

Visie op forensisch onderzoek ten behoeve van de strafrechtketen

Ambitie

Het belang van forensisch onderzoek voor opsporingsonderzoeken en de bewijsvoering in strafzaken neemt toe. Door ontwikkelingen in de technologie en in de forensische wetenschap leveren steeds meer sporen steeds beter bewijs op. Het gevolg hiervan is dat de vraag naar forensisch onderzoek substantieel stijgt. Dit geldt zeker ook voor het onderzoek naar digitale gegevensdragers, waar sprake is van een enorme toename. Het is van groot belang dat de politie bij steeds meer delicten steeds meer fysieke en digitale forensische sporen verzamelt en deze sporen laat onderzoeken, om aldus tot “hard bewijs” te komen. Het is voorts van zeer groot belang dat de resultaten van die onderzoeken steeds sneller ter beschikking komen, bij voorkeur op bewijswaarde niveau en als dat niet haalbaar is op indicatief niveau. Aldus kunnen meer zaken, sneller en goedkoper worden opgelost en kan er substantieel bespaard worden op de inzet van tactische recherche capaciteit.

Het aanbod zal bij alle ketenpartners op deze groeiende behoefte aangepast moeten worden, omdat anders de kloof die er toch al was tussen het aanbod en de vraag naar forensisch onderzoek nog verder gaat toenemen en een onaanvaardbaar obstakel wordt voor een effectief optreden van de strafrechtketen. Dit kan door meer personele capaciteit en middelen voor forensisch onderzoek beschikbaar te stellen en/of door efficiëntere, effectievere en succesvollere manieren te vinden om binnen het geheel van de strafrechtketen forensisch onderzoek te genereren en benutten.

Deze visie op forensisch onderzoek beoogt om door aanpassingen in de organisatie van de forensische keten een antwoord te bieden op deze uitdagingen, terwijl de verworvenheden van het huidige stelsel met daarbinnen het NFI als forensisch topinstituut behouden blijven: een state-of-the-art forensisch aanbod dat gegarandeerd beschikbaar is, inhoudelijk onafhankelijk en dat voldoet aan alle kwaliteitseisen die daaraan mogen worden gesteld. Hoewel de doorontwikkeling van deze visie in het bijzonder van het NFI en de politie om concrete en aanzienlijke aanpassingen vraagt is het voor het welslagen ervan van belang, dat er bij alle betrokken partners veranderingen plaatsvinden. Binnen het hele forensische werkveld moet ketenbreed commitment bestaan en dienen aanpassingen plaats te vinden. Verder dient binnen de keten een vorm van integrale ketenverantwoordelijkheid en sturing te worden ontwikkeld. Daartoe zal ook de governance op de forensische keten moeten worden aangepast.

Het forensisch veld

Forensisch onderzoek wordt in Nederland aangeboden door drie partijen: het NFI, politielabs en (semi)private labs. Elke aanbieder kent zijn voor- en nadelen. De uitdaging is om te kiezen voor een zodanige mix en werkverdeling binnen de driehoek dat de kracht van iedere partij maximaal wordt benut en de nadelen zo goed mogelijk worden ondervangen.

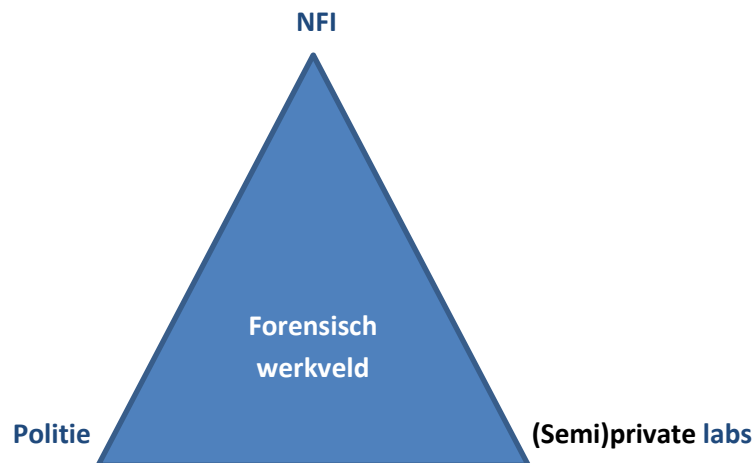
Momenteel ligt het zwaartepunt in de werkverdeling bij het NFI. Politielabs doen op een aantal onderzoeksgebieden zelfstandig onderzoek (vingerafdrukken, drugs, wapens, digitaal, DNA-

vooronderzoek), terwijl (semi)private labs een klein deel van het totale werk dat bij het NFI binnenkomt aanbesteed krijgen (vooral DNA, radiologie en drugsonderzoek).

De onderhavige visie heeft tot gevolg dat in de komende jaren de politielabs en de (semi)private labs geleidelijk een grotere rol gaan spelen, waardoor wellicht het aantal aanbieders, maar in ieder geval het totale aanbod aan forensisch onderzoek wordt vergroot. Deze visie formuleert de richting waarin een logische en consequente verdeling van forensisch onderzoek kan worden gemaakt die zo goed mogelijk gebruik maakt van de sterke punten van iedere aanbieder.

Binnen de forensische keten staat het gezag van het OM over het totale opsporingsproces, inclusief het forensisch onderzoek, voorop. Dat houdt onder andere in dat het OM binnen de door de minister toegewezen middelen keuzes kan maken en dat het OM bewaakt dat het opsporingsproces en het gebruikte forensisch onderzoek van voldoende kwaliteit zijn. Bij deze rol hoort dat het OM de governancestructuur (het zogenaamde Ketenplatform) voorziet waarmee op integrale wijze sturing wordt gegeven aan de forensische werkzaamheden, en waarin verder de portefeuillehouders van politie, NFI en J&V deelnemen en – op ad hoc basis – vertegenwoordigers van het NRGD en de private aanbieders van forensisch onderzoek.

Forensische driehoek



Verdeling van onderzoek NFI-politielabs

Een goede samenwerking tussen het OM, het NFI en de politie is van belang om vraag en aanbod qua zaakonderzoek, R&D en kennisuitwisseling op elkaar af te stemmen en om de inzet van mensen en middelen aan te passen als de behoefte verandert. Waar de samenwerking momenteel nog meer gebaseerd is op overdrachten tussen organisaties moet het proces leidend worden. Dit vereist een meer integrale benadering van het forensische werk bij politie en NFI en investeren in ketenbrede doelstellingen en afspraken. Terwijl politie en NFI zelfstandige organisaties blijven gaan zij hun forensische werkzaamheden zo sturen dat zij samen verantwoordelijkheid nemen voor het resultaat. Daartoe worden ketenprocessen gestroomlijnd, formats en IT-systemen op elkaar aangepast, administratieve processen vereenvoudigd, de besteding van forensische budgetten op elkaar afgestemd middels integrale besluitvorming en werken de organisaties waar dat zinvol is samen op de plaats delict en in laboratoria. Met name een ketenbreed, geïntegreerd forensisch

informatiesysteem zal de kwaliteit, snelheid, betrouwbaarheid en bedrijfsvoering helpen verbeteren en een niet te onderschatten verlichting tot stand brengen in de administratieve belasting. Het departement van J&V zal betrokken zijn bij alle niveaus van de integrale ketensturing.

In het opsporingswerk vindt een geleidelijke maar onmiskenbare verschuiving plaats van tactisch onderzoek (telefoontaps, verhoor e.d.) naar forensisch onderzoek. Dat komt niet alleen door nieuwe technische mogelijkheden en de grotere bewijskracht van technisch onderzoek, maar ook doordat technisch onderzoek vaak sneller en goedkoper is. Deze verschuiving maakt de opsporing effectiever én efficiënter en zal gepaard gaan met een navenante verschuiving van middelen binnen de politie naar forensisch onderzoek.

Naarmate er binnen de politie meer forensische capaciteit en deskundigheid komt ontstaat de mogelijkheid en wordt het opportuun dat de politie een deel van het forensisch onderzoek dat voorheen door het NFI of (semi)private labs werd gedaan zelf gaat uitvoeren. Het gaat dan vooral om onderzoek dat veelvuldig voorkomt en waarbij snelle beschikbaarheid van (indicatieve) resultaten van grote waarde is voor het opsporingsonderzoek en waarbij het gebruik van forensisch onderzoek een besparing kan opleveren aan tactisch onderzoek door de politie, waardoor het voor de politie en de keten als geheel een positieve business case oplevert.

Essentiële voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat forensisch onderzoek aan de politie kan worden overgedragen zijn, dat de politie de werkprocessen waar nodig accrediteert, dat de werving en opleiding van politiemedewerkers hierop toegesneden wordt, dat de politie hier voldoende middelen en mensen voor kan vrijmaken en dat regelgeving en/of beleid worden aangepast om medewerkers van de politie als forensische deskundigen te kunnen laten werken.

Door de overdracht van onderzoek aan de politie valt binnen het NFI capaciteit vrij die zal worden ingezet voor intensivering van het onderzoek dat bij het NFI blijft. Deze scherpere focus in de taakuitoefening van het NFI zal eraan bijdragen dat het NFI zijn positie als forensisch topinstituut kan behouden, waardoor politie en OM over de beste forensische technieken kunnen blijven beschikken.

Het onderzoek aan digitale gegevensdragers is bij uitstek een terrein waar in lijn met de geschetste benadering een overdracht van onderzoek aan de politie kan plaatsvinden, bovenop het onderzoek dat de politie nu al zelfstandig aan gegevensdragers doet. Bovendien is het vanwege de enorme stijging in de vraag naar dit type onderzoek dringend nodig om meer onderzoekscapaciteit te mobiliseren. Dit vraagt om een afzonderlijke visie op hoe de Nederlandse overheid zich moet organiseren om deze problematiek aan te kunnen. Politie, NFI, Defensie, TNO en andere overheids- en private partners moeten de handen ineenslaan en tot een gezamenlijke strategie en een op elkaar afgestemde organisatie komen.

Verdeling van onderzoek NFI-(semi)private labs

Er zijn momenteel vier redenen op grond waarvan een andere aanbieder dan het NFI binnen de gestelde budgetgrenzen kan worden ingezet: als bijzondere snelheid gewenst is, als een bepaalde expertise binnen het NFI niet aanwezig is, bij contra-expertise en als er gebrek is aan capaciteit binnen het NFI.

In de meeste gevallen maakt het voor het OM niet uit welk lab het onderzoek doet, zolang maar aan de eisen van kwaliteit en snelheid wordt voldaan. Hierbij past een werkwijze waarbij in deze gevallen niet het OM maar forensische medewerkers die het beschikbare aanbod goed kennen bepalen welke aanbieder het beste een bepaald forensisch onderzoek kan uitvoeren. Met “beste” wordt bedoeld de beste combinatie van snelheid, kosten en diepgang.

De mogelijkheid om (semi)private labs in te schakelen wordt beperkt doordat het NFI voor alle grote forensische expertisegebieden zelf een basisproductie (kritische massa) moet houden. Dat is van belang omdat hierdoor te allen tijde de beschikbaarheid van deze basisproductie kan worden gegarandeerd, om te zorgen dat het NFI de inhoudelijke kennis heeft die nodig is voor het behoud van de accreditatie en voor het doen van marktverkenningen en aanbestedingen en om op de betreffende werkgebieden aan R&D te kunnen doen. (Semi)private labs komen in aanmerking voor onderzoeken waarvan het volume zodanig is dat na aftrek van deze basisproductie van het NFI er voldoende werk over is om bedrijfseconomisch interessant te zijn. Dit geldt in ieder geval voor DNA-, digitaal en drugsonderzoek. Voor deskundigheidsgebieden die onvoldoende omvangrijk zijn om het werk op doelmatige wijze over twee of meer aanbieders te verdelen blijft het werk in beginsel bij het NFI geconcentreerd. Wel kan het ook voor deze gebieden nodig zijn om externe capaciteit te contracteren voor tegenonderzoek en om eventuele pieken in de vraag op te vangen. Ook blijft het nodig om expertises te contracteren die het NFI zelf niet in huis heeft, bijvoorbeeld omdat er intellectuele eigendomsrechten op rusten of omdat de kosten extreem hoog zijn.

Sommige deskundigheidsgebieden zijn zo klein dat het niet alleen ondoelmatig is om het werk over meer dan één aanbieder te verdelen, maar dat zelfs één aanbieder dit niet op doelmatige wijze kan aanbieden. Om deze gebieden doelmatig te kunnen aanbieden is schaalvergroting nodig. Deze kan worden bereikt door een samenwerking met andere publieke en/of private labs in het buitenland te zoeken. Een samenwerking met andere publieke labs is tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 in gang gezet, maar ontwikkelt zich zeer langzaam. Een samenwerking met private labs die in meerdere landen actief zijn lijkt sneller van de grond te kunnen komen.

Werkwijze bij het betrekken van (semi)private labs

Het NFI zal met OM en politie een portfolio opstellen van de forensische producten waar naar verwachting de grootste voordelen kunnen worden behaald door uit te besteden. Voor deze producten zullen marktverkenningen en aanbestedingen worden gehouden waaruit moet blijken of andere aanbieders inderdaad een betere combinatie van prijs, snelheid en diepgang kunnen bieden dan het NFI. Alleen dan heeft het zin om de opdracht te gunnen. Jaarlijks zal een vooraf bepaald deel van het totale NFI-budget op deze wijze verplicht in de markt worden gezet.

Om te waarborgen dat een eerlijke vergelijking wordt gemaakt van de uit de markt verkregen biedingen en de eigen mogelijkheden van het NFI zullen de marktverkenningen en aanbestedingen worden gestuurd door een structuur die gebruik maakt van de forensische deskundigheid die binnen het NFI aanwezig is, maar waarin naast het NFI ook personen zullen deelnemen die op afstand staan van het NFI. De sturing zal gebeuren op basis van duidelijke criteria met regelmatige momenten voor terugkoppeling en evaluatie met alle betrokken partijen. Deze structuur zal zijn positie ook

gebruiken om te verkennen welke producten andere aanbieders bieden die niet in de portfolio van het NFI zitten, maar die voor de ketenpartners potentieel wel interessant zijn, deze bij hen onder de aandacht brengen en indien gewenst contracteren.

Nadat aldus raamcontracten gesloten zijn geeft de structuur ook sturing aan de wijze waarop afzonderlijke onderzoeksopdrachten worden uitgezet bij de beschikbare aanbieders, zodanig dat voor iedere opdracht de beste aanbieder wordt gekozen en waarbij de eigen onderzoekscapaciteit van het NFI volledig wordt benut. Vanwege de eindverantwoordelijkheid van het OM voor het opsporingsproces bestaat voor het OM altijd de mogelijkheid om als de bijzonderheden van de betreffende strafzaak daartoe nopen te bepalen welke aanbieder een bepaalde opdracht krijgt (voor zover budgetten en aanbestedingsregels dit toelaten).

Voor de aldus afgesloten contracten moet goed opdrachtgeverschap worden toegepast. Dat houdt in dat bij voorkeur langlopende contracten met een minimum afnamegarantie worden afgesloten. Dit is nodig om de andere aanbieders een gezonde bedrijfsvoering te laten voeren en een gunstige prijs te kunnen laten bieden. Een belangrijk voordeel van uitbesteden is dat hiermee ook piekcapaciteit kan worden verkregen, daarom zullen veel contracten naast een gegarandeerde afname ook afspraken over incidentele meerproductie bevatten.

Bij opsporingsonderzoeken komt het regelmatig voor dat er gedurende het onderzoek steeds nieuwe forensische vragen worden gesteld, ook binnen verschillende deskundigheidsgebieden. Dan is het van belang dat deze onderzoeken zoveel mogelijk door of onder regie van één partij worden uitgevoerd, zodat eventuele dwarsverbanden kunnen worden gelegd. Dit vereist dat er wordt geïnvesteerd in een goede intakeprocedure, zodat opdrachten waarbij de kans bestaat dat het forensisch onderzoek gaat uitwaaiëren worden gedaan door aanbieders die een breed palet aan forensisch onderzoek aanbieden. Voor forensische producten waarbij geen risico is op uitwaaiëren, zoals bloed-alcoholonderzoeken of DNA-referentiemateriaal, kan ook van andere aanbieders met een kleinere portfolio gebruik worden gemaakt.

Kwaliteit

Het op andere en ruimere wijze inschakelen van politielabs en (semi)private labs naast het NFI mag niet tot gevolg hebben dat (het vertrouwen in) de kwaliteit van het werk daalt. De kwaliteit en onafhankelijkheid van het forensische onderzoek moeten overeind blijven, ongeacht wie de aanbieder is. Om te zorgen dat het hele proces van forensisch onderzoek, van het veiligstellen van sporen op de plaats delict tot en met de rechtszaal, aan dezelfde hoge standaarden voldoet is een ketenkwaliteitssysteem nodig. Dat systeem moet gebaseerd zijn op voor het werk toepasselijke normen, waaronder in ieder geval de relevante ISO-normen. Belangrijke componenten zijn de validatie van methodes, het vaststellen van vereiste competenties, het opleiden en toetsen van deze competenties, het breed rapporteren van fouten en afwijkingen en de mogelijke consequenties daarvan en onafhankelijk toezicht op de opzet en toepassing van het systeem.

Het toezicht blijft in eerste instantie belegd bij de instanties die er nu al zijn, met name de Raad voor Accreditatie, het NRGD en de Auditdienst Rijk. Naarmate het forensisch onderzoek in lijn met deze visie wordt herverdeeld over de verschillende aanbieders kan het nodig zijn om het toezicht te

verstevigen of anders te organiseren zodat het gelijke tred houdt met de veranderingen binnen het werkveld. Het is daarom goed om periodiek te herbeoordelen of het toezicht nog toereikend is. Een goede gelegenheid daarvoor zijn de driejaarlijkse signaleringen die naar aanleiding van het rapport van de commissie-Winsemius (2013) worden gemaakt om de strategische ontwikkelingen in het forensische werkveld in beeld te brengen en om waar nodig de governance van het forensisch onderzoek op die ontwikkelingen aan te passen.

Het forensisch technisch onderzoek is nog in sterke mate nationaal gericht. Een denkbaar scenario voor de toekomst is dat er op Europees niveau meer samengewerkt wordt met schaalvoordelen en mogelijk ook specialisatie tot gevolg. Ook kwaliteitsborging zou op de lange termijn op Europees niveau georganiseerd kunnen worden. In de huidige situatie zijn hier al voorbeelden van, zoals de ontwikkeling van internationale forensische normen ISO/TC 21043 en de *best practice manuals* die het European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI) opstelt ter stimulering van kwaliteit en uitwisseling van kennis. Voor de hand ligt dat in de toekomst steeds vaker gezamenlijke normen en standaarden op Europees of internationaal niveau worden afgesproken in NEN/CEN verband.

Research & Development en kennisuitwisseling

Naast het zaakonderzoek is het van belang dat er ook voldoende aandacht is voor onderzoek op het terrein van R&D. Als naast het NFI meer en grotere andere aanbieders ontstaan kunnen zij hierbij ook een rol spelen. Door de complexiteit, omvang en looptijd van R&D-projecten is het bij uitstek van belang om met andere partijen samen te werken, zowel binnen Nederland als met instellingen in andere landen. Die samenwerking kan bestaan uit het gezamenlijk ontwikkelen of juist uit het afstemmen wie zich waarop richt, waarna de resultaten over en weer worden gedeeld. Ook binnen de forensische keten zal door alle partners een inspanning moeten worden geleverd op het vlak van R&D. Politie en NFI stemmen in overleg met het OM hun inzet, inspanningen en samenwerking met elkaar af. In de nieuw op te zetten integrale governance binnen de forensische keten worden daarover nadere afspraken gemaakt.

De budgetten voor forensische innovatie bij het NFI, politie, OM en departement zullen over en weer inzichtelijk worden gemaakt zodat hierover geïntegreerde besluitvorming mogelijk is en de besteding op elkaar kan worden afgestemd. Dit zal bijdragen aan het oplossen van een aantal problemen waardoor forensische R&D wordt gekenmerkt, waaronder het probleem dat het moeilijk is om vraag en aanbod bij elkaar te brengen voor technieken die nog niet bestaan en waarvan de ontwikkeling met onzekerheden omgeven is. Politie en OM moeten hun behoefte aan dergelijke technieken beter gaan articuleren en het NFI moet zich er explicieter op richten dat innovaties erop gericht zijn om de doelstellingen van de strafrechtketen te ondersteunen. De innovatiestrategie en bijbehorende keuzes moeten in ketenverband tot stand komen. Een geïntegreerde besluitvorming over de innovatiebudgetten is ook van belang omdat de ontwikkelbudgetten bij NFI, OM en Politie vrijwel volledig vastzitten in personele formatie, waardoor er bijvoorbeeld niet of nauwelijks middelen zijn om prototypes te bouwen en de overgang van de (proof of) conceptfase naar de implementatiefase te financieren.

Een gezamenlijke en integrale besluitvorming over de forensische budgetten is ook nodig voor de intensivering, modernisering en kwalitatieve verbetering van opleidingen. Zo vraagt het toenemend

aantal politiemedewerkers dat forensisch (laboratorium) onderzoek zal gaan verrichten om andere werving en aangepaste (vervolg)opleidingen. Daarnaast blijven bijvoorbeeld ook nieuwe tools en methoden die zijn ontwikkeld voor het forensisch onderzoek vragen om opleiding van degenen die ermee gaan werken.