

Expertgroep Forensisch onderzoek en innovatie¹

Driejaarlijkse signalering

30 maart 2016

1. Inleiding

Aanleiding

In maart 2015 heeft de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie de expertgroep Forensische Opsporing en Innovatie ingesteld. De expertgroep is verantwoordelijk voor het vervaardigen van de eerste zogeheten driejaarlijkse signalering. Deze signalering is voorgesteld door de Commissie Toekomst Forensisch Onderzoek (verder: Commissie-Winsemius). In de voorliggende rapportage brengt de expertgroep verslag uit van de uitgevoerde verkenning naar ontwikkelingen, knelpunten en kansen in (de sturing van) het forensisch onderzoek. De bevindingen van de expertgroep moeten worden gezien in het licht van het rapport van de Commissie-Winsemius.

Achtergrond: de Commissie-Winsemius

Op 11 september 2013 presenteert de Commissie-Winsemius haar advies aan de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies richt zich op de onderzoeksvoorzieningen voor forensisch onderzoek en in het bijzonder de positie van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). De commissie constateert dat 'de bestaande onderzoeksvoorzieningen een stevige uitgangspunt bieden voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM), maar ook voor andere belanghebbenden waaronder advocaten'. Ook stelt de commissie dat de positie van het NFI in de jaren voor 2013 'verder (is) verbeterd, onder andere door de toegevoegde waarde van de 'concurrentie' van particuliere dienstverleners in het forensisch veld'. Voor wat betreft het takenpakket van het NFI spreekt de commissie van een overheidsprerogatief, hetgeen wordt onderbouwd met de geldstromen en de taken van het NFI:

'Mocht het NFI zich door taken voor commerciële derden te verrichten, wel als 'onderneming' in de zin van het mededingingsrecht gaan gedragen, dan is het zaak de activiteiten van het NFI te benoemen en te splitsen in een pakket van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en overige (commerciële) taken.'

Voor wat betreft het uitvoeren van (forensisch-)technisch onderzoek trekt de commissie de volgende conclusie:

¹ De Expertgroep Forensische opsporing en innovatie bestaat uit mr. B.W.J. Steensma MPA (Hoofdofficier van Justitie), H. Vissers EMPM (politiechef Nationale politie), mr. A.C. Möhring/ir.dr.s. R. Koning (NFI), P. Volkers (Verilabs) en prof. dr. S. Zouridis (voorzitter van de expertgroep, Tilburg University). Mevrouw mr. J. Schipper-Spanninga (Ministerie van Veiligheid en Justitie) heeft op verzoek van de Expertgroep deelgenomen aan de vergaderingen. P. Volkers is in de laatste fase vervangen door B. Reichert, eveneens van Verilabs.

‘Gezien echter het vertrouwelijke karakter, met aspecten als veiligheid, snelheid en continuïteit van beschikbaarheid, is structurele uitbesteding niet te prefereren’.

De commissie adviseert ‘de boekhoudkundige aspecten van het NFI transparanter te maken, waardoor per product de kostenstructuur kan worden verantwoord’.

Particuliere aanbieders van forensisch onderzoek kunnen volgens de commissie ‘wanneer nodig’ inspringen op piekmomenten, specialistisch werk verrichten, specialistische deskundigheid ontwikkelen en het NFI scherp houden in termen van efficiëntie. Bovendien moet het voor belanghebbenden mogelijk zijn tegenonderzoek te kunnen laten verrichten. Raamcontracten liggen wat de commissie betreft hiervoor niet voor de hand. Hoe dan ook moeten de aanbestedingsregels in acht worden genomen.

Het verdient volgens de commissie aanbeveling ‘dat politie en OM op basis van vooraf benoemde strategische overwegingen, te weten het ontwikkelen van specialistische kennis, het oppakken van pieken, het scherphouden van het NFI en het zekerstellen van contra-expertise, kiezen voor een beperkte gerichte opdrachtverlening aan private dienstverleners’. Daartoe zou een deel van het totaal beschikbare budget ‘vrij’ inzetbaar moeten zijn.

Bij de samenstelling van een R&D-programma door politie/OM beveelt de commissie aan ruimte te laten voor inschrijving door particuliere aanbieders, waarbij ‘de meest veelbelovende voorstellen worden gehonoreerd’. Dat de Nationale Politie (voor)onderzoeksruimten creëert voor forensisch (voor)onderzoek beschouwt de Commissie-Winsemius als ‘een goede zaak’. Omdat in tijden van bezuinigingen dergelijke investeringen niet vanzelfsprekend zijn, verdient het volgens deze commissie ‘aanbeveling om de efficiëntie van het forensisch onderzoek verder te verbeteren door aanpassing van de huidige sturingsmechanismen, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd en flexibeler dan nu het geval is kan worden omgegaan met de bij het NFI beschikbare capaciteit’. Wellicht kan bijvoorbeeld deconcentratie van NFI-medewerkers worden overwogen.

Een laatste lijn in het advies van de Commissie-Winsemius is de zogeheten driejaarlijkse signalering. In een dergelijke signalering zou de ‘voortgang’ moeten worden gepeild ten aanzien van technologische ontwikkelingen, vraagontwikkeling en strategische prioritering, operationele wisselwerking tussen politie, OM, NFI en private aanbieders van forensisch onderzoek en de kwaliteitsbewaking van het vooronderzoek.

De reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie

In zijn reactie stelt de minister begrip te hebben voor de onmogelijkheid een business case op te stellen ‘waarin de gewenste inrichting van de regionale onderzoeksruimten bij de politie wordt beschreven en waarin wordt opgenomen hoe optimale aansluiting is te bereiken tussen de werkzaamheden in de onderzoeksruimten van de politie, bij het NFI en bij de particuliere onderzoeksinstituten’. Het advies om een driejaarlijkse signalering op te stellen neemt de minister over. Het standpunt van de commissie-Winsemius dat de taken van het NFI gezien kunnen worden als een overheidsprerogatief onderschrijft de minister ook. De minister verwijst voor een onderbouwing hiervan naar

een conclusie van AG Mayras in 1974 bij een arrest voor het Europees Hof van Justitie. Het gaat om activiteiten die 'als klassieke overheidstaak' worden aangemerkt, taken 'die voortkomen uit de aard van de soevereiniteit van de staat'. Dat de taken van het NFI voortkomen uit de aard van de soevereiniteit zou onder meer te maken hebben met de 'verweving met opsporing en vervolging als typische overheidstaken'. Het NFI zou daarom geen ruimte moeten krijgen om voor 'commerciële derden' te werken.

Ook onderschrijft de minister het advies van de Commissie-Winsemius 'dat de onderzoeksruimten (bij de politie) middels een groeimodel uitgebreid kunnen worden waarbij een hoge mate van kwaliteit vereist is en differentiatie in de onderzoeksruimten is aan te brengen. Op basis van de kwaliteitseisen plus de kennisinzet van het NFI, krijgt de politie de mogelijkheid om, conform het inrichtingsplan, erin te voorzien dat de eenheden beschikken over adequate onderzoeksruimten, al dan niet met DNA-faciliteiten.' De minister is van mening dat ook op de werkzaamheden in de onderzoeksruimten van de politie de kwaliteitsstandaarden en ISO-normen die internationaal zijn vastgelegd van toepassing zijn. Ten aanzien van de inzet van private aanbieders van forensisch onderzoek stelt de minister dat 'van overheidswege gesubsidieerde marktwerking (moet) worden voorkomen.' Als het gaat om 'piekmomenten', contra-expertise en specialistische deskundigheid is de minister het met de Commissie-Winsemius eens dat hiervoor private aanbieders complementair aan het NFI kunnen werken.

Aanpak en opzet van de driejaarlijkse signalering

De driejaarlijkse signalering is uitgebreid omschreven in het rapport van de Commissie-Winsemius. Bedoeld is een strategische verkenning naar (majeure) ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek en het forensisch onderzoek, knelpunten en kansen in de (operationele) wisselwerking tussen OM, politie, NFI en private aanbieders en de vertaling hiervan naar het toekomstig beleid ten aanzien van sturing van het forensisch onderzoek.

De door de commissie-Winsemius uitgesproken en door de minister van Veiligheid en Justitie onderschreven uitgangspunten en keuzes zijn voor deze signalering het vertrekpunt. Daar waar de gesignaleerde ontwikkelingen dan wel de aangetroffen knelpunten nopen tot herbezinning op deze conclusies, is dat in deze signalering expliciet vermeld. De overige conclusies en uitgangspunten van de commissie-Winsemius en de minister staan wat de expertgroep betreft niet ter discussie.

De volgende kernvragen staan in de eerste driejaarlijkse signalering centraal:

1. Hoe komen de vraag naar en het aanbod van (forensisch-)technisch onderzoek tot stand en hoe ziet het sturingsarrangement (de 'governance') voor (forensisch-)technisch onderzoek er uit?
2. Welke majeure ontwikkelingen doen zich voor in de context van het (forensisch-)technisch onderzoek, in het bijzonder ten aanzien van het opsporingsonderzoek en de opsporingsorganisatie?
3. Welke uitdagingen voor de korte (komende drie jaren) en (middel)lange termijn kunnen uit de analyse van de huidige situatie en de majeure veranderingen

worden gedestilleerd voor de 'governance' van het (forensisch-)technisch onderzoek?

De primaire invalshoek van de commissie-Winsemius betrof de vraag naar het publieke dan wel 'marktkarakter' van de onderzoeksvoorzieningen van het NFI. Deze signalering start met een beschrijving van de operationele wisselwerking tussen politie, OM, NFI en private aanbieders en de duiding van het sturingsarrangement (paragraaf 2). In paragraaf 3 zijn majeure ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek en de opsporingsorganisatie geschetst. In de laatste paragraaf zijn op basis van de huidige situatie en de majeure ontwikkelingen enkele uitdagingen voor de 'governance' van het (forensisch-)technisch onderzoek uitgewerkt en worden op basis hiervan enkele aanbevelingen geformuleerd.

Ten behoeve van de driejaarlijkse signalering zijn drie 'scans' uitgevoerd. Ten eerste zijn wetenschappelijke en 'grijze' literatuur verzameld over de ontwikkelingen en veranderingen in het forensisch onderzoek en de bredere context van het opsporingsonderzoek. Ten tweede zijn beleidsvoornemens en veranderingen in de wet- en regelgeving in kaart gebracht die raken aan het opsporingsonderzoek en de inrichting daarvan. Een overzicht van de in de 'beleidsscan' betrokken voornemens en veranderingen is opgenomen in bijlage 1. Ten slotte is een 'praktijkscan' uitgevoerd; in dit kader zijn betrokkenen bij de politie, het OM, het NFI, private aanbieders en het beleid geïnterviewd. Een overzicht van de respondenten en de vragenlijst voor de gesprekken zijn in bijlage 2 uitgeschreven.

Tot slot nog een woord over de terminologie. In het strafprocesrecht wordt het onderzoek van het NFI en private aanbieders aangeduid als 'technisch opsporingsonderzoek' (Corstens, 2011: 283 e.v.); tegelijkertijd is het gebruikelijke verzamelbegrip voor sporenonderzoek en de reconstructie van de toedracht bij delicten 'forensisch onderzoek'. In deze signalering wordt veelal gesproken van (forensisch-)technisch onderzoek om te verwijzen naar het werk dat door NFI en private aanbieders/laboratoria wordt uitgevoerd in het kader van strafvordering. Buiten het strikte kader van de strafvordering, dus voor het onderzoek aan sporen in het algemeen, wordt het verzamelbegrip forensisch onderzoek gebruikt.

2. De ‘governance’ van (forensisch-)technisch onderzoek

In deze paragraaf wordt het proces beschreven waarlangs besluitvorming plaatsvindt over de inzet en uitvoering van (forensisch-)technisch onderzoek. Tevens wordt de ‘governance’ van het (forensisch-)technisch onderzoek geduid: wie besluit over de inzet en uitvoering van (forensisch-)technisch onderzoek, de onderzoekscapaciteit en het onderzoeksbudget en hoe wordt de inzet van beschikbare capaciteit gestuurd?

Operationele wisselwerking in het (forensisch-)technisch opsporingsonderzoek

Zowel de (hulp)officier van justitie als de rechter-commissaris en de zittingsrechter kunnen deskundigen aanwijzen en technisch onderzoek gelasten. Daarvoor kunnen de deskundigen en onderzoeksfaciliteiten van het NFI worden ingezet, maar ook andere deskundigen en onderzoekslaboratoria. Met behulp van een aantal interviews (zie bijlage 3) is het proces in kaart gebracht waarlangs deskundigen en onderzoeksfaciliteiten worden ingeschakeld.

Startpunt is een plaats delict of een aangetroffen object waarop sporenonderzoek kan worden uitgevoerd. De plaats delict (of het aangetroffen object) wordt door de opsporingsinstantie afgesloten, waarna sporen kunnen worden veiliggesteld. Dat gebeurt door de opsporingsinstantie (recherche/forensisch rechercheurs). Het is ook mogelijk hierbij deskundigen te betrekken (al dan niet van het NFI). Voor de strafvordering is inschakeling van deskundigen niet per se nodig; het betreft hier immers het ‘vooronderzoek’ en niet de interpretatie/analyse van de sporen. Bij het veiligstellen van de sporen moeten keuzes worden gemaakt: welke sporen/sporendragers wel en niet mee te nemen en wat zijn op deze plaats eigenlijk de relevante sporen (zie bijvoorbeeld Wyatt, 2014)? Deze beoordeling wordt mede gemaakt in het licht van de beperkte mogelijkheden sporen in te sturen voor analyse. Afhankelijk van de situatie vindt vooronderzoek van de sporen plaats door de opsporingsinstantie, bijvoorbeeld in een van de onderzoeksruimtes van de politie (is bijvoorbeeld daadwerkelijk sprake van een humaan biologisch spoor zoals bloed?). Bij de Nationale Politie volgen digitale sporen overigens een ander proces; deze worden door andere organisatieonderdelen onderzocht dan de forensisch-technische sporen.

Na het ‘vooronderzoek’ wordt in overleg met de zaakofficier van justitie bekeken welke sporen nader moeten worden geanalyseerd met technisch onderzoek. Dat kan bijvoorbeeld door sporen van een prioritering te voorzien (bijvoorbeeld ‘prio 1’, ‘prio 2’ en ‘prio 3’), waarna voor de sporen met de hoogste prioriteit een ‘product’ wordt aangevraagd bij het NFI. Hierbij worden onder meer afgewogen: een inschatting van het belang van de zaak, belang van het spoor en kansrijkheid van het spoor. Forensisch coördinatoren bij de politie en het Openbaar Ministerie beschikken over de mogelijkheid om via MijnNFI (www.mijnnfi.nl) het ‘product’ te selecteren waaraan behoefte bestaat en krijgen dan direct inzicht in de uitputting van dit product in de Service Level Agreement (SLA). Afhankelijk van het aantal producten dat het NFI aanbiedt (het aantal moet bij deling door 12 maanden en 11 eenheden van de politie nog een betekenisvol

getal opleveren) kan de uitputting van de SLA worden bekeken tot op het niveau van de eigen eenheid en voor de betreffende maand. Onderzoek kan niet via MijnNFI worden aangevraagd, maar vindt los daarvan plaats, schriftelijk of via elektronisch berichtenverkeer.

Nader overleg met het NFI is ook mogelijk, al dan niet in combinatie met nadere selectie van sporen. De forensisch officier van justitie van het parket, al dan niet in samenspraak met de landelijk forensisch officier van justitie (die kantoor houdt in het NFI), maakt de afweging over inzet van het NFI. Bij het Openbaar Ministerie is hiermee een besluitvormingsstructuur opgetuigd voor afwegingen over de benutting van de schaarse capaciteit. Ook bij de politie is een dergelijke landelijke besluitvormingsstructuur in opbouw om de beschikbare capaciteit optimaal te benutten. Het belang van de zaak en kansrijkheid en belang van het spoor spelen daarbij een rol, maar ook staat de politie de totale uitputting van de afgesproken hoeveelheid 'producten' in de SLA voor ogen. Heeft een eenheid de afgesproken hoeveelheid 'producten' uitgeput, dan is het mogelijk dat het onderzoek toch doorgaat omdat bijvoorbeeld een andere eenheid nog ruimte heeft. In overleg met de forensisch coördinatoren van andere eenheden kan dan nog naar mogelijkheden worden gezocht. In dit proces van 'passen en meten' wordt de beschikbare onderzoekscapaciteit bij het NFI dus min of meer voortdurend afgewogen tegen de vraag naar (forensisch-)technisch onderzoek bij opsporingsinstanties en Openbaar Ministerie. Ook is het mogelijk dat sporen 'nog even blijven liggen', maar later alsnog worden ingestuurd voor analyse als er in een bepaalde maand nog ruimte in de SLA is. Is er in een bepaalde maand of tegen het eind van het jaar nog ruimte in de SLA, dan kunnen ook de landelijk forensisch officier van justitie, de forensische coördinatoren en de forensische officieren bij de parketten een signaal geven zodat alsnog sporen worden ingestuurd (bijvoorbeeld sporen die eerder een lagere prioritering kregen) zodat de beschikbare SLA-capaciteit alsnog maximaal kan worden benut.

Wordt voor het NFI gekozen, dan kan het onderzoek daar worden uitgevoerd. De aanvrager bepaalt zelf welk product wordt aangevraagd en moet dus zelf een vraagstelling formuleren. Als de sporen bij het NFI arriveren en de aanvraag voor een product heeft plaatsgevonden, vindt bij maatwerkproducten altijd eerst een vooronderzoek plaats. Bij standaardproducten wordt beoordeeld of het spoor aan de criteria voldoet die in MijnNFI zijn omschreven (zo mag bij product HBS001, het DNA-onderzoek aan het referentiemateriaal van een verdachte, alleen speeksel, bloed of haren als celmateriaal worden ingestuurd op een drietal stukken van overtuiging, namelijk wangslimset referentiemateriaal, bemonstering bloed en getrokken haren). Daarna wordt het onderzoek uitgevoerd en een rapportage opgeleverd. Bij maatwerkproducten wordt eerst bekeken of het onderzoek kan worden uitgevoerd en hoe kansrijk het is dat het onderzoek zinvol resultaat oplevert. Dat wordt teruggekoppeld aan de aanvrager. Deze kan alsnog tot het leveren van het 'maatwerkproduct' besluiten. Daarna worden het onderzoek uitgevoerd en de rapportage opgeleverd.

Een van de 'producten' is overigens het forensisch-technisch consult, waarbij de opsporingsinstantie al dan niet ter plaatse door NFI-deskundigen wordt ondersteund bij het maken van een zoekstrategie, het opstellen van een geschikte vraagstelling of het bieden van tegenspraak. In het algemeen kan de aanvrager kiezen uit de 149

'producten', die op www.MijnNFI.nl aan de hand van verschillende zoek sleutels (type product, delict) te bevragen zijn. Zo kan de aanvrager precies zien welk product gewenst is voor het betreffende spoor.

Buiten de SLA om is het ook mogelijk deskundigen en onderzoeksfaciliteiten in te schakelen. Daarvoor zijn de zogeheten 'Winsemius-gelden' bedoeld, welke onlangs structureel zijn gemaakt en binnenkort alleen nog buiten het NFI kunnen worden besteed. Voor de besteding van deze gelden is de volgende procedure opgezet.

1. In overleg met het particulier instituut dat beoogd wordt voor het onderzoek wordt de onderzoeksvraag (of vragen) bepaald.
2. Voor de uiteindelijke aanvraag moet goedkeuring worden gekregen van de zaakofficier van justitie en de lokale forensisch officier van justitie.
3. De aanvrager dient de aanvraag in bij de secretaris van de Landelijke Toetsingscommissie. Deze commissie toetst de aanvraag aan de volgende criteria:
 - a. 'er is (extra) snelheid gewenst';
 - b. 'er is gebrek aan capaciteit bij het NFI op het betreffende deskundigheidsgebied';
 - c. 'bij het onderzoek wordt een beroep gedaan op specialistische expertise die niet bij het NFI aanwezig is';
 - d. 'het gaat om een contra-expertise of een onafhankelijke 'second opinion'.
4. Als de aanvraag wordt toegekend, zorgt de aanvrager zelf voor de opdracht aan het betreffende instituut en kunnen de kosten achteraf worden gedeclareerd bij de LTC.

Wordt het verzoek gehonoreerd, dan kan het technisch onderzoek worden uitgevoerd. Omdat het budget (de 'Winsemius-gelden') beperkt is, wordt in deze lijn slechts een relatief klein deel van het (forensisch-)technisch onderzoek uitgevoerd.

Sturing in relatie tot operationele wisselwerking: knelpunten

In de sturing op het niveau van 'operationele wisselwerking', beschreven als het spel van vraag naar en aanbod van (forensisch-)technisch onderzoek, vindt het proces van 'optimalisatie' van de schaarse capaciteit plaats. Deels in een jaarlijks proces waarlangs de SLA wordt vastgesteld, deels bij het concreet opsporingsonderzoek (binnen de SLA, met benutting van de 'Winsemius-gelden', met het NFI of andere aanbieders van deskundigen en onderzoek) is het telkens een kwestie van passen en meten. In dit 'afwegingsproces' komen uit de verkenningen verschillende knelpunten naar voren.

1. Schaarste, schaarste, schaarste...

De verhouding vraag/aanbod, zowel in termen van capaciteit als in termen van snelheid wordt door alle betrokkenen consequent genoemd als knelpunt. De vraag naar (forensisch-)technisch onderzoek en de snelheid zou de beschikbare onderzoekscapaciteit ver overschrijden. Dat geldt voor DNA-analyses, maar ook voor bijvoorbeeld onderzoek aan wapens en vooral voor digitale sporen. 'Harde' cijfers over de precieze vraag naar (forensisch-)technisch onderzoek zijn niet

voorhanden; ook het kader van deze driejaarlijkse signalering is te beperkt gebleken om een dergelijke analyse uit te voeren. In ieder geval is het aanbod zo beperkt dat bij concrete zaken reeds vroeg in het opsporingsonderzoek (belangrijke) keuzen moeten worden gemaakt ten aanzien van de te analyseren sporen.

Hoe groot het tekort aan onderzoekscapaciteit precies is, kan op dit moment niet goed worden vastgesteld. Een zekere indicatie daarvoor is te vinden in een notitie die in februari 2015 door het Openbaar Ministerie, de politie en het NFI is opgesteld. In deze notitie zijn de implicaties van de doelstellingen van de Veiligheidsagenda 2015-2018, nieuwe wetgeving en het oplossen van knelpunten in de opsporing geïnventariseerd. De inventarisatie laat zien dat de behoefte aan forensisch onderzoek de beschikbare capaciteit overstijgt.²

Hoewel een brede, omvattende en objectieve analyse van vraag en aanbod ontbreekt, zijn er redenen te twifelen aan enkele indicaties voor de behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek die soms worden gebruikt, namelijk het Prognosemodel Justitiële Ketens en de mate van uitputting van de SLA capaciteit. De grofmazige schattingen van het Prognosemodel Justitiële Ketens voorspellen al enige tijd een daling van de behoefte aan NFI-producten. In de beleidsneutrale raming tot en met 2020 zal het 'aantal externe producten bij het NFI (...) met 10,7% afnemen in de periode 2014-2020 als gevolg van de verwachte daling van geweldsmisdrijven en drugsreguleerde delicten. Het aantal door het NFI geproduceerde DNA-profielen zal met 25,3% dalen'.³ Deze veronderstelling is gebaseerd op een lineair verband tussen delicten en NFI-producten, waarbij de betekenis van forensisch bewijs voor het ophelderen van delicten constant wordt gehouden. Zoals verderop bij de majeure ontwikkelingen wordt beschreven, is een dergelijke veronderstelling niet houdbaar; het aandeel van forensisch onderzoek in de zogeheten 'bewijsmatrix' neemt sterk toe, en daarmee zou voor het succesvol ophelderen van zelfs minder delicten meer behoefte ontstaan aan NFI-producten.

Een andere indicatie die nogal eens wordt gebruikt is de discussie over benutting van de SLA capaciteit. Zo zou onderuitputting erop wijzen dat het aanbod voldoende is voor de vraag of uitputting wijzen op tekorten. Of, in hoeverre en vooral voor welke producten de capaciteit van het NFI de afgelopen jaren volledig is benut, is met de beschikbare informatie niet goed aan te geven. Wat wel berekend kan worden (en ook berekend wordt), is in hoeverre de in de SLA afgesproken plafonds worden bereikt. Omdat gerekend wordt met normtijden, is het bereiken van het SLA-plafond niet hetzelfde als volledige benutting van de feitelijke capaciteit voor (forensisch-)technisch onderzoek bij het NFI. Daarnaast verschillen de 'producten' enorm van elkaar en daarmee verschilt de betekenis van onderbenutting. Een DNA-spoor analyseren is een totaal ander product dan een 'forensisch-technisch consult' of het analyseren van een voertuig of computer. Onderbenutting van de SLA capaciteit voor 20 DNA onderzoeken (HBS 004) levert een onderbenutting met 20 producten op, maar is dit is voor wat betreft beslag op de NFI-capaciteit totaal niet te vergelijken met de capaciteit voor 20 pathologische onderzoeken aan lijkdelen (PAT104). Wat het al dan niet

² Openbaar Ministerie, Nationale Politie en Nederlands Forensisch Instituut, Vraag en aanbod forensisch onderzoek. In relatie tot de Veiligheidsagenda, nieuwe wetgeving, innovatie en bestaande knelpunten, 19 februari 2015.

³ WODC, Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2020. Beleidsneutrale ramingen, 2015

bereiken van een SLA-plafond precies betekent en welke consequenties eventuele onderbenutting heeft, hangt dus af van het product. In het ene geval betreft het een aantal buisjes extra analyseren in een batch die wellicht toch al wordt uitgevoerd, in het andere geval kan het de 'productie' van een maand of meer zijn. Een algemene uitspraak over het al dan niet volledig benutten van de SLA-plafonds zegt daarom weinig over de vraag naar NFI-producten dan wel over de relatie tussen vraag en capaciteit.

2. Innovatie in relatie tot de inrichting van het forensisch onderzoek

Gezien het hoogtechnologische en toegepast wetenschappelijk karakter van het (forensisch-)technisch onderzoek is innovatie van levensbelang. Ten minste drie typen innovaties kunnen hierbij worden onderscheiden. Ten eerste gaat het om het ontwikkelen dan wel gebruiken van nieuwe technieken voor forensisch onderzoek. Denk in het verleden bijvoorbeeld aan het gebruik van DNA en momenteel aan de ontwikkeling van forensische radiologie. Dit type innovatie is deels technologiegestuurd en deels gestuurd door nieuwe ideeën en vragen bij politie, Openbaar Ministerie, NFI, wetenschap, enzovoort. De bestaande structuren (zoals de Stuurgroep keteninnovatie) zijn afdoende voor dit type innovatie. Ten tweede gaat het om technologische innovatie gericht op het verbeteren van de efficiëntie van het (forensisch-)technisch onderzoek. Het analyseren van de hoeveelheid alcohol bij bestuurders is hiervan een voorbeeld; in plaats van het bloedonderzoek met alle omslachtige procedures is er tegenwoordig een geïjkt apparaat beschikbaar voor ademanalyse zonder de noodzaak van een gerechtelijk deskundige. Innovatie kan ervoor zorgen dat onderzoeken die voorheen in laboratoria moesten plaatsvinden ter plaatse, sneller, minder omslachtig en met ten minste zo'n hoge graad van betrouwbaarheid kunnen worden uitgevoerd. Dit type innovatie is eveneens technologie- en vraaggestuurd. De bestaande structuren zijn hiervoor afdoende, al wordt niet altijd rekening gehouden met de investeringen die nodig zijn om de technologie ook breed in te zetten. Dit type innovaties vergt niet alleen investeringen in het bedenken en ontwikkelen ervan (in FTE), maar ook materiële investeringen in de zin van aanschaf van nieuwe technologie. Het vervaardigen van 'business cases', waarbij besparingen in FTE kunnen worden ingeboekt en afgewogen tegen investeringen in technologie, is bijvoorbeeld bij de Nationale Politie (voorzien van een 'slot' op de operationele capaciteit) niet altijd mogelijk. Ook komen (investerings)kosten en besparingen soms op verschillende plaatsen in de forensische keten terecht. Dit type innovaties vraagt daarom om een ketenbrede aanpak. Een derde type innovaties betreft de dienstverlening van het NFI. In verschillende interviews is gesteld dat door de relatieve 'monopoliepositie' van het NFI innovatie van de dienstverlening van het NFI niet wordt geprikkeld. Het voorbeeld van de doorlooptijden, waarvan gesteld is dat die door 'concurrentie' zouden zijn verkort, is ook door de Commissie-Winsemius gesuggereerd en eerder is op basis van een pilot geconcludeerd dat de tevredenheid over snelheid en kwaliteit van private aanbieders groot is (zie Struiksmā en Winter, 2012). Of en in hoeverre de doorlooptijden onder invloed van 'concurrentie' zijn verlaagd blijft overigens de vraag, omdat destijds

tegelijkertijd onder politieke druk en ‘negatieve’ berichtgeving een omvangrijk veranderprogramma bij het NFI is opgezet. Verlaging van de doorlooptijden kan dus ook andere oorzaken hebben gehad. Hoewel de context niet maximaal prikkelt tot innovatie van de dienstverlening, heeft het NFI daar wel instrumenten voor ontwikkeld zoals accountgesprekken, klantoverleggen en periodieke klanttevredenheidsonderzoeken.

Conclusie

In deze paragraaf is de ‘governance’ van het (forensisch-)technisch onderzoek geanalyseerd en zijn knelpunten hierin in kaart gebracht. Sturing, zo blijkt, heeft primair betrekking op het budget voor forensisch onderzoek en is vooral gericht op het optimaal gebruik van het schaarse aanbod. Relatief veel inspanningen zitten in het kanaliseren van de vraag, het aanbod en het proces waarlangs beide bijeen worden gebracht. Schaarste is hierin het belangrijkste knelpunt. Ook in de ‘governance’ van innovaties zijn enkele knelpunten genoemd: de noodzaak van ketenbrede ‘business cases’ voor innovaties die nopen tot aanschaf van technologie (materiële investeringen) en een ‘prikkelstructuur’ voor innovatie van de dienstverlening van het NFI.

3. Majeure ontwikkelingen in opsporingsonderzoek en opsporingsorganisatie

In deze driejaarlijkse signalering is gekozen voor een strategische invalshoek. Waar de commissie-Winsemius vooral de vraag naar het al dan niet private of publieke karakter van de onderzoeksvoorzieningen van het NFI adresseerde, richt deze signalering zich op vraagstukken voor de inrichting van het (forensisch-)technisch onderzoek op de langere termijn. Daarvoor is de huidige situatie van belang (zie de vorige paragraaf), maar moet de blik eerst en vooral worden gericht op de ontwikkelingen in de omgeving van het (forensisch-)technisch onderzoek.

Voor het (forensisch-)technisch onderzoek en de ‘governance’ of sturing daarvan zijn in het bijzonder twee omgevingen van belang. Ten eerste gaat het om de context van het opsporingsonderzoek. Ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek raken direct aan de inrichting en inbedding van het (forensisch-)technisch onderzoek. Ten tweede gaat het om de context van de opsporingsorganisatie. Met de in de bijlagen beschreven literatuurscan, beleidsscan en praktijkscan is daarom niet alleen de huidige situatie in kaart gebracht, maar vooral ook gezocht naar (majeure) ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek en de opsporingsorganisatie.

Trends in (forensisch-)technisch onderzoek

Hoewel de focus in deze paragraaf vooral uitgaat naar ontwikkelingen in de context van het opsporingsonderzoek en de opsporingsorganisatie, is ook het (forensisch-)technisch onderzoek volop in beweging. Waar DNA-matching tegenwoordig als ‘vanzelfsprekend’ wordt beschouwd, is het nog niet eens zo lang geleden dat deze techniek zich nog moest bewijzen (zie bijvoorbeeld Johnson & Williams, 2007). Ontwikkelingen als de opkomst en het gebruik van next generation ‘DNA-sequencing’ (met wellicht daaraan gekoppeld DNA-profilering), RNA, de ontwikkeling van ‘mobiele’ apparaten voor identificatie van verdovende middelen (zoals de pilot met NFIdent, die onlangs is geëvalueerd), het gebruik van nieuwe methoden om probabiliteiten op te stellen, enzovoort zullen het forensisch onderzoek ongetwijfeld ingrijpend veranderen. Ook de methoden om sporen te analyseren worden voortdurend vernieuwd (zie bijvoorbeeld Van Baar, Van Beek en Van Eijk, 2014, over de effecten van een andere methode voor het analyseren van digitale sporen, of Kloosterman c.s., 2015 dan wel De Zoete, c.s., 2015). Er is niet voor gekozen deze trends en detail per type onderzoek of expertisegebied in kaart te brengen en te analyseren. Wel zouden, zo blijkt uit met name de praktijkscan, drie overall patronen te destilleren zijn in de ontwikkeling van (forensisch-)technisch onderzoek op de verschillende expertisegebieden.

Ten eerste komen er door technologische ontwikkelingen steeds meer mogelijkheden voor het analyseren van sporen. Bij DNA wordt verwezen naar de nieuwe mogelijkheden van RNA, maar nieuwe materiaaltechnologieën en technologie voor het analyseren van chemische sporen maken het bijvoorbeeld mogelijk om steeds kleinere hoeveelheden te analyseren. Ook de huidige mogelijkheden voor het analyseren van digitale sporen zouden nog slechts het begin zijn van de belofte die hierachter schuil gaat.

Een tweede patroon betreft de mogelijkheden voor 'standaardisatie' en daarmee de mogelijkheden om het (forensisch-)technisch onderzoek door apparaten te laten uitvoeren waarvoor minder expertise nodig is. Hét voorbeeld uit het verleden is de bloedanalyse bij alcoholcontroles welke (grotendeels) vervangen is door de huidige apparatuur voor ademanalyse. NFIdent, dat onlangs is geëvalueerd, is hiervan een meer actueel voorbeeld voor bepaling van verdovende middelen. Met gerichte R&D en gebruik van ontwikkelingen in het natuurwetenschappelijk onderzoek zou het NFI dus ook een deel van het eigen werk kunnen verplaatsen naar apparatuur waarmee zonder gerechtelijk deskundige sporen kunnen worden geanalyseerd. Dit vergt overigens aan de zijde van de opsporingsinstanties investeringen in technologie, zoals momenteel de kosten voor het aanschaffen van de NFIdent apparatuur.

Een derde patroon in het (forensisch-)technisch onderzoek is dat uit sporen steeds meer informatie kan worden gehaald. Voor het onderzoek betekent dit dat in de bevindingen steeds meer uitspraken kunnen worden gedaan over de toedracht. Omdat dergelijke uitspraken per definitie probabilistisch zijn en de technieken om de probabilmiteit te berekenen ook verder ontwikkeld worden, zijn dergelijke uitspraken voorzien van een probabilmiteitsinschatting. Door de ruimere mogelijkheden voor uitspraken over de toedracht gaan de vanouds gescheiden werelden van tactisch en technisch opsporingsonderzoek in toenemende mate door elkaar lopen. Denk bijvoorbeeld aan de forensische geneeskunde. De mogelijkheden om op basis van de analyse van de sporen op een lichaam niet alleen de doodsoorzaak vast te stellen maar ook een aantal scenario's te ontwikkelen over de precieze toedracht en omstandigheden neemt steeds meer toe. Met het gebruik van scenario's gaan kansberekeningen gepaard, maar sluipen in het technisch onderzoek ook vragen over de toedracht buiten de 'traditionele' technische vraagstelling. Hiermee krijgt 'traditioneel' technisch onderzoek meer een 'tactisch' karakter en raakt het meer verweven met het tactisch onderzoek.

Majeure ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek

Een constante in de ontwikkeling van opsporingsonderzoek (en forensisch-technisch onderzoek in het bijzonder), is het feit dat dit voortdurend verandert en in beweging is. Dat is niet zo maar een triviale vaststelling die eigenlijk voor alles geldt, maar een wezenlijk kenmerk van (forensisch-)technisch onderzoek en opsporingsonderzoek. Telkens als zich nieuwe mogelijkheden voor bewijsvergaring en waarheidsvinding aandienen, ontwikkelen criminelen nieuwe methoden om het de opsporingsinstanties moeilijker te maken waarna deze op hun beurt nieuwe technieken ontwikkelen om bewijs te vergaren en te analyseren. Dit kat-en-muisspel is kenmerkend voor het opsporingsonderzoek en alleen al daarom is voortdurende innovatie van forensische onderzoeksmethoden cruciaal.

Afgezien van dit permanente kat-en-muisspel zijn in het opsporingsonderzoek eerder verschillende ontwikkelingen waargenomen (Terpstra c.s., 2013).

- ‘ - Groei van de opsporing, zowel in omvang (aantal personeelsleden) en beschikbaar budget als vaak ook in uit te voeren taken.
- Differentiatie, zowel in de zin van organisatorische differentiatie naar verschillende typen recherche of recherche-eenheden, als ook in de zin van specialisatie, onder meer naar deskundigheid of naar type criminaliteit.
- Ontlokalisering: de opsporing is steeds minder sterk ingebed in de lokale samenleving; politiemensen in de opsporing zijn daardoor vaak minder in het bezit van vanzelfsprekende kennis over lokale verhoudingen en relevante personen en groeperingen (...).
- Professionalisering. (...) Met de groeiende complexiteit van de uit te voeren taken en het gebruik van onderzoeksmethoden die veel deskundigheid vereisen, neemt de behoefte toe aan een hoger professioneel niveau en aan politiemensen met meer en meer specialistische opleiding.
- Technologisering. (...)
- Regulering. Op allerlei manieren is het opsporingswerk steeds meer gereguleerd. Werkwijzen zijn meer vastgelegd in regels, procedures en protocollen. Bevoegdheden en het gebruik van bepaalde onderzoeksmiddelen is vaak in detail geregeld.’

In de ‘scans’ die voor deze driejaarlijkse signalering zijn uitgevoerd, zijn hierop aanvullend vijf veranderingen gesignaleerd.

1. Digitalisering

De meest genoemde majeure ontwikkeling in de context van het opsporingsonderzoek is digitalisering. Niet alleen zijn er als gevolg van digitalisering van communicatie en transacties in de samenleving steeds meer digitale sporen om te verzamelen en te analyseren, ICT wordt ook steeds meer gebruikt door criminelen. Deels gaat het om de ‘opkomst’ van nieuwe delicten (onder de verzamelnaam cybercrime), maar ook bij het ophelderen van ‘traditionele’ delicten worden digitale sporen belangrijker (denk aan de communicatie tussen verdachten of smartphones, enzovoort). Onder meer is gesteld dat delicten zonder digitale sporen steeds zeldzamer worden. Niet alleen de plaats delict biedt mogelijkheden van digitale sporen, ook kunnen bijvoorbeeld camera’s met gezichtsherkenning in de bredere omgeving van de plaats delict digitale sporen opleveren. De reactie van criminelen op het achterlaten van digitale sporen is ‘anonimisering’: pogingen om de relatie tussen het spoor dat wordt achtergelaten en de persoon te verhullen. Het identificeren van wie bij welk digitaal spoor hoort, is dan ook een van de ‘groeimarkten’ voor forensisch onderzoek. Het verzamelen en analyseren van digitale sporen is ook in bredere zin een ‘groeimarkt’, zowel bij het NFI als bij de politie, private ICT-beveiligingsdienstverleners en bedrijven die barrières in te ontwikkelen applicaties moeten bouwen. Digitalisering raakt het opsporingsonderzoek niet alleen omdat er meer digitale sporen zijn. Ten minste zo belangrijk is het gebruik van ICT om sporen te maskeren (bijvoorbeeld door versleuteling) of sporen te laten verdwijnen. Vanwege deze trend is de komende tijd een gestage stroom

nieuwe technieken te verwachten om digitale sporen veilig te stellen en te analyseren. Een van de recente ontwikkelingen is het analyseren van grote hoeveelheden informatie ('open'/'big' data) als instrument voor opsporingsdoelen. Open en 'big' data kunnen zowel worden gebruikt vanuit een gerichte verdenking als om patronen in de criminaliteit op te sporen. Met andere woorden, ook opsporingsmethoden zullen verder digitaliseren. Denk hierbij aan het automatiseren en deels objectiveren van onderzoeken, aan expertsystemen die huidige taken van deskundigen ondersteunen dan wel overnemen, aan het op locatie meten en via ICT gecentraliseerd opslaan en interpreteren van gegevens, aan toenemend gebruik van geautomatiseerde patroonherkenning, enzovoort. Dergelijke toenemende opslag en gebruik van data en databanken draagt bij aan een meer effectieve en efficiënte opsporing, maar vraagt tevens om een bezinning op de noodzaak tot (en gestructureerde invulling van) de omgang met grote hoeveelheden data (datawarehousing). Op dit moment worden dergelijke platformen en databanken nog ad hoc en versnipperd ontwikkeld. Samenvattend werkt digitalisering van de samenleving op ten minste drie manieren ingrijpend door in het (forensisch-)technisch onderzoek. Ten eerste groeit de hoeveelheid digitale sporen exponentieel en daarmee de mogelijkheden voor waarheidsvinding. Ten tweede groeit de hoeveelheid cybercrime en is een verplaatsing van 'traditionele' vormen van criminaliteit naar cybercrime waarschijnlijk. Ten derde zullen opsporingsmethoden steeds verder digitaliseren, inclusief het gebruik van (open) big data.

2. Effectiviteit en prestaties worden belangrijker

Een tweede ontwikkeling die wordt waargenomen is het toenemend belang van effectiviteit. Dit is geen toevallige hype of iets van dit moment, maar het betreft een ontwikkeling op de wat langere termijn. Zo spreekt Heijnsman al enige tijd van de zogeheten 'derde crisis' in de opsporing; na de IRT-enquête (crisis door opsporingsmethoden zonder deugdelijke wettelijke basis) en de Schiedammer parkmoord (crisis door tunnelvisie in de opsporing en daardoor veroorzaakte gerechtelijke dwaling) zou de derde crisis geduid kunnen worden als de crisis als gevolg van de gebrekkige effectiviteit.⁴ Bij effectiviteit gaat het om (1) de inzet van de meest effectieve instrumenten en (2) de prestaties van de straffketen als geheel. Op beide punten wordt effectiviteit belangrijker. Hoewel het ophelderingspercentage een niet al te betrouwbare en veel te grofmazige graadmeter is (zie onder meer Zouridis, 2011 en Zouridis en Bouckaert, 2014), wordt het nogal eens gebruikt om op mogelijk gebrekkige opsporingsprestaties te wijzen. Ook andere signalen daarvoor zijn geboekstaafd; denk bijvoorbeeld aan de boeken van onderzoeksjournalisten Princen (2015) en De Koning (2014). Beide boeken wijzen (indirect) op een toenemend belang van effectiviteit van de straffketen in twee betekenissen: de interventies van de straffketen moeten effectiever en de opsporingsprestaties worden belangrijker.

⁴ Crisis dreigt in opsporing, NRC Handelsblad 22 november 2010.

3. Juridisering van het vooronderzoek

Kenmerkend voor de strafvordering zijn de juridische waarborgen voor waarheidsvinding en bescherming van verdachten. Met de hoge mate van instrumentaliteit van het strafrecht komen juridische waarborgen ter bescherming van verdachten en ten behoeve van de waarheidsvinding. Er zijn 'procedurele' voorschriften waaraan moet worden voldaan en bij procedurele onvolkomenheden kan een opsporingsonderzoek in een latere fase voor de rechter stranden. Zowel in de wetgeving als in de jurisprudentie zijn de (procedurele) waarborgen sterk verfijnd. Dergelijke verfijning heeft voor het opsporingsonderzoek en het (forensisch-)technisch onderzoek soms ingrijpende gevolgen. Een voorbeeld daarvan is de advocaat bij het eerste verhoor als gevolg van het Salduz-arrest. Vanaf 1 maart 2016 zit de advocaat bij "alle" verhoren. Niet alleen het onderzoek ter terechtzitting, maar ook het vooronderzoek zijn en worden in toenemende mate gejuridiseerd en er zijn geen indicaties die erop wijzen dat deze trend de komende jaren wordt gekeerd. Vergaande juridisering, zo is in interviews gesteld, zou als gevolg hebben dat de 'bewijsmatrix' verandert. 'Traditionele' opsporingstechnieken als verhoor en telefoontaps worden steeds minder effectief, omdat verdachten steeds minder geneigd zijn over hun daden te spreken en steeds meer afwachten met welk bewijs de politie komt. Niet alleen neemt hierdoor het belang van forensisch bewijs in de zaak toe, ook de bruikbaarheid van bijvoorbeeld het verhoor hangt steeds meer af van het forensisch bewijs dat in het verhoor kan worden ingezet (en daarmee van snelle en betrouwbare analyse van sporen). Zowel waarheidsvinding als de kans op een 'succesvol' opsporingsonderzoek rusten dus in toenemende mate op het (forensisch-)technisch onderzoek.

4. Nieuw opsporingsparadigma

Sterk gerelateerd aan het toenemend belang van effectiviteit is de opkomst van een nieuw 'opsporingsparadigma'. Opsporing is niet uitsluitend meer gericht op vervolging en berechting, maar moet ook andersoortige 'interventies' ondersteunen. Denk bijvoorbeeld aan het stoppen van een criminele organisatie of een terreurorganisatie, het afwenden van een (digitale) dreiging of het interveniëren met bijvoorbeeld (intramurale) zorg en hulp bij veelplegers. Kenmerkend voor het nieuwe paradigma is dat opsporing (in ieder geval betrouwbare identificatie en reconstructie van de toedracht) noodzakelijk is zonder dat dit per sé leidt tot een vervolging. De verschillende 'werkomgevingen' zoals deze door het Openbaar Ministerie worden gehanteerd, illustreren deze beweging.⁵ Niet alleen voor het Openbaar Ministerie, ook voor andere organisaties die zich met opsporing en rechtshandhaving bezig houden, is het strafrecht niet langer het enige repertoire. Het straffend bestuursrecht is hiervan een uitdrukking, maar ook voor een van oudsher strafrechtelijk georiënteerde organisatie als het Openbaar Ministerie is het strafrecht niet meer de 'enige weg naar correctie en herstel'. Het Openbaar Ministerie onderscheidt drie omgevingen met bijbehorende betekenis van het strafrecht. In de omgeving van overlast en dagelijkse criminaliteit (de ZSM-omgeving) draait het wat het

⁵ Zie Openbaar Ministerie. Perspectief op 2015. <https://www.om.nl/actueel/jaarberichten-0/perspectief-2015/>

Openbaar Ministerie betreft om effectieve interventies en het strafrecht is daarbij één van de opties. Zorg-, toezicht-, pedagogische en bestuurlijke interventies zijn eveneens opties. Als het gaat om ondermijnende criminaliteit (met de 'traditioneel' grootschalige, langdurige opsporingsonderzoeken) is de gang naar de strafrechter ook een van de opties, naast bestuurlijke maatregelen, fiscale maatregelen of 'verstoring'. Alleen bij wat het Openbaar Ministerie 'high impact crime' noemt, de 'klassieke vormen van zware criminaliteit', is de rol van het strafrecht 'onomstreden' en is het opsporingsonderzoek vooral gericht op het strafproces.

Het opsporingsonderzoek heeft met het nieuwe 'paradigma' ook andere doelen gekregen dan het uitlokken van een rechterlijk oordeel.

Het is een misverstand te denken dat deze verschuiving ertoe leidt dat (forensisch-)technisch onderzoek minder belangrijk wordt of in het geheel niet nodig is omdat uiteindelijk niet een rechter hoeft te worden overtuigd met bewijs. Ook voor andere interventies is waarheidsvinding van belang om te voorkomen dat onschuldigen met interventies worden geconfronteerd en dreigingen effectief af te wenden of te verstoren. Wel verandert de behoefte aan een bepaald type (forensisch-)technisch onderzoek en bijbehorende rapportage. De behoefte neemt toe aan betrouwbare doch snelle informatie die in de opsporing kan worden gebruikt om verdachten in beeld te brengen en in hun richting te 'intervenieren', om verbanden tussen delicten en/of verdachten te leggen of om nieuwe of alternatieve scenario's op te stellen (zo kan bijvoorbeeld via een doorzoeking van een woning (een 'instap') snel informatie en bewijs worden verzameld). Een rapportage die stand houdt voor de rechter is niet altijd nodig; soms volstaat een betrouwbaar kort en snel antwoord op een enkelvoudige vraag of is het van belang een 'intelligence'-positie op te bouwen met verkennend onderzoek.

5. Trans- en internationalisering van criminaliteit (en opsporing)

De laatste (majeure) ontwikkeling die uit de 'scans' naar voren komt is het steeds 'transnationaler' worden van criminaliteit en in het kielzog daarvan ook het transnationaler worden van de opsporing. Deze trend hangt deels samen met de digitalisering. Digitalisering versterkt een ontwikkeling welke sinds het eind van de jaren tachtig al behoorlijk accelereert. Door het steeds meer open stellen van grenzen voor handel, informatie en communicatie is in het kielzog daarvan ook de 'illicit trade' toegenomen (bijvoorbeeld Glenny, 2008; Napoleoni, 2008; Naím, 2006; Feinstein, 2011 met meer populariserende publicaties of Reichel & Albanese, 2014 op basis van academisch geïnspireerd onderzoek). Met het 'verdwijnen van grenzen' voor handel zijn ook de grenzen voor criminelen 'permeabel' geworden: voor het witwassen van geld, grootschalige fraude, de grensoverschrijdende handel in drugs, wapens, mensen (illegale migratie) of illegale kopieën van merkartikelen levert het 'verdwijnen van grenzen' nieuwe mogelijkheden op. Als reactie op deze 'dark side' van globalisering werken opsporingsinstanties sinds een aantal jaren aan transnationale opsporingsarrangementen. Ook opsporing en daarmee bewijsvergaring krijgen een transnationaal karakter en 'bewijs' gaat ook in toenemende mate 'de grens

over'. Met verdragen (bijvoorbeeld het cybercrimeverdrag) en Europese regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van het Europees arrestatiebevel) is een betere juridische basis gecreëerd voor transnationale opsporing, maar daarmee is de praktijk nog niet veranderd. Ook de creatie van een Europese forensische ruimte draagt hieraan bij.

De ambitie van een Europese forensische ruimte is door de JBZ-raad in 2011 als volgt verwoord:

'the ambition to create by 2020 a European Forensic Science Area that will be an area in which routine forensic processes for the collection, processing, use and delivery of forensic data are based on equivalent minimum forensic science standards, and in which forensic service providers will work on the basis of a common approach to implementation of these standards that fosters closer cooperation between them and the criminal justice systems'.⁶

Onder andere de accreditatie van laboratoria, eisen aan de professionaliteit van forensisch onderzoekers en kwaliteitsstandaarden voor onderzoek van de plaats delict maken deel uit van het beleid ten aanzien van de Europese forensische ruimte. Parallel aan het creëren van juridische bases en Europees beleid gaat het om het ontwikkelen van praktijken van transnationale samenwerking tussen opsporings- en vervolgingsinstanties (bijvoorbeeld Reichel & Albanese, 2014). Waar nodig weten de opsporingsinstanties elkaar tegenwoordig wel vaker te vinden, mede dankzij Europol/Interpol en Eurojust, maar een 'waarlijk' trans- en internationale oriëntatie in de dagelijkse politie- en justitiepraktijk (niet alleen in Nederland, maar in de wereld) is nog ver weg. Verdere internationalisering in en rondom het opsporingsonderzoek is dus voorlopig nog wel te verwachten, zowel in de zin van meer focus op delicten/criminele verbanden met een transnationale vertakking als in de zin van het gebruik van bewijs dat niet (uitsluitend) in Nederland is verzameld dan wel geanalyseerd. Wat de precieze consequenties zullen zijn, is maar beperkt te voorzien. In ieder geval ligt het voor de hand dat steeds meer zaken een transnationale dimensie krijgen, waardoor de hoeveelheid sporen groeit evenals de behoefte om sporen en opsporingsinformatie uit te wisselen. Verder ligt als gevolg van de Europese forensische ruimte verdere standaardisatie en harmonisatie van eisen voor de hand, waardoor het makkelijker wordt (forensisch-)technisch onderzoek uit te wisselen of buiten het eigen land te laten uitvoeren. Ten slotte zal de schaarste door meer transnationale grootschalige onderzoeken eerder toe- dan afnemen.

(Majeure) ontwikkelingen in de opsporingsorganisatie

Niet alleen in de context van het opsporingsonderzoek zijn uit de uitgevoerde 'scans' langetermijnontwikkelingen te destilleren, ook in de opsporingsorganisatie(s) of 'het systeem' doen zich ontwikkelingen voor.

⁶ Council conclusions on the vision for European Forensic Science 2020 including the creation of a European Forensic Science Area and the development of forensic science infrastructure in Europe, Brussels 13 and 14 December 2011.

1. De Nationale Politie

De belangrijkste trend met implicaties voor de langere termijn is de totstandkoming van de Nationale Politie. Op verschillende manieren werkt de totstandkoming van de Nationale Politie door, zo is in de interviews gesuggereerd. Ten eerste is door de inrichting van de recherchefunctie en het werken met tien eenheden in plaats van de 24 regio's uit het verleden de schaal van de recherchefunctie op eenheidsniveau vergroot. Dit heeft diverse gevolgen. Zo zijn de mogelijkheden voor specialisatie groter; in het inrichtingsplan zijn dan ook teams voor forensische opsporing, financiële opsporing en digitale opsporing voorzien op eenheidsniveau. Een ander gevolg van de schaalvergroting is dat de mogelijkheden om 'cold cases' op te pakken groter is geworden, inclusief de daaraan verbonden behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek. In het inrichtingsplan voor de Nationale Politie zijn organisatorische voorzieningen voor de aanpak van 'cold cases' opgenomen. De beschikbaarheid van expertise ten aanzien van (forensisch-)technisch onderzoek is in het inrichtingsplan voor de Nationale Politie als volgt schematisch in beeld gebracht.

Basisexpertises Regionale FO-afdeling (10x) en landelijke eenheid	Bijzondere taken en expertises Centrale FO (landelijke eenheid)
<ul style="list-style-type: none"> • Forensisch Advies • Sporendrageronderzoek • Wapens, Munitie en Explosieven • Bloeddetectie en bloedbeeldanalyse • Forensische visualisatie (1 ster) • Onderzoek PD tot en met calamiteit • Dactyloscopie • Kras-, Indruk- & Vormsporen • Schoen- & bandsporen • Documenten & Betaalmiddelen (1 ster) • Brandonderzoeken (1 & 2 sterren) • Voertuigidentificatie • Verkeersongevallenafhandeling (VOA)¹¹⁰ • Onderzoeksruimte werkzaamheden:¹¹¹ <ul style="list-style-type: none"> - DNA-vooronderzoek - Verdovende middelen - Indicatief vooronderzoek 	<p>Extra taken en expertises, naast de genoemde basisexpertises:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biometrie • Dactyloscopie (internationaal) • Forensische reconstructie • Fotocompositie en -confrontatie • Ontmanteling drugslaboratoria • Bijzondere zoekingen (radar/sonar) • Bloeddetectie en bloedbeeldanalyse (3 sterren) • Forensische visualisatie (2 & 3 sterren) • Brand- en explosieonderzoek (3 sterren) • Beheer/coördinatie onderzoek calamiteit (LTFO) • Documenten & Betaalmiddelen (2 & 3 sterren)

Er is in elke eenheid ook een 'onderzoeksruimte' voorzien waar in ieder geval DNA-vooronderzoek, onderzoek van verdovende middelen en indicatief vooronderzoek kan plaatsvinden. Ten aanzien van deze onderzoeksruimtes wordt in de herijkingsnota (2015) gesteld dat de verdere uitrol van de onderzoeksruimtes zal plaatsvinden in 2017 en 2018. Op dit moment zijn in drie politie-eenheden onderzoeksruimtes ingericht en deze worden ook gebruikt voor vooronderzoek, bemonstering of bijvoorbeeld toxicologische analyse. Een van deze onderzoeksruimtes is voor bepaalde analyses geaccrediteerd.

2. Normering en standaardisatie

Een tweede ontwikkeling in de organisatie van het (forensisch-)technisch onderzoek is de toenemende normering en standaardisatie met het oog op

kwaliteitsverbetering. Normering en standaardisatie zijn overigens niet uniek voor Nederland. Normering en standaardisatie zijn in ieder geval ten aanzien van drie aspecten van het (forensisch-)technisch onderzoek de afgelopen jaren sterk ontwikkeld, namelijk (1) de persoon, (2) de laboratoria en (3) de werkwijzen. Ten eerste gaat het om standaardisatie en normering van de expertise van gerechtelijk deskundigen. In het kielzog van de Wet deskundigen in strafzaken is een systeem voor normering van een aantal expertisegebieden en toetsing van individuele experts opgezet, waarvoor de verantwoordelijkheid berust bij het NRGD. Ten tweede zouden met de accreditatie van laboratoria waarborgen worden gecreëerd voor de kwaliteit van het onderzoeksproces en de instrumenten die daarbij worden gebruikt. Ten derde vindt professionalisering van de forensische expertise plaats door procesbeschrijving en protocollering.

3. Breed aanbod van forensisch onderzoek

Een derde ontwikkeling in de organisatie of het systeem van opsporingsonderzoek en (forensisch-)technisch onderzoek betreft het aanbod van (forensisch-)technisch onderzoek. Dit onderzoek wordt naast het NFI door verschillende laboratoria/dienstverleners aangeboden (zoals Verilabs, TMFI, FLDO, FoxIT, Forensicon, Independent Forensic Services en aanbieders op de internationale markt). Afgezien van de tijdelijk toegenomen behoefte aan forensisch onderzoek als gevolg van de ramp met de MH-17 is het volgens een aantal geïnterviewde private aanbieders steeds moeilijker geworden om een hoogwaardige infrastructuur voor (forensisch-)technisch onderzoek in stand te houden. Het gaat dan om laboratoriafaciliteiten maar ook om het opbouwen en in stand houden van expertise, registratie en accreditatie, enz. Dat naast het NFI behoefte is aan een (of meer) andere onafhankelijke instantie(s), wordt in de interviews alom erkend. Ook vanuit de behoefte aan tegenonderzoek, second opinions en contra-expertises volstaat een enkelvoudig aanbod dat uitsluitend door het NFI wordt uitgevoerd niet, ook als het vertrekpunt (van zowel de Commissie-Winsemius als de minister van Veiligheid en Justitie) wordt gehanteerd dat het niet de bedoeling is met overheidsgeld de continuïteit van private aanbieders te waarborgen. Over de vraag of hiervoor (al dan niet private) aanbieders van (forensisch-)technisch onderzoek in het buitenland (mede gezien de Europese forensische ruimte) een volwaardig alternatief zijn, verschillen de inschattingen. Het antwoord hangt mede af van de langetermijneffecten van de Europese forensische ruimte op het aanbod aan (forensisch-)technisch onderzoek; ontstaat een Europese 'markt', dan neemt de continuïteit van het hoogwaardig aanbod in Nederland toe.

4. De one stop shop

Een laatste ontwikkeling in de opsporingsorganisatie en de organisatie van het (forensisch-)technisch onderzoek is het opkomend idee van de forensische keten om het NFI als een 'one-stop shop' voor het aanbod van dit onderzoek te laten fungeren. Het idee hierachter is dat opsporingsinstanties en Openbaar Ministerie de vraag naar (forensisch-)technisch onderzoek geleiden naar het NFI. Aan de hand van capaciteits-, expertise- of andere overwegingen kan het NFI dan

bepalen hoe en door wie het (forensisch-)technisch onderzoek wordt uitgevoerd. Ten aanzien van de kwaliteitsborging van dit onderzoek heeft de minister van Veiligheid en Justitie in antwoorden op Kamervragen aangegeven dat de verantwoordelijkheid van het NFI niet stopt op het moment dat het onderzoek via samenwerking door andere partijen wordt gedaan. Wel zal deze verantwoordelijkheid volgens de minister anders worden ingevuld:

‘Het NFI gaat alleen met aanbieders in zee die aan grondige en objectieve kwaliteitsnormen voldoen. Waar dat toepasbaar is betekent dit accreditatie, registratie bij NRGD en/of vergelijkbare internationale instantie (zoals bv de Forensic Regulator in het Verenigd Koninkrijk).’⁷

Bij de verdere ontwikkeling van dit model is het de vraag hoe de kwaliteitsbewaking optimaal tot z’n recht komt en wat daarin precies de rol van het NFI is. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever heeft een ‘kwaliteitsstempel’ van het NFI wel meerwaarde. Of en zo ja een dergelijk ‘kwaliteitsstempel’ nodig is, of daarbinnen ruimte blijft voor uiteenlopende werkwijzen (wat voor een contra-expertise nodig kan zijn of de waarde van een contra-expertise kan verhogen) en wat de meerwaarde ervan is boven bijvoorbeeld RVA-accreditatie en NRGD-eisen, zal nader moeten worden ingevuld.

⁷ Brief van 3 november 2015 van de Minister van Veiligheid en Justitie, Antwoorden Kamervragen over het wel of niet verdwijnen van expertises bij het NFI.

4. Uitdagingen voor ‘governance’ van het (forensisch-)technisch onderzoek

In de voorgaande paragrafen is de huidige situatie in kaart gebracht en zijn enkele trends gesignaleerd. Aan de hand hiervan kunnen de strategische implicaties hiervan worden benoemd.

Implicaties voor de vraag naar forensisch onderzoek

Op basis van de analyse van de huidige situatie en de geschetste ontwikkelingen kunnen ten minste de volgende implicaties worden genoemd voor de *vraag naar* (forensisch-)technisch onderzoek.

1. Meer behoefte aan forensisch onderzoek

De noodzaak van betere en effectiever opsporingsprestaties en een nieuw (aanvullend) opsporingsparadigma leiden tot een substantiële groei van de behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek. Er moeten procentueel meer zaken worden opgelost en er is meer behoefte aan een snelle koppeling van sporen aan personen. Zeker de vraag naar ‘massale’ producten zoals DNA-onderzoek zal door beide ontwikkelingen groeien. Voor het daadwerkelijk verbeteren van opsporingsprestaties is het bij high impact crime van belang substantieel vaker een follow-up te geven aan aangiften door middel van onderzoek én meer onderzoek te verrichten waarbij verschillende zaken worden verbonden (denk bijvoorbeeld aan woninginbraken, overvallen, straatroven); beide opties nopen tot meer (forensisch-)technisch onderzoek. Ook de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit noopt tot meer forensisch(-technisch) onderzoek. De betrouwbaarheidseisen aan het bewijs zijn bij deze zaken onverminderd hoog, ook al komt het niet (altijd) tot vervolging en een rechterlijk oordeel. Voorkomen moet immers worden dat andere interventies dan vervolging zonder afdoende bewijs toch worden toegepast. De waarschuwing die de procureur-generaal bij de Hoge Raad in 2014 gaf moet in dit opzicht serieus worden genomen.⁸

Ondanks de verwachte groeiende behoefte voorspelt het Prognosemodel Justitiële Ketens van het WODC een afnemende vraag naar NFI-producten. Dit model veronderstelt echter een lineair verband tussen het aantal zaken in de strafketen en de behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek. De geschetste trends wijzen niet op een lineair verband, maar op een toename van het gewicht van (forensisch-)technisch onderzoek in de bewijsmatrix. Ook bij een gelijk blijvend of zelfs minder aantal zaken neemt dus de vraag van (forensisch-)technisch onderzoek toe. Ten minste zo belangrijk is daarnaast het type zaken. Naarmate steeds meer ‘grote’ zaken worden opgepakt neemt het aantal zaken (sterk) af, maar de behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek neemt juist toe.

⁸ Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen, Den Haag, 2014

2. Vraagdifferentiatie

Er is niet alleen een groeiende behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek, er ontstaat ook meer 'vraagdifferentiatie'. Enerzijds groeit als gevolg van de opkomst van een nieuw opsporingsparadigma de behoefte aan (forensisch-)technisch onderzoek waarvan de resultaten snel beschikbaar én betrouwbaar zijn, maar waarvoor geen uitgebreide rapportages nodig zijn die rechters moeten overtuigen. Met andere woorden, de rijkdom van de informatie die daarnaast nog uit sporen kan worden gehaald, bijvoorbeeld ten aanzien van de precieze toedracht, maar ook de nauwkeurige rapportage die nodig is als bewijs voor de rechter zijn hiervoor minder belangrijk dan de snelheid en de mogelijkheid om grote aantallen sporen te analyseren.

Tegelijkertijd dwingt juridisering van het vooronderzoek juist tot het tegenovergestelde, namelijk analyses/rapportages die in een gerechtelijke procedure kunnen worden gebruikt en waarvan al in een vroeg stadium verdachten en hun advocaten eisen dat de 'NFI-kwaliteit' wordt geleverd. Ook de verdergaande standaardisering en normering van het (forensisch-)technisch onderzoek laten zien dat de (procedurele) eisen aan dit type onderzoek steeds verder toenemen.

3. Digitale sporenexplosie

Digitalisering, zo is gesteld, heeft ten minste drie effecten. Ten eerste neemt het aantal digitale sporen, ook bij 'traditionele delicten', exponentieel toe. Ten tweede groeit cybercrime in kwantitatieve zin (zowel het aantal verschillende delicten als het aantal delicten per type delict). Ten slotte digitaliseren ook opsporingsmethoden en worden nieuwe digitale opsporingstechnieken ontwikkeld.

4. De wereld als plaats delict

Eveneens eenduidig en naar verwachting onverminderd belangrijk is de beweging naar trans- en internationaal opsporingsonderzoek waarbij intensief wordt samengewerkt met buitenlandse en internationale instanties. De behoefte aan normering en standaardisatie over landsgrenzen heen zal dus nog aanzienlijk kunnen toenemen, al dan niet verder gestimuleerd door de verdere ontwikkeling van de Europese forensische ruimte.

Implicaties voor het aanbod van forensisch onderzoek

Uit de geschetste knelpunten, kansen en trends zijn ook voor *het aanbod van* (forensisch-)technisch onderzoek implicaties te formuleren.

1. Meer onderzoeksmogelijkheden van Nationale Politie

Door concentratie, specialisatie en investeringen in onderzoeksruimtes, maar ook door professionalisering en nieuwe technologische ontwikkelingen (denk aan NFIdent-achtige technologie) zal de Nationale Politie steeds meer 'vooronderzoek', maar wellicht ook standaardonderzoek (denk aan de huidige ademanalyse voor alcoholcontroles of in de nabije toekomst verdovende middelen) zelf kunnen uitvoeren. Dit vergt wel dat de politie zelf meer in (forensisch-)technisch onderzoek investeert; met de totstandkoming van de Nationale Politie is in ieder geval aan de organisatorische randvoorwaarden voldaan. De nieuwe onderzoeksmogelijkheden bij de politie gaan ten minste deels gepaard met een groeiende behoefte aan professionalisering, accreditatie (meer als kwaliteitsinstrument dan als noodzaak voor geloofwaardige rapportages voor de rechter) en hoogwaardige technologie.

2. Overheidsprerogatief blijft én behoefte aan (privaat) tegenonderzoek blijft ook

In het rapport van de commissie-Winsemius en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dat rapport is het uitgangspunt onderschreven dat (forensisch-)technisch onderzoek een 'overheidsprerogatief' is). Tegelijkertijd is ruimte gecreëerd voor het in stand houden van privaat aanbod. Omdat dit aanbod aan de eveneens toenemende kwaliteitseisen moet voldoen om bij de rechter stand te houden, is ook hiervoor accreditatie van belang. Er van uit gaande dat subsidiëring van privaat aanbod niet aan de orde is⁹, vergt het voldoen aan de kwaliteitseisen een zekere massa en continuïteit van de vraag. De zogeheten 'Winsemius-gelden' zijn hiervoor bedoeld en ook de recente keuze van de Minister van VenJ om deze vanaf 2017 uitsluitend voor onderzoek door private aanbieders aan te wenden en structureel te maken past hierin.¹⁰ Of hiermee voldoende 'alternatief' aanbod kan worden gewaarborgd, hangt van een groot aantal onzekerheden af. Denk bijvoorbeeld aan de kansen voor private aanbieders op een mogelijk internationale markt, waarvan op dit moment nog niet of nauwelijks sprake is. Ook van belang zijn de marktkansen en het ondernemerschap om forensisch onderzoek buiten de strafvordering en de opsporing in te zetten of met andere producten te verbinden (denk bij DNA-onderzoek bijvoorbeeld aan verwantschapsonderzoek of bij digitale sporen aan dienstverlening op het gebied van 'cybersecurity'). De mogelijkheden hiervoor moeten volgens private aanbieders overigens niet worden overschat. Of met de ontwikkeling van de one stop shop en de keuzes ten aanzien van de 'Winsemius-gelden' de 'kritische ondergrens' voor het in stand houden van privaat aanbod overschreden is, is (nog) niet vast te stellen. Met de voorgenomen aanbesteding van enkele kavels binnen (forensisch-)technisch onderzoek (in elk geval DNA) ontstaat mogelijk meer continuïteit voor private aanbieders van forensisch onderzoek. Dat heeft wellicht wel gevolgen voor het aantal aanbieders op de betreffende kavels.

⁹ In het standpunt over het rapport van de Commissie-Winsemius stelt de minister van Veiligheid en Justitie dat 'van overheidswege gesubsidieerde marktwerking (moet) worden voorkomen'.

¹⁰ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 20 november 2015.

Strategische uitdagingen voor de langere en kortere termijn

Op basis van deze bouwstenen kunnen strategische uitdagingen voor de langere (voorbij de eerstvolgende driejaarlijkse signalering) en kortere termijn (de komende drie jaren) worden geformuleerd. Daaraan vooraf gaat de vraag of en in hoeverre de basisconclusies van de Commissie-Winsemius nog adequaat zijn. Voor het beantwoorden van deze vraag is geen actualisatie uitgevoerd van de mededingingsrechtelijke aspecten (bijvoorbeeld uitspraken van het Europees Hof van Justitie of EU-richtlijnen). In de wel uitgevoerde verkenningen zijn geen dwingende redenen aangetroffen om de conclusies op dit punt te herzien.

Voor de langere termijn zijn er voor de ‘governance’ van het (forensisch-)technisch onderzoek wel enkele uitdagingen te formuleren.

1. De digitale sporenexplosie

Door digitalisering van de samenleving vindt er een explosie plaats van het aantal digitale sporen. Allerlei objecten worden ‘slim’ in de zin van toegerust met computers en sensoren, waarmee sporen worden vastgelegd. Wat geldt voor mobiele telefoons (welke in rap tempo multifunctionele computers zijn geworden), geldt mutatis mutandis voor auto’s en andere vervoermiddelen, camera’s, huizen, wegen, koelkasten, verwarmingssystemen, rioleringen, wellicht zelfs wapens, geld, enzovoort. Alles wordt ‘slim’, of als het al niet zelf ‘slim’ wordt, wordt het in ieder geval van sensoren voorzien (kleding bijvoorbeeld) zodat het door ‘slimme’ systemen kan worden uitgelezen. Bovendien is het steeds makkelijker om de informatie uit al deze bronnen met elkaar te verbinden, er patronen uit te destilleren of er gericht op basis van (risico)profielen zaken of mensen uit te lichten. De explosie van digitale sporen is niet iets voor de verre toekomst, maar is al lang bezig. Zowel de razendsnelle ontwikkeling hiervan als de implicaties leveren een lange-termijnuitdaging op. Het goede nieuws is dat met de explosie van digitale sporen en de ontwikkeling van nieuwe (gedigitaliseerde) opsporingstechnieken ook de mogelijkheden om delicten op te helderen en forensisch bewijs te verzamelen mee zullen groeien. Dat gaat echter niet vanzelf. Deze beweging vergt én stevige investeringen én een herbezinning op de opsporingsprocessen in een tijdperk van ‘big data’ en ‘open data’. Afgezien van de bescherming van persoonsgegevens gaat het, juist omdat het een data-explosie betreft, om betrouwbaarheid van data en de expertise om de betrouwbaarheid ervan te beoordelen, (juridische en praktische) mogelijkheden om data te combineren vanuit forensisch perspectief, uit grote hoeveelheden data de juiste data te destilleren en het creëren van (nieuwe, maar vooral eigentijdse) strafvorderlijke waarborgen voor waarheidsvinding.

2. Presterend strafrecht

Bij de majeure ontwikkelingen is het toegenomen belang van effectiviteit en prestaties genoemd. Waar een decennium terug vooral veel aandacht ging naar het voorkomen van gerechtelijke dwaling, lijken indicaties voor ‘gebrekkige

prestaties in de opsporing' of 'uitval in de strafketen' nu meer aandacht te krijgen. De gevoeligheid van het publieke en politieke debat voor dergelijke signalen en voor incidenten die kunnen wijzen op 'gebrekkige prestaties' is een indicatie voor een toenemend belang van een presterende 'strafketen'. Strafketen staat hier tussen aanhalingstekens omdat het wel om organisaties uit de strafketen gaat, maar het niet per se strafrechtelijke interventies hoeft te betreffen. Het gaat immers vooral om bijvoorbeeld het afwenden of beperken van de dreiging en/of de effecten van criminaliteit. Effectiviteit is daarbij steeds meer van belang. Nieuwe fenomenen als cybercrime, terrorisme en ondermijnende criminaliteit vragen niet primair om 'traditioneel opsporingsonderzoek', maar vooral om interventies waarmee de dreiging ervan kan worden afgewend of het fenomeen wordt teruggedrongen.

Uit de verkenning zijn ook enkele uitdagingen te destilleren voor de kortere termijn.

1. Inspelen op nieuwe vragen en vraagdifferentiatie

Schaarste is in de verkenning meermalen als knelpunt naar voren gekomen. Uitbreiding van de mogelijkheden voor forensisch onderzoek is daarom op korte termijn een uitdaging. Nieuwe investeringen komen vooral tot hun recht bij twee flankerende maatregelen. Ten eerste zullen, zoals bij de lange-termijnuitdagingen beschreven, de werkprocessen in opsporingsorganisaties onder de loep moeten worden genomen in het licht van de verdergaande digitalisering van de samenleving. Daarnaast is in de verkenning een toenemende differentiatie geconstateerd. De uitdaging zit met name in het accommoderen van de vraag naar onderzoek ten behoeve van de opsporing dat niet per definitie uitmondt in een rapportage voor de rechter. Het betreft hier vooral 'identificerend' onderzoek, waarbij het er om gaat na te gaan wie bij een spoor hoort. In de meeste gevallen zal dit neerkomen op DNA-onderzoek of het analyseren van digitale sporen.

2. Betere operationele kennis

Op verschillende plekken in deze verkenning hebben we geconstateerd dat betrouwbare cijfers of objectieve data nauwelijks voorhanden zijn en dat dit de discussie over 'forensische governance' behoorlijk lastig maakt. Daarom adviseert de expertgroep de minister te investeren in wat meer gedetailleerd inzicht en nader onderzoek. Bij de aanbevelingen in de volgende paragraaf is beschreven om welke kennis het wat de expertgroep betreft gaat.

5. Aanbevelingen

Op basis van de analyse van uitdagingen voor de 'governance' van het (forensisch-)technisch onderzoek komt de expertgroep tot de volgende aanbevelingen:

1. Investeer de komende jaren op ten minste drie manieren substantieel in digitalisering in relatie tot (forensisch-)technisch onderzoek. Ten eerste moet de capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief) voor het verzamelen en analyseren van digitale sporen aanzienlijk worden vergroot om de digitale sporenexplosie bij te benen. Ten tweede moet worden geïnvesteerd in nieuwe digitale opsporingstechnieken en de nadere verkenning van de mogelijkheden van (open) 'big data' voor de opsporing. Ten derde is herbezinning nodig op werkwijzen van opsporingsinstanties, op (de architectuur van) de infrastructuur die nodig is om dit te ondersteunen en het juridisch kader waarbinnen dit plaatsvindt in het tijdperk van 'big data' en een 'smart' wereld (het 'internet of things' in combinatie met globale digitale netwerken van mensen). Een ketenbrede verkenning van de implicaties van digitalisering en de technische consequenties hiervan kan een dergelijk investeringsprogramma ondersteunen.
2. De expertgroep onderschrijft de ontwikkeling van een 'one stop shop' bij het NFI, waarbij de SLA-capaciteit en de 'Winsemius-gelden' worden gescheiden. De expertgroep beveelt voor de 'Winsemius-gelden' aan deze niet jaarlijks volledig op voorhand te bestemmen en (Europees) aan te besteden, maar dit budget deels te besteden aan nieuwe technieken (zoals forensische radiologie), deels te bestemmen voor DNA-onderzoek door private aanbieders en voor het overige de invulling flexibel te houden, rekening houdend met vragen die zich in de loop van het jaar voordoen bij politie en Openbaar Ministerie.
3. Geconstateerd is dat innovatie nu nogal eens een kwestie van 'uren' of FTE is; voor de materiële kosten moeten nog vaak afzonderlijk extern middelen worden gevonden. Ook doen zich keteneffecten voor zoals investeringen die kosten opleveren voor de ene ketenpartner en winst voor een ander. Om uit de 'klem' mensen vis-a-vis middelen en de 'ketenklem' uit te komen zou een structureel materiaalbudget voor de forensische keten ten behoeve van de implementatie van innovaties moeten komen, naast het innovatiebudget van het NFI. Het beheer van een dergelijk budget moet in handen worden gelegd van politie, OM en NFI gezamenlijk en dus in de handen van de Stuurgroep keteninnovatie.
4. De behoefte aan forensisch onderzoek neemt toe, zo blijkt uit de praktijkscan. Bovendien lijkt het erop dat in steeds meer zaken en in vrijwel alle grote zaken forensisch-technisch bewijs een sleutelrol speelt. Geconstateerd is dat het gewicht van forensisch-technisch bewijs in de 'bewijsmatrix' toeneemt. Ten derde komt er nieuwe wetgeving aan die handhaving capaciteit van de politie vraagt maar ook onderzoekscapaciteit van het NFI (bijvoorbeeld ten aanzien van drugsgebruik in het verkeer, alcoholgebruik in relatie tot de toepassing van geweld, het THC-gehalte in cannabis, enzovoort). Ook deze wetgeving noopt tot meer onderzoekscapaciteit. Deze redenen rechtvaardigen extra investeringen in forensisch onderzoek. De expertgroep vermoedt dat het rendement van

investeringen in forensisch onderzoek hoog is, met name voor de aanpak van high-impact criminaliteit en ondermijnende criminaliteit. Daarom beveelt de expertgroep aan tot dergelijke investeringen over te gaan op basis van nader onderzoek naar de meest effectieve inzet van forensisch onderzoek. Ook beveelt de expertgroep een herbezinning aan op de veronderstellingen ten aanzien van de relatie tussen het aantal delicten en het aantal producten van het NFI in het Prognosemodel Justitiële Ketens.

5. In de voorgaande paragrafen is geconstateerd het inzicht in de kosten van (forensisch-)technisch onderzoek en de productiviteit van het NFI nog beperkt is. Bovendien is geconstateerd dat het systeem niet is ingericht op maximaliseren van de dienstverleningsinnovatie bij het NFI. Om 'uit het NFI te halen wat er in zit' is meer transparantie noodzakelijk. Beter inzicht in de precieze kostenstructuur maakt ook vergelijking met private aanbieders van forensisch onderzoek mogelijk.
6. Gezien de verdergaande internationalisering van zowel criminaliteit als de aanpak daarvan moet Nederland zich hard blijven maken voor de Europese forensische ruimte met hoogwaardige kwaliteitscriteria voor forensisch onderzoek. Dat is niet alleen in het belang van de waarheidsvinding, maar vergroot op termijn ook de 'economies of scale' en daarmee indirect de continuïteit van kwalitatief hoogwaardig privaat aanbod van forensisch onderzoek.
7. In paragraaf twee is als een van de ontwikkelingen de inrichting van onderzoeksruimtes bij de Nationale Politie beschreven. De expertgroep juicht kwalitatief hoogwaardige onderzoeksruimtes bij de Nationale Politie die betrouwbare informatie opleveren toe. Bij de expertgroep is op dit moment geen behoefte aan accreditatie van deze onderzoeksruimtes. Deze onderzoeksruimtes zouden uitsluitend voor indicatief vooronderzoek en selectie van sporen moeten worden gebruikt (bijvoorbeeld: is sprake van humaan biologische sporen of niet, met het oog op insturen voor analyse bij het NFI?) en daarvoor is (verdergaande) accreditatie niet noodzakelijk. Door deze ruimtes niet te accrediteren blijft de werkverdeling tussen Nationale Politie enerzijds en NFI/private aanbieders zuiver en worden onnodige investeringen voorkomen.
8. Bij de uitdagingen is de behoefte aan meer operationele kennis beschreven. De expertgroep beveelt aan om op ten minste de volgende drie punten operationele kennis te genereren. in ten minste drie punten:
 1. Ten eerste is een beter en objectief beeld nodig van de precieze vraag naar forensisch onderzoek. Afgezien van inschattingen van politie en Openbaar Ministerie en het prognosemodel van het WODC waarin van lineaire verbanden op een hoog abstractieniveau wordt uitgegaan¹¹, is er weinig

¹¹ Zo leidt het splitsen van een product tot een grotere productie bij het NFI en wordt dit in het model gerelateerd aan het aantal delicten, waardoor het werkelijkheidsgehalte van het model sterk afneemt. Ook gaat het model uit van (curvi-)lineaire verbanden die geen rekening houden met technologische ontwikkelingen en doorbraken; deze laatste ontwikkelingen en doorbraken zijn juist voor het forensisch domein van belang.

- objectiefs waarop de discussie over investeringen en bezuinigingen op (forensisch-)technisch onderzoek kan worden gebaseerd.
2. Ten tweede is meer inzicht nodig in de effectiviteit van forensisch onderzoek. Individuele successen en doorbraken in complexe zaken zijn uitgebreid gedocumenteerd, maar op een hoger aggregatieniveau weten we daarmee nog niet zo veel. Wat draagt DNA-bewijs of ander door het NFI uitgevoerd forensisch onderzoek nou eigenlijk bij aan het ophelderingspercentage, in hoeveel procent van de zaken was de zaak zonder DNA-onderzoek of ander forensisch onderzoek niet opgehelderd dan wel niet vervolgd of in een schuldigverklaring uitgemond, hoe verhoudt het forensisch-technisch onderzoek zich tot andere 'politimethoden', enzovoort (gedoeld wordt op voorbeelden als Carter & Carter, 2015 voor effectieve opsporingstechnieken voor moord, of, beter nog, het onderzoek van Mapes, De Poot en Kloosterman, 2014)? Meer inzicht in de effectiviteit van het forensisch onderzoek kan het 'geloof' erin versterken maar vooral wellicht een rationeler afweging van opsporingscapaciteit en -geld mogelijk maken. Daarvoor is ten minste nog een derde lijn in nieuw onderzoek nodig.
 3. Een laatste lijn betreft het verzamelen van meer 'bedrijfseconomische' kennis, bijvoorbeeld over precieze prijzen, productiviteit en 'economies of scale' van het forensisch onderzoek. We kunnen op dit punt verwijzen naar het rapport van de Commissie-Winsemius waarin reeds suggesties in deze richting zijn gedaan. Wat kost (forensisch-)technisch onderzoek nu precies, hoe verhouden de kostprijzen bij zaaksonderzoek van het NFI zich tot prijzen van andere aanbieders, wat zou hetzelfde onderzoek kosten als het niet door het NFI maar door de opsporingsinstantie zou worden uitgevoerd, enzovoort? Naast prijs is ook de productiviteit van het uitgevoerd forensisch onderzoek van belang. Wordt met de SLA capaciteit wel uit het NFI gehaald wat er in zit, welke investeringen vergroten de productiviteit van het NFI en leveren daarmee dus rendement op, enzovoort? Ten slotte is voor de 'hygiëne' in de discussie over inschakeling van private aanbieders enig inzicht in de 'economies of scale' van belang: welke schaal vergt (kwalitatief hoogwaardig) forensisch onderzoek op de verschillende expertisegebieden, welke schaal schiet tekort voor investeringen in innovatie, enzovoort? Inzicht in de precieze prijs en productiviteit van, en vraag naar en 'schaal van' (forensisch-)technisch onderzoek zou de 'governance' ervan vergemakkelijken en de kwaliteit van de besluitvorming over bijvoorbeeld investeringen en bezuinigingen substantieel kunnen verhogen.

Bijlage 1. Overzicht van beleidsvoornemens en veranderingen in wet- en regelgeving

-Inrichting Nationale Politie

Definitieve versie Geactualiseerd Realisatieplan Nationale Politie, mei 2014.

Plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie. 31 augustus 2015.

-Programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) & herziening Wetboek van Strafvordering

2012-2018

Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 279, nr. 284

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 279, nr. 215

-SLA's Politie-OM-NFI

2010-2015

-Taakstelling NFI

2013-2018

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 507

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 532

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 546

Behoeftestelling politie-OM en NFI en Businesscases Kansen in de Opsporing, bespreeknotitie 7-01-2015.

-Veiligheidsagenda 2015-2018

2015-2018

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 684, nr. 412

Vraag en aanbod forensisch onderzoek in relatie tot de Veiligheidsagenda, nieuwe wetgeving, innovatie en bestaande knelpunten. Openbaar Ministerie, Nationale Politie en Nederlands Forensisch Instituut, 19 februari 2015

-Wetsvoorstel bestrijding cybercrime (Computercriminaliteit III) en gerelateerd beleid

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 643, nr. 298

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, aanhangsel 286

Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2015, 29 643, nr. 369

-Wijziging Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling

van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen.

2015-

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 159, nr. 2

Bijlage 3. Respondenten en gespreksthema's voor de 'praktijkscan'

Naam	Organisatie	Functie
T. van Berchum	NFI	Marketingmanager
E. van der Bijl	OM	Liaison/OvJ
C. Fijnaut	Tilburg University	Emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie
A. Garssen	Nationale Politie	Hoofd DRR Oost-Nederland
B. Gietema	Nationale Politie	Teamchef Forensische Opsporing, DRR Amsterdam
W. Heijnen	NFI	Kwartiermaker Bijzondere Dienstverlening en Expertise
P. Huising	NFI	Kwartiermaker Digitale en Biometrische Sporen
S. Huntjens	TMFI	Voormalig directeur
R. Koning	NFI	Afdelingshoofd Frontoffice
K. Möhring	NFI	Directeur Externe Relaties
W. Paulissen	Nationale Politie	Hoofd nationale recherche
C. de Poot	HvA/ Politieacademie	Lector/onderzoeker
N. Raats	Verilabs	Accountmanager Forensics
B. Reichert	Verilabs	CEO
E. van Ruth	NRGD	Beleidsmedewerker

J. Schipper-Spanninga	Ministerie van V&J	Directeur Rechtsbestel
R. Schuitema	NFI	Kwartiermaker Bedrijfsvoering
M. Smithuis	NRGD	Directeur
B. Steensma	OM	Hoofdofficier parket Noord-Holland
A. van der Steur	Ministerie van V&J	Minister
H. Tepper	NFI	Kwartiermaker Biologische Sporen
E. van der Velde	NFI	Kwartiermaker Chemische en Fysische Sporen
H. Vissers	Nationale Politie	Politiechef Eenheid Zeeland–West-Brabant
P, Volkers	Fox-IT/Verilabs	Executive Vice-President
C. Westerling	OM	Officier van Justitie / Landelijk overleg forensisch officieren
R. Woittiez	NFI	Algemeen Directeur

Vragenlijst

De praktijkscan is vervaardigd aan de hand van semi-gestructureerde interviews, welke zijn afgenomen tussen 18 juni 2015 en 23 december 2015. De kernvraag achter alle interviews luidde: Wat zijn de majeure ontwikkelingen die betrekking hebben op de aansturing van het Forensisch Onderzoek? Drie vaste topics vormden daarbij het startpunt van ieder interview.

1) Bewegingen en trends in het opsporingsonderzoek.

De waargenomen veranderingen staan hierbij centraal. Op welke manier verschilt de huidige situatie van de situatie x aantal jaren geleden? Doordat de periode waarin respondenten bij het opsporingsbezoek betrokken zijn (geweest) sterk verschilt, is de precieze vraagstelling aangepast op de achtergrond van de respondent. Waar mogelijk is gestreefd naar een periode van tien tot vijftien jaren.

2) De organisatie van het Forensisch Onderzoek in de dagelijkse praktijk.

Ervaringen met de huidige organisatie van het Forensisch Onderzoek van respondenten staan hierbij centraal. Belangrijke ervaringen binnen dit topic zijn de werking van de financieringssysteem via het SLA en de LTC, de wijze waarop onderzoeksvragen worden uitgezet bij het NFI en private forensische instituten en de rol van Forensisch Onderzoek binnen het opsporingsonderzoek.

3) Knelpunten en kansen in de aansturing van het forensisch onderzoek.

De knelpunten die respondenten ervaren en de kansen die ze zien staan tot slot centraal in het derde topic. Het vormt daarmee een logisch vervolg op het tweede topic. De operationele wisselwerking tussen Politie, Openbaar Ministerie, NFI en private forensische instituten vormt hierin een centraal punt, evenals de gewenste functie van forensisch onderzoek voor de opsporing.

Verwijzingen

Baar, R. B. van, H.M.A. van Beek, E.J. van Eijk, Digital Forensics as a Service: A game changer, in: Digital Investigation 11 (2014), pp. S54-S62

Carter, D.L. , J.G. Carter, Effective Police Homicide Investigations: Evidence from Seven Cities With High Clearance Rates, in: Homicide Studies, 2015, 1-27

Corstens, G.J.M., Het Nederlands strafprocesrecht (bewerkt door M.J. Borgers), Deventer: Kluwer, 2011

Feinstein, A., Handelaren des doods. De internationale wapenhandel, Amsterdam: De bezige bij, 2011

Glenny, M., McMaffia. Misdaad zonder grenzen. Antwerpen: Manteau, 2008

Johnson, P., R. Williams, Internationalizing New Technologies of Crime Control: Forensic DNA Databasing and Datasharing in the European Union, in: Policing and Society, 17: 2, 103-118

Kjaer, A.M., Governance. Cambridge: Polity Press, 2004

Kloosterman, A., c.s., The interface between forensic science and technology: how technology could cause a paradigm shift in the role of forensic institutes in the criminal justice system, in: Philosophical Transactions B, 5015

Koning, B. de, De veiligheidsmythe. Over politie, justitie en misdaad in Nederland, Amsterdam: Balans, 2012

Mapes, A., C. de Poot, A. Kloosterman, De rol van DNA bij het vinden van een dader. Het succesverhaal rond DNA als opsporingsmiddel in perspectief, in: Tijdschrift voor Criminologie 2014 (56), 3, 29-46

Naím, M., Crimineel maar winstgevend. Drugs- en wapenhandel, mensensmokkel, witwaspraktijken, merkenpiraterij, Amsterdam: Business Contact, 2006

Napoleoni, L., Schurkeneconomie. De duistere kanten van een nieuwe wereldorde, Amsterdam: Nieuw Amsterdam, 2008

Princen, M., De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing: Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker, 2015

Reichel, P. J. Albanese (eds.), Handbook of Transnational Crime and Justice, Thousand Oaks: Sage, 2014

Struiksma, N., H.B. Winter, Bekend maakt bemind. Evaluatieonderzoek pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten', Den Haag: WODC, 2012

Terpstra, J., P. Ponsaiers, C. de Poot, M. Bockstaele, L. Gunther Moor, Vernieuwing in de opsporing: een terreinverkenning, in: Cahiers Politiestudies, 2013-3, nr 28, 7-28

Wyatt, D., Practising crime scene investigation: trace and contamination in routine work, in: Policing and Society, 2014, 24, 4, 443-458

Zoete, J. de, M. Sjerps, D. Lagnado, N. Fenton, Modelling crime linkage with Bayesian networks, Science and Justice 2015, 55, 209-217

Zouridis, S. (2011). *Politieprestaties in kaart. Prestaties en het presterend vermogen van de politie*. Apeldoorn: Politieacademie

Zouridis, c.s., Politieproductiviteit. Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie, Tilburg/Leuven, 2014