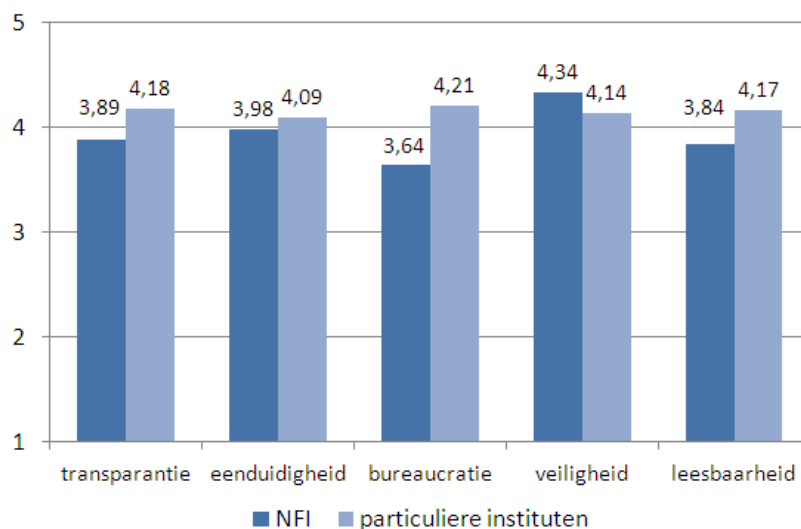
Onderzoeksvraag C:

Wat waren de ervaringen met de pilot en met door particuliere instituten verricht forensisch onderzoek?

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 figuur 8.1 de zijn de gemiddelde scores van het NFI en de particuliere instituten op de verschillende, in dit hoofdstuk 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.

FIGUUR 8.1 : GEMIDDELDE SCORES OP SCHAAL 1-5 PER KWALITEITSASPECT



Op vier van de vijf aspecten scoorden de particuliere instituten dus beter dan het NFI. Met uitzondering van het aspect 'eenduidigheid' zijn de verschillen significant.

Uit de nulmeting was gebleken dat vertrouwen in de kwaliteit van het geleverde werk en in de integriteit van de personen die het forensisch onderzoek uitvoeren, voor politie en justitie aan het begin van de pilot het hoofdargument om een voorkeur te hebben voor het NFI. Bij degenen die in het kader van de pilot ervaring hebben opgedaan met particuliere instituten, is dat beeld veranderd, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Particuliere instituten hebben in hun manier van werken en de geleverde kwaliteit vertrouwen gewekt bij politie en justitie.

De LTC heeft op een klantvriendelijke wijze geopereerd. Aanvragers hebben de secretaris als behulpzaam ervaren als het gaat om bijvoorbeeld het invullen van de formulieren. Over het algemeen was de snelheid van afhandelen van aanvragen door de LTC ook goed, te weten binnen een werkweek. Daarover bestond bij de aanvragers doorgaans tevredenheid. In gevallen waarin snelheid het criterium was om het onderzoek te laten verrichten door een particulier instituut, waren de beslistermijn daarmee overeenkomstig.

8.5 Effecten

Onderzoeksvraag D1

Wat waren de effecten van het experiment op de uitvoering van forensisch onderzoek door particuliere onderzoeksinstituten?

Wat zou er gebeurd zijn of hoe zou de situatie geweest zijn als de pilot niet was uitgevoerd? Waarschijnlijk zouden veel van de strafzaken in het kader waarvan forensisch onderzoek is uitgevoerd door particuliere instituten, uiteindelijk geëindigd zijn als plankzaken.

Het effect van de pilot op het NFI is een afgeleide. 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 in 'bekend maakt bemind'. De gevoelsmatige voorkeur voor het NFI die veel betrokkenen vóór de pilot hadden, lijkt bij een substantieel deel van de aanvragers niet (meer) aanwezig. Men weet nu ook wat ze aan de particuliere instituten hebben en weet dat die ook goed werk leveren.

Onderzoeksvraag D2

Waren er ook neveneffecten van het experiment? Welke waren dat? En hoe verhielden deze neveneffecten zich tot de gevonden neveneffecten in het parallel uitgevoerde onderzoek van de Universiteit Tilburg naar de invoering van marktwerking in het forensische onderzoek?

De pilot heeft geen neveneffecten aan het licht gebracht maar wel een aantal onvoorziene inzichten opgeleverd. Het eerste is dat het aanvragen van financiering van particulier uitgevoerde forensische onderzoeken bij de LTC tot gevolg had dat officieren van justitie te maken konden krijgen met tegenspraak uit eigen kring. Deze (bindende) vorm van tegenspraak was niet bij de staande magistratuur.

Een ander inzicht was dat de aanvragers vaak voor het eerst inzicht kregen in de kosten van forensisch onderzoek. Veel aanvragers realiseerden zich pas in het kader van de pilot dat forensisch onderzoek kostbaar is.

Wat de pilot ook aan het licht heeft gebracht is dat de politie er niet op was ingericht om snel een factuur te voldoen. Facturen bleven liggen, raakten zoek en/of kwamen pas na lange tijd bij de juiste afdeling terecht.

In het onderzoek van de Universiteit Tilburg is als neveneffect genoemd dat discussie zal komen over wat onvervreemdbaar behoort tot de politietaak en hoe het in geval van marktwerking is gesteld met de democratische controle over de strafrechtpleging. Dit is in de evaluatie van de pilot niet als bevinding of neveneffect naar boven gekomen.

8.6 Marktwerking in de pilot

De pilot stond bij veel betrokkenen in het veld bekend als de 'pilot marktwerking'. De pilot werd ook zo genoemd in een Nieuwsbrief van de Landelijke Deskundigheidsmakelaar. Van

marktwerking was echter maar in zeer beperkte mate sprake. Zo mocht alleen uitbesteed worden indien er voldaan werd aan minstens één van de vier criteria. Er was dus geen open markt maar een situatie waarin de overheid de financier was en de monopolist slechts onder bepaalde omstandigheden andere aanbieders hoefde te dulden. Van 'concurrentie' kon in feite niet worden gesproken, omdat er in een concreet geval door de gebruiker niet gekozen kon worden tussen het NFI en een andere aanbieder. Een forensisch onderzoek moest worden uitgevoerd bij het NFI, tenzij het NFI wegens één van de vier criteria niet aan de vraag kon voldoen. Bovendien was het niet de markt of de vragende partij die bepaalde of er sprake was van bijvoorbeeld een specialisme, maar (uiteindelijk) de LTC. Er vond dus regulering door derden plaats.

Een ander aspect waardoor er geen sprake was van marktwerking is dat de pilot van tijdelijke aard was (zoals te doen gebruikelijk bij pilots) en het aanbod bij de particuliere instituten grotendeels afhankelijk was van het aanbod en de workload bij het NFI. Het aantal zaken dat uitbesteed werd, fluctueerde daardoor behoorlijk. Het was door deze factoren dat het voor particuliere instituten problematisch was om extra investeringen te doen in mankracht, expertise en faciliteiten. Ook daardoor was er geen sprake van zuivere marktwerking.

De prijs van onderzoek was geen reden om al dan niet naar een particulier forensisch instituut te gaan. De korpsen of parketten hoeven de kosten immers niet zelf te betalen. Bij volledige marktwerking zou ook voor de producten van het NFI betaald moeten worden. Pas dan kunnen politie en justitie een afgewogen keuze maken als het gaat om de vraag bij welke instituut (particulier of het NFI) een bepaald product wordt afgenomen, waarbij naast de prijs ook kwaliteit en klantgerichtheid een rol spelen. Een dergelijke situatie was in de pilot niet aan de orde.

De pilot kwam met geen van de drie in paragraaf 2.2.5 geschetste scenario's overeen. Er is nog de meeste overeenkomst met scenario 1, oftewel een niet vrijgegeven markt met veel overheidssturing.

In één opzicht is er wel sprake van een daadwerkelijke markt voor forensisch onderzoek. Op een aantal terreinen, waaronder het veruit meest voorkomende DNA, zijn er meerdere aanbieders. 'Klanten' die ontevreden waren over de kwaliteit of de prestaties van een instituut, hadden daarmee de mogelijkheid om een alternatief instituut in te schakelen. Wat dat betreft is er wel sprake van een zichzelf regulerende markt: tevreden klanten komen terug en ontevreden klanten niet. Bij een monopolie is dat niet mogelijk.

8.7

Slotbeschouwing

Uit het voorgaande blijkt dat de ervaringen met de particuliere instituten grotendeels positief waren. Het is duidelijk geworden dat de pilot bij een aantal *aanvragers* vooral uit oogpunt van capaciteit en snelheid in een behoefte voorzorg. Daarnaast bestond bij aanvragers de behoefte om op inhoudelijke gronden (specialistische kennis) te kunnen kiezen voor een ander instituut dan het NFI. De totale omvang van de behoefte aan particulier forensisch onderzoek is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. Het aantal aanvragers was daarvoor te gering. Over de omvang van behoefte aan forensisch onderzoek wordt in opdracht van het Parket-Generaal een afzonderlijk onderzoek uitgevoerd.

Zoals aangegeven, was het voor de pilot nuttig dat er een Landelijke Toetsingscommissie was die aanvragen toetste en registreerde. Mocht besloten worden tot het structureel be-

schikbaar stellen van geld voor particulier uitgevoerd forensisch onderzoek, dan is het niet voor de hand liggend om de LTC in stand te houden. Het zou een a-typische constructie zijn in de organisatie en werkwijze van het Openbaar Ministerie waarin zaaks- en forensische officieren normaliter zelf binnen bepaalde kaders (de SLA's) de inzet van en prioriteiten in het forensische onderzoek bepalen. Bovendien vormde de aanvraagprocedure – ondanks dat de procedure over het algemeen niet als het tijdrovend of bureaucratisch werd gezien – toch een (mogelijke) barrière om een particulier instituut in te schakelen. Het is daarom meer voor de hand liggend dat de bevoegdheid voor het al dan niet aanspreken van een budget voor forensisch onderzoek door particuliere instituten in individuele zaken bij de forensische officieren van justitie komt te liggen.

Ook advocaten zouden forensisch onderzoek door particuliere instituten moeten kunnen laten uitvoeren en de kosten hiervan vergoed krijgen. Dat zou net als in de huidige praktijk na goedkeuring van de officier van justitie of de rechter-commissaris kunnen gebeuren, met als consequentie dat het rapport van het namens de verdachte uitgevoerde forensische onderzoek per definitie wordt toegevoegd aan het strafdossier. Omdat dit voor advocaten niet altijd aantrekkelijk is en kan indruisen tegen de belangen van hun cliënten, is het echter wenselijk dat hiervoor een onafhankelijke toetsingscommissie (dus niet bestaande uit vertegenwoordigers van de politie of het OM) in het leven wordt geroepen. Daarbij zou als voorwaarde moeten gelden dat de officier van justitie niet op voorhand in kennis wordt gesteld dat er een forensisch onderzoek op verzoek van de advocaat wordt uitgevoerd en dat het forensische onderzoeksrapport dus niet per definitie in het strafdossier zou moeten worden opgenomen. Als niet wordt voldaan aan deze voorwaarden, dan zal de animo bij advocaten om een beroep te doen op particulier forensisch onderzoek waarschijnlijk gering zijn.

In paragraaf 2.2.5 zijn drie scenario's weergegeven die de Universiteit Tilburg heeft onderscheiden voor de inschakeling van particuliere forensische instituten in strafzaken. In het kort kwamen deze scenario's op het volgende neer:

- Scenario 1: NFI-plus (geen verdere marktwerking, voortzetting huidige situatie vóór de pilot wordt voortgezet, NFI dominant plus particuliere instituten voor contra-expertise).
- Scenario 2: DNA-Tox-IT (de markt voor forensisch onderzoek wordt voor drie producten opengesteld, waarbij het budget wordt overgeheveld van het NFI naar het OM). Voor de overige producten blijft het NFI de preferente aanbieder.
- Scenario 3: Nederlandse Forensische Autoriteit (de hele markt voor forensisch onderzoek wordt opengesteld, het NFI wordt uiteindelijk geprivatiseerd, oprichting Nederlands Forensische Autoriteit voor kwaliteits- en innovatieborging).

De scenario's beoordelen we in het licht van de bevindingen van de pilot. Deze bevindingen geven geen aanleiding om marktwerking tegen te houden, integendeel. Bij de aanvragers bestond vaak een duidelijke behoefte aan de snelheid, flexibiliteit, klantgerichtheid en specialistische kennis die particuliere instituten meer dan het NFI kunnen bieden. Scenario 1 is uit die oogpunten niet wenselijk.

Het verschil tussen de scenario's 2 en 3 zit hem vooral in de producten die vrijgegeven worden. DNA was in de pilot veruit het meest voorkomende onderwerp van particulier forensisch onderzoek. Het is evident dat marktwerking juist (ook) voor DNA-onderzoek zou moeten gelden. Bij de twee andere producten waarvoor in dit scenario marktwerking kan worden toegepast, toxicologisch onderzoek en IT, kunnen echter vraagtekens worden gezet. In de pilot kwamen deze onderwerpen nauwelijks voor. De top 4 van onderwerpen uit de pilot werd gevormd door DNA-onderzoek, forensische geneeskunde, pathologie en schot-

restenonderzoek. Het is mogelijk dat deze 'ranglijst' er anders zou hebben uitgezien als de uitbesteding aan particuliere instituten niet gebonden was geweest aan de vier toetsingscriteria. Het is gezien de resultaten van de pilot echter niet logisch en wenselijk om marktwerking te beperken tot toxicologisch onderzoek en IT (en DNA). De vraag naar en het aanbod van producten en diensten van de particuliere instituten zouden leidend moeten zijn indien wordt besloten tot scenario 2. Het ligt voor de hand bij de keuze voor scenario 2 in elk geval ook marktwerking in te voeren voor de top 4 van onderwerpen in de pilot. Daarbij zou overigens periodiek moeten worden bekeken of de vraag en aanbod op de markt nog op elkaar aansluiten, zodat kan worden ingespeeld op nieuwe wensen en behoeften en aan nieuwe producten.

Forensische psychologie, een onderwerp dat in de pilot ook relatief veel voorkwam, is per definitie al onderworpen aan marktwerking omdat het NFI dit product niet aanbiedt en er dus geen sprake is van een preferred supplier of lump sum financiering. De financiering hiervan zou wel geborgd moeten worden, want deze valt buiten de SLA's en de lump sum financiering van het NFI.

Of gekozen zou moeten worden voor marktwerking voor een aantal (vijf) veelvoorkomende forensische producten (scenario 2) dan wel voor volledige marktwerking met een uiteindelijk geprivatiseerd NFI (scenario 3), is vooral een principiële vraag die buiten het kader van dit onderzoek ligt. De pilot heeft geen argumenten pro of contra deze keuze opgeleverd.

Bijlage 1: gesprekspartners nul- en nameting

NAAM	ORGANISATIE	NULMETING	NAMETING
Knijff, P. de	FLDO	X	
Marel, M. van der	Fox-IT	X	
Duurling, L. van	FPKM		X
Teernstra, M.	IFS		X
Tros, M.	IFS	X	
Knoops, G.J.	Knoops Advocaten	X	X
Bijl, E.E. van der	Landelijk Parket	X	X
Berkouwer, J.	LDM	X	
Molenaar, H.	LDM		X
Jacobs, D.	LTC	X	X
Smits, W.	LTC	X	X
Heijnen, W.	NFI	X	
Möhring, A.C.	NFI	X	X
Tjin-A-Tjoi. T.B.P.M.	NFI	X	
Brouwer, G.T.	Openbaar Ministerie	X	X
Jansen, B.	Politie	X	
Veld, H. in 't	Politie	X	
Vissers, H.	Politie	X	
Huntjens, S.	TMFI	X	X
Volkers, P.	Verilabs	X	X

Bijlage 2: aanvraagformulier LTC

Aanvraagformulier forensisch onderzoek door particulier onderzoeksbureau	
1. Gegevens aanvrager	
Naam	
Functie	
Werkzaam bij	
Telefoon	
Email	
2. Gegevens OM	
Naam zaaks-OvJ	
Werkzaam bij parket	
Zaaks-OvJ akkoord?	Ja / Nee
Naam forensisch OvJ	
Werkzaam bij parket	
Forensisch-OvJ akkoord?	Ja / Nee
3. FSO / NFI	
Besproken met NFI	Ja / Nee
Besproken met FSO	Ja / Nee
Zo ja, welk FSO	
Zo ja, naam adviseur FSO	
4. LDM	
Besproken met LDM	Ja / Nee
Zo ja, naam adviseur LDM	
5. Casus	
Plaats delict	
Datum delict	
Beschrijving casus	
6. Gewenst onderzoek	
Soort onderzoek	
Beoogd onderzoeksinstituut	

Belang voor waarheidsvinding	
7. Criteria	
De aanvraag voldoet aan één of meer van de volgende criteria:	<input type="checkbox"/> Aantoonbaar capaciteitsgebrek NFI <input type="checkbox"/> Contra-expertise <input type="checkbox"/> Specialisme
Motivering	
8. Kosten / doorlooptijd	
Geraamde kosten onderzoek	
Verwachte doorlooptijd	
9. Overige opmerkingen	
10. Ondertekening	
Opgemaakt te	
Op	
Handtekening aanvrager	
Bijlagen	1. Offerte particulier instituut 2. Benoeming deskundige door RC*
	* Niet nodig bij DNA-onderzoek