

De derde visitatieronde

Visitatiecommissie NFI

Versie 1.0

mr. W. Sorgdrager (voorzitter)

R. Bik

prof. dr. M.A. van der Steen

mr. J. van der Vlist

ir. M.A. Zuurbier (secretaris)

Den Haag, 6 december 2021

Dankwoord

De afgelopen drie jaar heeft de Visitatiecommissie NFI de voortgang van het traject van het NFI voor de gewenste cultuurverandering gevolgd. De commissie heeft in deze laatste ronde, net als in de eerste en tweede ronde, aan de hand van vijf actielijnen getoetst of het verbetertraject doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Door steeds op dezelfde actielijnen te toetsen, was het mogelijk de voortgang nauwgezet waar te nemen. De commissie heeft gezien dat met veel inzet van medewerkers en leidinggevenden samen belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd.

De commissie is de NFI'ers, de ketenpartners en de betrokken medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid zeer erkentelijk voor de medewerking aan de visitaties. Net als in de voorgaande twee visitatierondes waren alle gesprekken zeer open. De betrokkenheid en bevoegdheid van onze gesprekspartners bij het forensisch onderzoek is groot, zowel bij het NFI als bij de ketenpartners van het NFI.

Met deze derde ronde heeft de Visitatiecommissie NFI haar werkzaamheden afgerond. Het werken aan de verbetering van de eigen organisatie is echter nooit af. De leidinggevenden en medewerkers van het NFI werken met 'NFI kiest koers' gericht aan de doorontwikkeling.

We wensen hen daarbij heel veel succes.

W. Sorgdrager,
Voorzitter

PROLOOG

De eerste visitatie van het NFI vond plaats in 2019. De visitatiecommissie zag toen een organisatie die bezig was uit een diep dal te klimmen. Daartoe was een omvangrijk verbeterplan opgesteld. Uit dat plan destilleerde de commissie vijf actielijnen die de toetssteen zouden vormen voor de visitaties gedurende drie achtereenvolgende jaren.

In dit derde en laatste rapport constateert de commissie dat in de achterliggende jaren veel is bereikt. De organisatie functioneert beter, de arbeidsverhoudingen zijn op een enkel punt na genormaliseerd en op het gebied van informatievoorziening, strategische personeelsplanning en communicatie zijn de eerste stappen gezet. Het NFI is met de verbeteringen in de eigen organisatie op de goede weg. Zorgpunt is nog wel hoe deze verbeteringen ook voor de toekomst worden geborgd nu de externe prikkel van de visitaties zal wegvallen.

Er is één belangrijk onderdeel waarop de commissie dieper in wil gaan, omdat de ontwikkelingen daar minder gunstig zijn: de samenwerking in de keten. In het rapport naar aanleiding van de tweede visitatieronde werd geconcludeerd dat die samenwerking beter moest, maar deze verbetering is nog niet te zien. Het verbeteren van deze samenwerking kan echter niet door het NFI alleen bewerkstelligd worden. Integendeel, de andere partners in de keten én het departement hebben eveneens een verantwoordelijkheid. En ook zij laten het afweten wat betreft samenwerking en gezamenlijkheid betreft. Dat is niet goed voor de keten als geheel én het werkt door in de organisatie van het NFI. Als hier niet op korte termijn verbetering optreedt, voorziet de commissie problemen binnen het NFI en binnen de keten als geheel. Beide ontwikkelingen kunnen dan op korte termijn voor problemen in de maatschappelijke opgave van de opsporing van misdrijven zorgen. En uiteindelijk voor het functioneren van opsporing en vervolging als geheel.

Dit probleem ontstijgt de individuele verantwoordelijkheid en het bereik van het NFI en daarmee strikt genomen ook de scope van de commissie. Maar gezien het grote belang acht de commissie het toch aangewezen dit te adresseren.

Visie op forensisch onderzoek

Het belang van forensisch onderzoek voor het functioneren van de strafrechtelijke opsporing en dus voor de handhaving van de rechtsstaat wordt breed onderkend. In zijn brief van eind 2018 zet de minister van Justitie en Veiligheid zijn visie omtrent forensisch onderzoek ten behoeve van de strafrechtketen uiteen. Daarin stelt hij dat het belang van forensisch onderzoek voor de opsporing en de bewijsvoering in strafzaken toeneemt. Geconstateerd wordt dat er drie partijen zijn die dit forensisch onderzoek voor hun rekening nemen: het NFI, politie(labs) en (semi)private labs. Het gaat erom een 'zodanige mix en werkverdeling binnen deze driehoek te kiezen dat de kracht van elke partij maximaal wordt benut'. De visie komt erop neer dat politielabs en (semi) private labs een grotere rol gaan spelen. Aangezien het Openbaar Ministerie met het gezag over het totale opsporingsproces is bekleed, is het ook aan het Openbaar Ministerie om binnen de toegewezen middelen keuzes te maken en tegelijkertijd te bewaken dat het opsporingsproces en het forensisch onderzoek van voldoende kwaliteit zijn. Voor de kwaliteit en voortgang van het strafproces is dit van cruciaal belang. Bij deze rol hoort dat het Openbaar Ministerie voorzitter is van het Ketenplatform waar op strategisch niveau integrale sturing wordt gegeven aan de forensische werkzaamheden. Zo zijn ook de inrichting en de sturing van de keten bedoeld.

De feitelijke situatie is (nog lang) niet in overeenstemming met de visie zoals in de bovengenoemde brief is neergelegd. De gedachte dat vanuit de maatschappelijke opgave wordt samengewerkt door de verschillende partners, is allesbehalve conform de realiteit. Wél waar het gaat om operationele samenwerking rond concrete dossiers, niet waar het gaat om strategische samenwerking. De commissie heeft hierover grote zorgen.

Ketenplatform

In 2019 is het samenwerkingsconvenant *Forensische Keten* opgesteld door Openbaar Ministerie, politie en NFI, met onder andere de volgende uitgangspunten: verhoging van volume en snelheid

van forensisch onderzoek, waarborg van NFI als topinstituut, overdracht van onderzoek naar politielabs of (semi-)private labs waar dat zinvol is en intensivering van ketenbrede samenwerking, verantwoordelijkheid en sturing.

Op papier ziet dat er goed uit, maar - zoals gezegd - in de praktijk functioneert het Ketenplatform gebrekkig. De rollen van de deelnemers zijn niet duidelijk en datzelfde geldt voor de processen. Het strategisch niveau van het Ketenplatform, zoals op papier voorzien, is niet aanwezig. Niet in de vertegenwoordigers van de deelnemers (met name de politie en het departement) en niet in de onderwerpen op de agenda. Soms lijkt het erop alsof het Ketenplatform er is om toe te zien op de werkzaamheden van het NFI en om de capaciteit van het NFI te alloceren. Dat kan niet de bedoeling zijn. In het Ketenplatform zou juist de strategische sturing op de wijze waarop het forensisch onderzoek wordt georganiseerd, moeten plaatsvinden. Het Openbaar Ministerie is niet bij machte om als voorzitter van het Ketenplatform deze strategische besluitvorming op de agenda te krijgen. Dit is mede te wijten aan het verschil in taakopvatting van de partners. Als pleisters op dit probleem worden stuurgroepen ingesteld waarvan wel strategische besluiten worden verwacht (en waar als gevolg daarvan de vertegenwoordiging op strategisch niveau wel aanwezig is), maar dit is de omgekeerde wereld. Het is een *bypass* die op zichzelf soms werkt, maar tevens de onmacht van het geëigende strategisch orgaan, het Ketenplatform, onderstreept.

Door deze rolverwarring is het ook lastig om afspraken te maken over de verdeling van de werkzaamheden ter nadere invulling van de visie van de minister. Voor het NFI blijkt de gedachte dat een gedeelte van het werk wordt uitbesteed aan politie of private labs een bedreiging. Als doembeeld wordt vaak het voorbeeld van Engeland aangehaald, waar door het ver doorvoeren van marktwerking het overheidslaboratorium uiteindelijk is verdwenen. Het gevolg is dat gesprekken over verdeling van de werkzaamheden moeizaam verlopen. Voor de politie is in de eerste plaats de snelheid waarmee sporen worden onderzocht – in de eerste fase van de opsporing – van groot belang, waarbij wordt aangenomen dat het NFI die snelheid niet kan realiseren. De politie kan het beter zelf doen, of uitbesteden aan een bekende private partij, is de gedachte. Vervolgens worden proeftuinen ingericht, met wisselend resultaat. Soms concurrerend en niet altijd in samenwerking met het NFI. Als een proeftuin succesvol is, zou het in de rede liggen die verder uit te rollen, samen met het NFI, maar dat gebeurt vaak niet.

De indruk is ook dat vrijwel alle additionele beschikbare middelen bij de politie terecht komen, terwijl het NFI intern moet bezuinigen en niet anders kan dan de onderzoekscapaciteit voor de daadwerkelijke opsporing verminderen. Dat valt uiteraard niet goed bij de ketenpartners.

Voor de 'outsourcing' als principe is een budget (OSS) bij het NFI gealloceerd, waarbij het NFI voor de rechtmatigheid van de opdrachtverlening en de kwaliteit moet waken. Zowel de eisen aan de rechtmatigheid als de eisen aan de kwaliteit leiden tot vragen van de ketenpartners en tot uitblijven van beslissingen omtrent outsourcing. Vraag en aanbod blijken moeilijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Het gevolg is irritatie en onderuitputting.

Het departement tenslotte maakt zijn 'stelselverantwoordelijkheid' niet waar door aan de zijlijn te blijven staan en partijen te laten aanmodderen.

Uitgangspunten

Nadere invulling van de visie van de Minister op forensisch onderzoek is de taak waar het Ketenplatform voor staat. Dat vereist strategische sturing. Een herontwerp van de samenwerking en een daarbij horende houding gericht op het samen werken aan de maatschappelijke opgave kan de gegroeide dynamiek in de keten doen keren.

Bij deze nadere invulling moeten naar het oordeel van de visitatiecommissie de volgende uitgangspunten in acht worden genomen:

- Er is een verschil in de wijze waarop met sporen wordt omgegaan in de verschillende stadia van de opsporing: in de aanvang is snelheid van sporenonderzoek van cruciaal belang. Immers dan kan bij wijze van triage een richting worden bepaald waarin het onderzoek zich moet bewegen. Hoe sneller dat gebeurt, des te effectiever is de opsporing. Als het gaat om de bewijsvoering op

- de zitting, is de kwaliteit van het deskundigenonderzoek van het grootste belang. Maar ook dan zal rekening gehouden moeten worden met het ritme van het strafproces.
- De kwaliteit van het NFI-onderzoek en de deskundigen zijn onomstreden. Er kan gerust gesteld worden dat het NFI een wereldnaam heeft. Het is van groot belang dat het vertrouwen van de rechterlijke macht in het forensisch onderzoek in stand blijft.
 - Het belang van forensisch onderzoek neemt toe, er zullen steeds meer sporen onderzocht (kunnen) worden en een rationele verdeling tussen partijen die dat onderzoek kunnen doen is noodzakelijk. Daarbij komen naast de politielabs ook private labs in het vizier. Er moet echter gewaakt worden voor de gedachte dat privaat beter en/of sneller is. Soms kan dat zo zijn, vaak ook niet. Bij het betrekken van buitenlandse aanbieders moet nadrukkelijk worden bedacht dat het strafproces in Nederland plaatsvindt en alle processtukken in het Nederlands moeten worden aangeboden.
 - Als onderkend wordt dat forensisch onderzoek steeds belangrijker wordt in de opsporing, ligt een financiële injectie in de rede, zowel voor het NFI (waarbij het er niet alleen om gaat de ontstane gaten te dichten) als voor politie en het Openbaar Ministerie. De onlangs ter beschikking gekomen gelden vormen een geweldige kans om, anders dan alleen langs de lijnen van organisatiebelangen, de forensische keten te versterken.
 - Het Openbaar Ministerie heeft de nadrukkelijke taak te waken over de rechtsstatelijkheid van het opsporingsonderzoek en dus ook over het forensisch aspect daarvan.

Nadere invulling van de Visie op forensisch onderzoek

Bij de nadere discussie over een zinvolle verdeling van de werkzaamheden zullen keuzen gemaakt moeten worden. Op basis van rationaliteit en van vertrouwen, niet op basis van organisatiebelangen. Daarbij zullen partijen boven hun eigen belang uit moeten stijgen en in gezamenlijkheid moeten werken aan het belang van het forensisch onderzoek. De commissie constateert dat de keten daartoe op dit moment niet in staat is. Uitzondering is de IV-voorziening waarbij, overigens pas recent, duidelijk is dat 'de neuzen dezelfde kant op staan'. Het kan dus wel. Dat is een belangrijke conclusie, omdat zonder verbetering van de samenwerking de continuïteit van de keten moeilijk voorstelbaar is.

Verbetering van de strategische samenwerking is dus geboden.

Uiteraard ligt hier ook een uitdaging voor het NFI. Het komt nu nog voor dat daar waar een divisie of zelfs een team zich bedreigd voelt en de besluitvorming tegenhoudt, er ook verder weinig gebeurt. Er zal dus een sfeer van vertrouwen moeten ontstaan. Het NFI zal hier ook zelf stappen moet zetten. Maar dat alleen is niet genoeg. Verbetering van de samenwerking vereist inspanningen van alle betrokkenen.

De belangrijkste aanbeveling voor de samenwerking in de keten

De keten zou als keten, in gezamenlijkheid, in de eerste plaats het belang van de rechtmatige opsporing, de rechtsstaat, onder ogen moeten zien en gezamenlijk behartigen. Er is een gezamenlijke maatschappelijke opgave die een brede strategische agenda vereist. In het Ketenplatform, waar het strategisch niveau van alle organisaties vertegenwoordigd is en waar het eigen belang wordt overstegen. Met de huidige ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit is dit onontbeerlijk. Dat is de belangrijkste aanbeveling van de visitatiecommissie. En deze aanbeveling gaat allen aan en moet de zorg zijn van alle ketenpartners én van de Minister van Justitie en Veiligheid. Het NFI is een kleine organisatie in het grote geheel van het departement van Justitie en Veiligheid, maar het belang van forensisch onderzoek is groot als het gaat om de opheldering van misdrijven. Dat is de maatschappelijke opgave die partijen alleen gezamenlijk kunnen realiseren.

Namens de visitatiecommissie NFI,

W. Sorgdrager,
voorzitter

INHOUDSOPGAVE

	Bladzijde
Proloog	3
1. Taak en werkwijze van de Visitatiecommissie NFI	7
1.1 Context en taak	7
1.2 De werkwijze	8
1.3 Het verbetertraject	8
1.4 De toetsing door de commissie	10
2. De voortgang van het verbetertraject	11
2.1 Het verandertraject NFI Next	11
2.2 Actielijn Arbeidsrelaties	12
2.3 Actielijn Leiderschap en sturing	14
2.4 Actielijn Informatievoorziening en communicatie	17
2.5 Actielijn Kwaliteit	18
2.6 Continuïteit en financiën	19
3. Samenwerking in de keten	22
3.1 Visie op forensisch onderzoek	22
3.2 Sturing en governance	23
3.3 Financiën	24
3.4 Resultaten Ketenwerkplan	25
3.5 Sourcing	26
3.6 Capaciteit politie	27
3.7 Overlijdensonderzoek	28
3.8 Doorontwikkeling SLA	28
4. Conclusies en aanbevelingen	30
4.1 Conclusies	30
4.2 Aanbevelingen	33

1. TAAK EN WERKWIJZE VAN DE VISITATIECOMMISSIE NFI

1.1 Context en taak

Eind 2015 hadden de bezuinigingen en de bijbehorende reorganisatie binnen het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI) tot een oplopend conflict geleid tussen de directie en de ondernemingsraad. Ze kwamen begin 2016 overeen om een onderzoek uit te laten voeren naar de managementcultuur bij het NFI. In mei 2017 verscheen het rapport 'Samen bouwen aan de toekomst van het NFI'¹ (hierna: *Samen Bouwen*). Het onderzoek maakte duidelijk dat er breed in de organisatie cultuurproblemen speelden, die ernstig, stug en van lange duur waren. Het rapport bevat ook een concrete meerjarige veranderagenda met een aantal actielijnen. Het voorstel voor de veranderagenda is sindsdien door het NFI uitgevoerd. Het NFI startte met het ontwikkelen van een missie, visie en strategie. Vanaf eind 2017 is het proces van cultuurverandering vormgegeven in het verandertraject 'NFI Next', dat doorliep tot eind 2020. In het traject zijn actielijnen onderscheiden en per actielijn zijn projecten geprogrammeerd om de cultuurverandering te realiseren. De actielijn Kwaliteit is toegevoegd aan het verandertraject conform de toezegging van de minister van Justitie en Veiligheid in zijn brief van 9 oktober 2018 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de resultaten van de Onderzoekscommissie NFI inzake Microanalyse Invasieve Trauma's (MIT)² (hierna: het MIT-rapport). Op 6 november 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid de 'Visie op forensisch onderzoek' aangeboden aan de Tweede Kamer³ (hierna: Visie op forensisch onderzoek). Begin 2019 is de lijnsturing in het verandertraject binnen het NFI verstevigd en heeft men gebroken met het aanvankelijk gedachte principe van matrixsturing. Eind 2020 is het traject 'NFI Next' conform de planning afgerond. Het NFI heeft de vervolgvactiteiten onder andere in 'NFI kiest koers' (missie, visie) en 'NFI houdt koers' (het monitoren van de veranderingen) vormgegeven in de lijnsturing van het NFI.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft de Visitatiecommissie NFI ingesteld met de taak om in 2019, 2020 en 2021 op onafhankelijke wijze de voortgang van het meerjarige verbetertraject van het NFI te toetsen door middel van visitaties. Daarbij wordt door de commissie beoordeeld of het beoogde verandertraject (waaronder strategie, organisatie en cultuur) doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd.⁴ De samenstelling van de commissie is door de minister van Justitie en Veiligheid gewijzigd in 2020, omdat mevrouw drs. M. Vogelzang een andere functie had aanvaard die niet verenigbaar was met het lidmaatschap van de commissie.⁵ De heer mr. J. van der Vlist maakt sindsdien deel uit van de commissie.

In haar tweede visitatieronde⁶, gehouden in de periode september-november 2020, constateerde de commissie dat er een redelijke voortgang is op de verbeteracties. De commissie heeft tien aanbevelingen gedaan waarvan een aantal gericht aan het NFI over het doorpakken op de resterende ongezonde arbeidsverhoudingen en op het beter structureel borgen van de veranderingen. Daarnaast heeft de commissie een aantal aanbevelingen gedaan die betrekking

¹ Onderzoeksrapport organisatie- en managementcultuur NFI, Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 10 mei 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 628, nr. 702. Met bijlage: Samen bouwen aan de toekomst van het NFI. Rapport over de management- en organisatiecultuur bij het Nederlands Forensisch Instituut. Andersson Elffers Felix en INK, Utrecht, 8 mei 2017, 164 blz.

² Resultaten onderzoekscommissie MIT. Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, Den Haag, 9 oktober 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 628, nr. 814. Met bijlage: Eindrapport. Onderzoekscommissie NFI inzake MIT, 9 oktober 2018. MIT staat voor Microanalyse Invasieve Trauma's. Het is een interdisciplinair afgestemde benadering van de deskundigheidsgebieden forensische pathologie, forensische antropologie, microsporen en kras-, indruk- en vormsporen binnen het NFI.

³ Visie op forensisch onderzoek, Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 6-11-1028. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 828, nr. 819.

⁴ Instellingsbesluit Visitatiecommissie NFI, Staatscourant 2019 nr. 14896, 20 maart 2019.

⁵ Staatscourant 2020, nr. 24695, 7 mei 2020.

⁶ Visitatiecommissie NFI, De tweede visitatieronde, Den Haag, 10 december 2020. Bijlage bij de brief van de minister van JenV (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 33 628, nr.79).

hebben op het departement in relatie tot de forensische onderzoeksketen. De commissie stelt dat het NFI in de keten alleen optimaal kan presteren als de strafrechtketen als geheel gezamenlijk, integraal en ketenbreed stuurt op de veranderingen.

1.2 De werkwijze

De derde visitatieronde is gehouden in de periode september tot en met november 2021.

De commissie heeft de documentatie gelezen die ter beschikking is gesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid en door het NFI. Zij heeft daarnaast op verschillende manieren kennisgemaakt met de organisatie en haar medewerkers. Zo is op 1 september 2021 een informatiedag georganiseerd waarop een reeks informele achtergrondgesprekken is gevoerd.

De gesprekken op de visitatiedagen 13, 26 en 27 oktober 2021 waren een zeer belangrijke bron van informatie. Daarnaast zijn nog een aantal videoconferentiegesprekken gevoerd op 12 november met stakeholders in de forensische onderzoeksketen. De commissie heeft medewerking gevraagd aan medewerkers en leidinggevenden van het NFI, de ondernemingsraad, partners in de strafrechtketen, de eigenaar, de opdrachtgever, de inspectie van Justitie en Veiligheid, de wetenschap en enkele stakeholders. Alle genodigde gesprekspartners waren graag bereid die medewerking aan de commissie te verlenen.

In totaal zijn 35 visitatiegesprekken gevoerd, waarin de commissie in totaal met 46 personen heeft gesproken. Om de genodigden meer spreektijd te geven zijn er 12 parallelle gesprekken gevoerd, waarbij de commissie steeds werd vertegenwoordigd door twee leden. Van de 46 personen die de commissie heeft gesproken, waren er 32 werkzaam bij het NFI. Om pragmatische redenen vonden drie gesprekken plaats in de vorm van een videoconferentie. De gesprekken waren open en waren voor de commissie belangrijk om een goed beeld te krijgen van de voortgang van de verbeteringen. Ook gaven ze meer inzicht in het functioneren van de keten voor forensisch onderzoek en de rol van het NFI daarin.

Alle gesprekspartners van binnen en buiten het NFI zijn van tevoren schriftelijk geïnformeerd over de werkwijze van de commissie.

De commissie heeft ervoor gekozen geen persoonsgegevens of tot de persoon herleidbare gegevens in dit rapport op te nemen. Medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en meer in het bijzonder van het NFI, worden in dit rapport uitsluitend aangeduid met hun functie. Voor zover het unieke functies betreft, zoals de functie van de algemeen directeur van het NFI, zijn deze wel tot een specifieke persoon herleidbaar.

Het rapport van deze visitatie is voorgelegd aan de directie van het NFI en het ministerie van Justitie en Veiligheid, voor een check op feitelijke onjuistheden. Ook heeft de commissie conform artikel 12 van het Instellingsbesluit, tweede lid, de directie van het NFI gevraagd om een reactie op het rapport.

1.3 Het verbetertraject

Het verbetertraject bij het NFI is gericht op het veranderen van de organisatie- en managementcultuur. Cultuur kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. De commissie gaat uit van de definitie die de onderzoekers hebben gehanteerd in het rapport *Samen Bouwen*.

Cultuur is:

- datgene wat gedrag stuurt, maar groter is dan het individu;
- krachtig en bepalend voor het gedrag van mensen;
- nooit eenduidig of onveranderlijk.

Actielijnen

Uitgaande van het rapport *Samen Bouwen* en het verandertraject NFI Next heeft de commissie voor haar onderzoek vijf actielijnen onderscheiden:

- Arbeidsrelaties
- Leiderschap en sturing
- Samenwerking in de keten
- Informatievoorziening en communicatie
- Kwaliteit.

De eerste drie actielijnen komen overeen met de actielijnen zoals die in *Samen Bouwen* zijn aangegeven. Het beoogde resultaat van de actielijn Arbeidsrelaties is dat de interne samenwerkingsrelaties binnen en tussen teams zodanig zijn dat ze zorgen voor een motiverende en inspirerende werkomgeving en bijdragen aan een doeltreffende uitvoering van activiteiten. De in *Samen Bouwen* onderscheiden actielijn Sturingsprincipes is door de commissie samengevoegd met de actielijn Leiderschap. Met het versterken van het leiderschap en de sturing is beoogd dat medewerkers en leidinggevendens zichtbaar in houding en gedrag verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen werk en op een ondersteunende manier samenwerken aan de realisatie van de missie, visie en strategie. De sturing richt zich op de uitvoering van de taken conform behoeftes van de ketenpartners (vraaggestuurd), waarbij de drie kerntaken van het NFI worden onderscheiden:

1. Zaakonderzoek
2. Innovatie/R&D
3. Kennisuitwisseling.

In de actielijn 'Samenwerking in de keten' zijn de activiteiten ondergebracht die de verbindingen met de ketenpartners en het ministerie verstevigen. Het gaat daarbij om het verstevigen van het partnerschap door samen met de ketenpartners afspraken hierover in een kader vast te leggen en om het invullen van het opdrachtnemerschap in relatie tot het eigenaar- en opdrachtgeverschap van het ministerie. Projecten die in deze actielijn zijn opgenomen, zijn gericht op werkprocessen voor zaakonderzoek, het uitbesteden van onderzoek, onderzoeken die indicatieve bijdragen leveren aan opsporing en een structuur om integraal in de keten te sturen op innovatie/R&D en kennis. In deze derde en laatste ronde heeft de commissie ook gekeken naar het effect van invulling van de samenwerking met en door de andere ketenpartners op het functioneren van het NFI.

Eind 2017 is het verandertraject NFI Next vastgesteld. In dit traject is de actielijn Informatievoorziening toegevoegd aan de actielijnen die in *Samen Bouwen* waren opgenomen. Deze actielijn is erop gericht een werkende informatievoorziening te krijgen die werkprocessen op het gebied van zaakonderzoek, innovatie/R&D en kennisuitwisseling per discipline optimaal ondersteunt en die zorgt voor de benodigde sturingsinformatie.

De actielijn Kwaliteit is toegevoegd in oktober 2018 naar aanleiding van de resultaten van het MIT-rapport. Zoals de minister van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven, waren de aanbevelingen over cultuur in het rapport bekend en reden om het in gang gezette cultuurverandertraject met volle kracht voort te zetten. In de actielijn Kwaliteit zijn sindsdien vijf aanbevelingen opgenomen (zie kader).

Aanbevelingen uit het MIT-rapport, relevant voor de actielijn Kwaliteit:

- Onderwerp de uitvoering van de MIT-methode aan periodieke audits.
- Herpositioneer de KAM-manager binnen het NFI.
- Zorg ervoor dat de principal scientists een prominentere rol vervullen in de kwaliteitszorg.
- Stel een research code op.
- Borg wetenschappelijk onderzoek naar en de validatie van nieuwe methoden en technieken binnen de zaakonderzoeksteams.

1.4 De toetsing door de commissie

De voortgang is door de commissie getoetst aan de hand van eerder beschreven nulsituaties en plannings. Voor de eerste drie actielijnen (Arbeidsrelaties, Leiderschap en sturing, en Samenwerking in de keten) heeft de commissie de beschrijving van de nulsituatie in het rapport *Samen Bouwen* als uitgangssituatie genomen. In het eerste tertaal van 2018 hebben deze actielijnen in het verandertraject NFI Next indicatieve mijlpalen gekregen. Ook voor de actielijn Informatievoorziening zijn in NFI Next mijlpalen opgenomen. De planning van het gehele traject liep door tot eind 2020. Voor de actielijn Kwaliteit is de situatie zoals beschreven in het MIT-rapport als nulsituatie genomen. Dit rapport bevat geen planning. In de eerste visitatieronde is de planning die het NFI hanteert in beeld gebracht. Deze planning is in de tweede ronde als referentie gebruikt om de voortgang te toetsen.

De commissie heeft in deze derde visitatieronde gekeken naar de voortgang op de vijf actielijnen en naar de implementatie van de tien aanbevelingen in het tweede visitatierapport. Een aantal aanbevelingen hebben betrekking op het departement in relatie tot de forensische onderzoeksketen en de ketenpartners politie en Openbaar Ministerie. Het NFI kan namelijk alleen optimaal presteren in de keten voor forensisch onderzoek als die keten als geheel gezamenlijk ook goed functioneert en er bijvoorbeeld sprake is van integrale en ketenbrede sturing. In deze derde ronde is de commissie daarom in de visitatiegesprekken óók nadrukkelijker ingegaan op het functioneren van de ketenpartners en het ministerie in hun relatie met het NFI.

In deze rapportage wordt ingegaan op de ontwikkelingen sinds december 2020. De ontwikkelingen in de periode tot en met juni 2019 zijn beschreven in het rapport over de eerste visitatieronde,⁷ de ontwikkelingen in de periode juli 2019 tot december 2020 in het rapport over de tweede visitatieronde.⁸

⁷ Visitatiecommissie NFI, De eerste visitatieronde, Den Haag, 13 juni 2019. Bijlage bij de brief van de minister van Justitie en Veiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 33 628, nr. 63).

⁸ Visitatiecommissie NFI, De tweede visitatieronde, Den Haag, 10 december 2020. Bijlage bij de brief van de minister van JenV (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 628, nr.79).

2. DE VOORTGANG VAN HET VERBETERTRAJECT

De Visitatiecommissie NFI heeft de taak om de voortgang van het meerjarige verbetertraject van het NFI te toetsen en te beoordelen of het beoogde verandertraject doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. In dit hoofdstuk is de voortgang van het traject sinds december 2020 in het algemeen en vervolgens per actielijn beschreven.

Sinds december 2020 bleef het NFI, net als iedereen, ook in het afgelopen jaar te maken hebben met de gevolgen van covid-19. Dit vergde een ingrijpende aanpassing, omdat veel werkzaamheden gekoppeld zijn aan de laboratoria, bijzondere (sectie)kamers en speciale apparatuur. Zelfs de aard van de criminaliteit veranderde en daarmee de vraag naar forensisch onderzoek van politie en Openbaar Ministerie. Het NFI, een organisatie met ruim 600 medewerkers, maakte eerst een huisvestingsplan waar 250 medewerkers op 1,5 meter afstand konden werken. Na het versoepelen van een aantal coronamaatregelen is de capaciteit vergroot tot 350. Uit het medewerkers-onderzoek blijkt dat 30% zich thuis productiever vindt, 40% zegt productiever te werken op kantoor. Deze ervaringen worden nu betrokken bij de ontwikkeling van 'Duurzaam Anders Werken'.

2.1 Het verandertraject NFI Next

Afronding NFI Next

De visitatiecommissie concludeerde vorig jaar dat er een redelijke voortgang is op de verbeteracties bij het NFI. Het veranderproces was daarmee nog niet af. De commissie ondersteunde wel het voornemen het traject NFI Next eind 2020 af te ronden. Eind 2020 is dit traject inderdaad conform planning formeel afgerond en de lijnorganisatie heeft sindsdien de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de actielijnen overgenomen.

NFI kiest koers

De commissie vroeg eind 2020 aandacht voor het rapporteren over het vervolg op de actielijnen, zodat de lijnorganisatie ook daadwerkelijk verantwoordelijk is voor het vervolg. Aanbevolen werd de resultaten van de gerealiseerde verandering zichtbaar te maken en te meten. Tevens was aanbevolen in het voorjaar van 2021 een zelfevaluatie op te stellen met betrokkenheid van de medewerkers, de inzichten uit deze evaluatie te benutten om behaalde positieve resultaten te borgen, en een herijking te maken voor de gewenste doorontwikkeling in de komende jaren. Conform deze aanbeveling heeft de directie van het NFI met de divisiehoofden duidelijke afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording met betrekking tot het vervolg van de actielijnen binnen hun divisies.

In 2021 is de visie, missie en strategie van het NFI door de divisiehoofden doorvertaald naar divisie- en teamniveau. De hoofden hebben onder andere gesprekken gevoerd in hun organisatieonderdeel over de kernwaarden zoals die in de visie zijn opgenomen. De gesprekken werden vaak in teamverband gevoerd, zodat ook de medewerkers onderling ideeën uitwisselden. Dit droeg eraan bij dat de medewerkers beter begrip kregen van de betekenis van de waarden in de omgang met anderen en in hun werkzaamheden bij het NFI. De strategie werd daardoor gemakkelijker herkenbaar en toepasbaar voor de medewerkers. De doorvertaling is vastgelegd in documenten die op het intranet voor iedereen toegankelijk zijn gemaakt. Medewerkers kunnen daardoor eenvoudig kennismaken van de strategie en de thema's die voor hun eigen team en divisie zijn vastgesteld. De leidinggevendenden werden hierbij ondersteund.

Gedurende drie maanden in het laatste kwartaal van 2020 is onder de titel 'NFI kiest koers' een communicatiecampagne gehouden. Nadat in eerste instantie er veel aandacht was voor de missie, visie, kernwaarden en de strategische prioriteiten van de NFI, werd in de laatste fase van de campagne gereflecteerd op de behaalde resultaten.

NFI houdt koers

De benodigde monitoring is vormgegeven in 'NFI houdt koers'. Via het digitale stuurbord van 'NFI houdt koers' stuurt het managementteam van het NFI (hierna: het MT NFI) op de voortgang en resultaten van de voorgenomen maatregelen en acties. Daartoe zijn hulpmiddelen ontwikkeld als meetinstrumenten en een rapportagesystematiek, worden verbanden zichtbaar gemaakt tussen acties en de missie, visie en strategie, en worden (tussentijdse) evaluaties uitgevoerd. Ook reeds bestaande instrumenten, zoals het medewerkerswaarderingsonderzoek (MWO), worden ingezet en benut. Hoewel de wijze van monitoren nog in ontwikkeling is en er nadrukkelijk ruimte is ingebouwd voor gaandeweg leren en verbeteren, constateert de commissie dat invulling is gegeven aan de aanbeveling. Het doel om zo beter te kunnen (bij)sturen op maatregelen en acties wordt gerealiseerd. Het MT NFI houdt op deze wijze ook zicht op de bereikte veranderingen en doet dat op een inhoudelijk rijke manier, met een vernieuwende methode.

Een van de evaluaties van de afgelopen periode was de zelfevaluatie die het MT NFI heeft uitgevoerd samen met de ondernemingsraad en de medewerkers. Het naar voren gehaalde MWO, dat uitgevoerd is in de zomer van 2021, is daar een belangrijk onderdeel van. De bevindingen van die evaluatie zijn meegenomen in de paragrafen over de actielijnen arbeidsrelaties en leiderschap.

2.2 Actielijn Arbeidsrelaties

De actielijn Arbeidsrelaties is gericht op de verandering van de organisatiecultuur. 'Cultuur' is voor veel mensen een ongrijpbaar en op verschillende wijze gedefinieerd begrip. In hoofdstuk 1 (taak en werkwijze) is aangegeven dat de commissie onder cultuur verstaat datgene wat het gedrag stuurt, maar groter is dan het individu, krachtig en bepalend is voor het gedrag van mensen en nooit eenduidig of onveranderlijk is. Dat wat het gedrag stuurt, wordt ook 'de waarden' genoemd. Uit deze definitie is duidelijk dat cultuur zich uit in het gedrag van mensen; zowel in positief en gewenst gedrag, als in (het voorkomen van) negatieve en ongewenste gedragsuitingen.

Vorig jaar zag de commissie, op basis van de resultaten van het MWO dat in het voorjaar van 2020 was uitgevoerd, op veel fronten (arbeidssatisfactie, leiderschap) een positieve ontwikkeling. Het beeld binnen en tussen de divisies was gedifferentieerd. Alle divisies deden het relatief goed, met als negatieve uitschieter de divisie Bijzondere Dienstverlening en Expertise (hierna: BDE). De commissie adviseerde de ongezonde arbeidsverhoudingen bij BDE aan te pakken door de kwetsbaarheid van de pathologen te verminderen en maatregelen te nemen die de gewenste capaciteit borgen. Daarnaast beval zij aan op zo kort mogelijke termijn met de gehele keten een gezamenlijke visie te formuleren op de plaats van radiologie en secties in het overlijdensonderzoek.

2.2.1 Medewerkerswaarderingsonderzoek

In juli 2021 is een herhaling van het medewerkerswaarderingsonderzoek (MWO) uitgevoerd. Aangezien de vorige meting slechts een jaar geleden was uitgevoerd, is geen volledige meting op alle modules herhaald. Modules als werkdruk en de overallscore werkplezier, die in het tweede rapport van de commissie zijn aangehaald, kwamen in deze meting niet terug. Voor deze meting zijn de modules geselecteerd die het meest relevant zijn voor de evaluatie. Aan de standaardvragenlijst uit de internetspiegel van de brede benchmark heeft het NFI een aantal vragen toegevoegd om het effect van het verandertraject te kunnen meten. Hiermee is het kwantitatieve deel van de zelfevaluatie ingevuld. Het is lastig om op basis van een dergelijk klein aantal ijkmomenten te vergelijken en verschillen in scores moeten niet al te absoluut worden opgevat.

Alleen de resultaten van de herhaalde modules zijn te vergelijken met die van het onderzoek uit 2018 en 2020. De respons was met 80% lager dan het onderzoek in 2020 (90%), vergelijkbaar met de respons in 2018 (79%) en ruim hoger dan de rijksbrede benchmark (68%). Deze respons bevestigt de nog steeds grote betrokkenheid van de NFI-medewerkers. In het onderzoek zelf scoren de medewerkers een 7,0 op betrokkenheid en maar liefst een 7,6 op bevlogenheid.

Hoewel de scores over het traject NFI Next net voldoende zijn, is wel een verbetering te zien ten opzichte van de meting in 2020. Na het cultuurtraject voelen de medewerkers zich meer gehoord, is de NFI-koers duidelijker, is de monitoring van veranderingen verbeterd en komen ze met een positiever gevoel naar het werk. Meerdere stellingen scoren nu voldoende: 'Binnen het eigen team is duidelijk hoe we kunnen bijdragen aan de missie van de organisatie' (7,0), 'De kernwaarden betrokken, betrouwbaar en deskundig geven richting bij het uitvoeren van mijn werk' (5,8) en 'Het NFI gebruikt de ideeën en suggesties van medewerkers om te verbeteren' (6,0). De conclusie is daarmee gerechtvaardigd dat het verandertraject NFI Next heeft bijgedragen aan een positieve verandering in de cultuur.

Om gezamenlijk met plezier te werken, zijn cultuuraspecten als sociale veiligheid en samenwerking binnen en tussen teams van belang. De sociale veiligheid scoort nu een ruime voldoende, zoals blijkt uit de scores op de stellingen 'jezelf durven te zijn op het werk' (7,7) en 'het is veilig om collega's feedback te geven' (7,1). De totale score op sociale veiligheid is nu een 7,5.

De score in het onderzoek voor de module samenwerking is verder verbeterd tot een 7,7 gemiddeld in 2021 (dit was 7,3 in 2020 en 7,2 in 2018). Daarmee ligt de score op het niveau van de rijksbrede benchmark, die een score heeft van 7,5. Samenwerking binnen het team scoort goed (7,8 - 7,9). Het aanspreken van elkaar binnen het team en door de leidinggevenden scoren een 5,9 en 6,5. Focus op aanspreekgedrag blijft dan ook de komende tijd nog van belang. Hoewel de cultuuraspecten voor samenwerking voldoende zijn, is het opvallend dat de medewerkers aangeven dat de organisatiestructuur van het NFI de samenwerking onvoldoende bevordert (4,7) en ook laat de score bij de stelling 'de leidinggevende zorgt voor een goede samenwerking' een lichte teruggang zien (van 6,8 naar 6,2). Gezien de positionering en de visie dat het instituut meer multidisciplinair wil gaan werken, is het belangrijk verder te verdiepen wat hiervan de oorzaak is en hoe deze belemmering in de structuur weggenomen kan worden.

Het MWO 2021 was, zoals hiervoor vermeld, geen volledige herhaling van het MWO 2020. Op basis van inzichten uit het MWO 2020 en de bespreking daarvan in de teams, was een plan van aanpak opgesteld. Dit is volgens de commissie de belangrijkste waarde van een dergelijk onderzoek: de interne bespreking in de teams en de mogelijkheid om via die weg beter inzicht in verhoudingen te krijgen en deze ook in de gesprekken concreet te verbeteren. De inzichten uit het MWO 2021 worden benut om het plan van aanpak dat opgesteld was naar aanleiding van het MWO 2020 te actualiseren. Voor het eind van het jaar wordt het geactualiseerde plan van aanpak vastgesteld door het MT NFI. De resultaten van het MWO 2021 zijn reeds gedeeld met de ondernemingsraad. Het geactualiseerde plan van aanpak zal ook voorgelegd worden aan ondernemingsraad.

2.2.2 Verschillen tussen de divisies

De door de commissie al eerder geconstateerde verschillen tussen divisies zijn er nog steeds. Naast de divisie BDE blijft ook de divisie Chemische en Fysische Sporen (CFS) achter op het gemiddelde van heel het NFI. De divisie Digitale en Biometrische Sporen (DBS) scoort onverminderd hoog. In de visitatiegesprekken komt hetzelfde beeld naar voren.

Arbeidsverhoudingen BDE

De aanbeveling om de ongezonde arbeidsverhoudingen bij BDE aan te pakken en de kwetsbaarheid van de pathologen te verminderen en maatregelen te nemen die de gewenste capaciteit borgen, is opgepakt. Er zijn verschillende interventies gedaan bij BDE. Uit het medewerkersonderzoek is ook gebleken dat deze interventies een positieve uitwerking hebben gehad. Bij BDE zijn in vergelijking met vorig jaar significante verbeteringen te zien. Op aspecten als sociale veiligheid, samenwerking binnen het team en samenwerking tussen teams wordt nu hoger gescoord.

Diverse concrete interventies kwamen in de visitatie naar voren. Zo is het afgelopen jaar afscheid genomen van het voormalige divisiehoofd en is na een waarnemingsperiode het huidige divisiehoofd benoemd. Het team met pathologen is geheel van samenstelling veranderd. Er zijn twee pathologen die gekozen hebben voor een andere baan en met twee pathologen zijn nadere afspraken gemaakt. Om het team te versterken en te coachen, is tijdelijk een hoogleraar uit België

aangetrokken die tevens forensisch patholoog is. Tevens zijn nieuwe mensen aangenomen en deze worden zo snel mogelijk opgeleid tot tekenbevoegd forensisch patholoog. Voor zover de commissie het kan beoordelen zijn daarmee de arbeidsverhoudingen verbeterd en is de kwetsbaarheid verminderd.

Nu er maatregelen genomen zijn bij het team van de pathologen, wordt ingezet op het verbeteren van de relatie tussen dit team en de andere teams binnen het NFI en de relaties in de keten. In beide relaties spelen nog discussies over de regie op en de verantwoordelijkheden van betrokkenen bij multidisciplinair overlijdensonderzoek waar pathologie een rol in heeft. De bevindingen ten aanzien van de voortgang op een te ontwikkelen visie op overlijdensonderzoek, zijn opgenomen in paragraaf 3.7 van dit rapport.

Bij personen waarmee afspraken zijn vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst, was het management beperkt in de mogelijkheden om op de inhoud van de afspraken in te gaan. Er zijn ook mensen vertrokken zonder dat er goed afscheid van hen is genomen, wat littekens heeft achtergelaten bij de medewerkers die zijn gebleven. In de visitatiegesprekken kwam naar voren dat medewerkers het handelen van de directie hierin niet begrijpen. De commissie ziet in dat de gemaakte afspraken de mogelijkheden tot uitgebreide communicatie beperken, maar vindt wel dat er ook binnen die beperkende randvoorwaarden wel heel beperkt informatie is gegeven aan betrokken medewerkers over het proces. De gevoelens van onduidelijkheid zijn daardoor wel begrijpelijk.

Arbeidsverhoudingen CFS

De resultaten van het MWO 2021 gaven mede aanleiding om direct een aantal maatregelen te nemen. De ontwikkelingen binnen de divisie CFS hebben de volle aandacht van de directie. De NFI directie heeft een interventie gepleegd in de samenstelling van het managementteam. Met een kleiner team probeert men binnen CFS een nieuwe werkwijze uit. Het is een divisie met maar liefst 14 (soms kleine en) zeer verschillende deskundigheidsgebieden. Groeigebieden als explosieven en schotresten, maar ook deskundigheidsgebieden waarop de vraag afneemt en gebieden waarop het NFI uniek is en presteert op internationaal topniveau. Er werken gemotiveerde, inhoudelijk zeer gedreven deskundigen. Relatief veel medewerkers verwachten nog van hun teamleider dat deze vooral een belangenbehartiger is van het team en zeer deskundig is op het specifieke deskundigheidsgebied. Sommigen deskundigen willen doorgaan op de oude voet van grote autonomie. Het is een uitdaging om hen leiding en sturing te geven en te laten bijdragen aan de gewenste ontwikkelingen. De geïnterviewden en ook de ondernemingsraad zien de noodzaak de arbeidsverhoudingen in deze divisie aan te pakken. Om zoveel mogelijk mensen mee te krijgen bij verbetering van de arbeidsrelaties, verwacht de ondernemingsraad dat zowel de toekomstvisie voor CFS als de uitwerking van een concreet plan meer handen en voeten moet krijgen. Onder leiding van het nieuwe, in mei 2021 in dienst getreden, divisiehoofd werkt het CFS-team samen met de medewerkers aan een plan voor de toekomst van de divisie en tegelijkertijd aan de strategische personeelsplanning, dat een vehikel kan zijn in de gewenste doorontwikkeling van de divisie CFS. Het is nu nog te vroeg om het effect te kunnen zien van de recent gepleegde interventies en de in gang gezette activiteiten.

2.3 Actieplan Leiderschap en sturing

2.3.1 Leiderschap

De visitatiecommissie constateerde in haar tweede rapport dat het leiderschap van het NFI in de lift zat. Het leiderschapsprogramma EL@N heeft een basis gelegd. Tegelijkertijd was er geen sprake van een stabiele leiderschapssituatie. Zo waren er vorig jaar nog veel interimers en waarnemers in de top en de betrokken MT-leden focusten nog sterk op hun eigen divisie.

Verantwoordelijkheden voor NFI-brede portefeuilles en gezamenlijke vraagstukken, zoals het concreet maken van de kernwaarden in gedrag, vergden meer prioriteit. De commissie beval daarom aan de positieve resultaten van het leiderschapsprogramma EL@N te borgen en er een concreet vervolg aan te geven. Een vervolgprogramma dat voorziet in de behoefte aan intervisie en

ondersteuning biedt aan de gewenste cultuurverandering. De commissie gaf in overweging het programma multidisciplinair uit te breiden met partners uit de keten om, buiten de praktische samenwerkingsverbanden om, te kunnen werken aan cultuurverandering binnen de gehele keten.

Stabiliteit

In het afgelopen jaar is er meer stabiliteit gekomen in de top van het NFI (directie en divisiehoofden). Er is op dat niveau geen sprake meer van interimmers en waarnemers. Op het niveau van teamleiders is deze situatie nog niet bereikt.

Visie op leiderschap

De invulling van het leiderschap verschilt momenteel nogal per divisie. De verschillen hangen onder meer samen met de verschillen in omvang van de teams en het type leidinggevende. Zo varieert de span of control, zijn er leidinggevenden van het type 'meewerkend voorman/-vrouw' en van het type 'generiek manager', zijn er leidinggevenden die full time bezig zijn met hun leidinggevende taak en leidinggevenden die daarnaast nog andere taken op hun vakgebied hebben, en is er een zelfsturend team.

De teamleiders hebben zowel loyaliteit naar hun eigen medewerkers als naar het NFI in de volle breedte. De teamleiders maken verschillende keuzes in die balans, en ook de medewerkers verschillen in hun verwachtingen van hun leidinggevende. Zo verwacht een deel van de medewerkers dat hun leidinggevende vooral hun belangen behartigt; deze medewerkers vinden dat hun leidinggevende slecht functioneert als in de besluitvorming van het MT NFI hun visie niet een-op-een is overgenomen.

Beoogd was afgelopen zomer de visie gereed te hebben op leiderschap van het NFI, die meer lijn zou brengen in deze diversiteit. De kaders voor de visie zijn in september 2021 besproken in het MT NFI. De uitwerking van de kaders naar hoofdlijnen van de visie staat geagendeerd voor de heidag van het MT NFI in november 2021. Daarna zullen deze hoofdlijnen met betrokkenheid van de leidinggevenden en de ondernemingsraad verder uitgewerkt worden tot de visie op leiderschap.

De commissie onderkent de noodzaak meer lijn te brengen in de diversiteit in span of control, combinatie van rollen en de leiderschapstypen. Voor een instituut als het NFI zijn leidinggevenden nodig die geïnteresseerd zijn in de inhoud en tegelijkertijd het vak van manager goed in hun vingers hebben. De commissie vraagt om bij de invoering van de visie oog te houden voor gerechtvaardigde verschillen, omdat een deel van de verschillen ook samenhangt met de aard en omvang van het werk. Lijn brengen in de gekozen invulling van het leiderschap, betekent het ontwikkelen van een consistente lijn, waarmee op maat verschil kan worden aangebracht in de invulling van het leiderschap. Leiderschap hoeft niet overal hetzelfde te worden ingevuld.

Onderdeel van de visie van het NFI is dat leidinggevenden medewerkers aanspreken op hun gedrag indien dat nodig is. In het kader van het leiderschapsprogramma zijn de leidinggevenden begeleid om zich de daarvoor benodigde vaardigheden eigen te maken. Uit het MWO en ook uit de visitatiegesprekken blijkt dat medewerkers, zowel door hun leidinggevenden als collega's onderling, ook meer aangesproken worden op gedrag en dat daar zo nodig ook gevolgen aan worden verbonden. Leidinggeven bij het NFI is geen gemakkelijke taak. Covid-19 compliceerde deze taak het afgelopen jaar nog meer, omdat er minder mogelijkheden waren voor directe persoonlijke begeleidingsgesprekken.

Leiderschap is niet voorbehouden aan leidinggevenden. Elke NFI'er heeft daar een rol in. In het AEF-rapport wordt dit al benoemd. In het programma NFI Next was 'persoonlijk leiderschap' daarom een belangrijk thema. Het is daarbij van belang te zoeken naar de goede balans tussen autonomie van de deskundige enerzijds en het realiseren van de organisatiedoelen en de NFI-strategie anderzijds. Het is een thema waarvoor de komende periode gerichte en permanente aandacht nodig blijft.

In de eerste visitatieronde in 2019 bleek de score in het MWO op leiderschap gemiddeld 6,5 en in 2020 was dat 6,6. In het laatste MWO blijkt dat de waardering is gestabiliseerd en nog steeds staat op 6,6. Het door het NFI gestelde doel om hoger dan een 7 te scoren voor **elke** leidinggevende, is

daarmee in het afgelopen jaar niet dichterbij gekomen. Het gaat de commissie hier niet om de exacte score, maar om het achterliggende gevoel dat geadresseerd dient te worden.

Leiderschapsprogramma

De aanbeveling om de positieve resultaten van het leiderschapsprogramma EL@N te borgen en er een concreet vervolg aan te geven, is opgevolgd. De leiderschapsontwikkeling heeft structureel aandacht gekregen en is niet vrijblijvend. Om de leidinggevenden verder te ondersteunen, worden er zogeheten leidinggevendencafés gehouden (naar analogie met de Science cafés), zijn intervisie- en reflectiegroepen ingericht met professionele ondersteuning, en worden jaarlijks twee grote managementconferenties georganiseerd voor alle leidinggevenden van het NFI. Ondanks covid-19 zijn deze activiteiten doorgegaan, hoewel een aantal activiteiten via videoconferentie plaatsvonden, zoals de cafés en workshops.

Het voorstel om het leiderschapsprogramma uit te breiden met de ketenpartners, heeft tot op heden (nog) geen invulling gekregen.

2.3.2 Sturing: meerjarige strategische personeelsplanning (SPP)

Het was een jarenlange wens van de ondernemingsraad dat een meerjarige strategische personeelsplanning (SPP) zou worden opgesteld. Naar aanleiding van de tweede visitatieronde beval de commissie aan het proces te schetsen om op NFI-niveau tot dit SPP te komen en het karakter van dit proces te typeren (wat is het wel en wat is het niet).

Het afgelopen jaar is de ontwikkeling van het SPP opgepakt. Het NFI kijkt in het SPP drie jaar vooruit en de planning kan jaarlijks worden bijgesteld. Het is een instrument om missie, visie en strategie en de daarbij horende de organisatiestrategie en -doelstellingen te vertalen naar de behoefte aan personeel (kwantitatief en kwalitatief, vast en flexibel). Beoogd is zo de continuïteit van de organisatie te borgen en gericht te sturen op in-, door- en uitstroom van de medewerkers en leidinggevenden. In het plan worden drie niveaus uitgewerkt: het niveau van het NFI, waarin de rode draden zijn weergegeven, het divisie- en het teamniveau. Het NFI-brede deel is inmiddels gereed. Daarin zijn de technologische, vaktechnische en maatschappelijke ontwikkelingen meegenomen die relevant zijn voor het NFI. Dit ondersteunt de gewenste externe oriëntatie van het NFI. Beoogd is dat voor eind van 2021 alle divisies en ten minste twee teams per divisies hun SPP hebben uitgewerkt. Deze tussenproducten zullen besproken worden met de ondernemingsraad. Volgens de vigerende planning hebben eind 2022 alle teams een uitgewerkt SPP. De divisie BIS heeft reeds een best practice ontwikkeld voor de totstandkoming van een SPP. Daarbij zijn nieuwe samenwerkingsvormen geïnventariseerd, zowel binnen het NFI als met ketenpartners, met daarbij tevens een mogelijke verschuiving in expertises. De consequenties voor de capaciteit lijken daarbij niet zo groot te zijn, maar verschuivingen naar binnen en buiten hebben mogelijk wel effecten op het functiegebouw van het NFI. Interessant in dit proces bij BIS is dat de medewerkers zelf 'in charge' zijn en daarmee ook de consequenties van bovengenoemde verschuivingen onder ogen zien.

2.3.3 Relatie met de ondernemingsraad

Na de verkiezingen is de samenstelling van de ondernemingsraad gewijzigd. De ondernemingsraad waardeert het dat hun wens om een SPP te ontwikkelen nu is opgepakt. De relatie tussen directie en de ondernemingsraad bleek vorig jaar al verbeterd en is met de nieuwe raad ook goed. De begin 2021 om budgettaire reden ingestelde vacaturestop gecombineerd met onduidelijkheid over de sourcingsvisie van de keten, geeft wel onzekerheid bij medewerkers en de ondernemingsraad. Medewerkers zien dat vacatures openblijven zonder te begrijpen waarom juist die vacatures openblijven. Er lijkt geen consistentie met het strategisch personeelsbeleid. De ondernemingsraad is niet altijd tevreden over de toelichting vanuit de directie bij vertrek van personen in geval van personele conflicten. De ondernemingsraad bepleit in dit soort gevallen voor een herstel van arbeidsrelaties door trachten te voorkomen dat betrokken medewerkers met te veel pijn vertrekken.

De ondernemingsraad is wel goed op de hoogte van de inzet van de directie in de keten en ten aanzien van de relatie met het departement, maar ziet ook dat dit tot op heden op beide terreinen nog niet heeft geleid tot een bevredigend resultaat. De ondernemingsraad ziet de positieve ontwikkelingen die zijn geconstateerd in het MWO ten aanzien van het cultuurtraject. Ze vindt wel dat de directie de onderzoeksresultaten te positief interpreteert. Er zijn nog steeds divisies en teams die achterblijven, zoals eerder verwoord.

Het artikel 24-WOR-overleg waar de bestuurder terug- en vooruitblijkt op algemene zaken en mogelijke voorgenomen besluiten, en het overleg in informele setting van een 'benen-op tafel' (BOT)-gesprek, hebben ook het afgelopen jaar plaatsgevonden. Door covid-19 vonden de bijeenkomsten digitaal plaats. Tegelijkertijd constateert de commissie dat blijvende aandacht voor een kwalitatief goede besluitvorming tussen de ondernemingsraad en de directie noodzakelijk is.

2.4 Actielijn Informatievoorziening en communicatie

2.4.1. Informatievoorziening

In de vorige ronde gaf de commissie reeds aan dat extra investeren in de informatievoorziening bij het NFI noodzakelijk is om de continuïteit ervan te borgen. Een verbeterde informatievoorziening van het NFI is ook een noodzakelijke randvoorwaarde voor het verbeteren van de informatievoorziening in de keten van forensisch onderzoek. Het biedt bovendien zicht op efficiëntiemogelijkheden van de ketenprocessen en kwalitatieve verbeteringen. De 'benefits' voor de ketenpartners in de beschreven businesscase zijn evident en essentieel voor de beoogde versnelling van de opsporing. De winst is vooral het gevolg van vermindering van administratieve lasten door bijvoorbeeld papierloos werken.

Naar aanleiding van de tweede visitatieronde beval de commissie het NFI aan een gezamenlijke koers vast te stellen voor de belangrijkste IV-ontwikkelingen binnen het NFI, gekoppeld aan het IV-portfolio voor de keten, waarbij inzicht wordt geboden in de consequenties voor capaciteit en financiën. Bovendien was de aanbeveling een adequate ondersteuningsorganisatie in te richten en te zorgen voor een adequate vertegenwoordiging van het NFI in de daarvoor bestemde ketengremia.

Constaterde de commissie vorig jaar nog te weinig vooruitgang in ketenbrede IV-voorzieningen, in het afgelopen jaar is er vooruitgang geboekt. De aanbevelingen van de commissie zijn opgevolgd.

Op 9 november 2020 is versie 1.0 van het meerjarenplan 2021-2024 voor de informatievoorziening van het NFI vastgesteld. In dit document wordt uiteengezet hoe de informatievoorziening ondersteunt bij de koers die het NFI volgt: door toekomstbestendig te zijn, als *enabler* te fungeren voor het digitaal samenwerken en de transformator te zijn die andere manieren van handelen mogelijk maakt op het gebied van datagericht werken en *artificial intelligence*. Op 18 februari 2021 heeft het NFI de I-strategie vastgesteld voor de periode 2021-2024.

De uitvoering van het meerjarenplan en de I-strategie vraagt om een volwassen IV-organisatie die werkt vanuit de meerwaarde voor de organisatie en die aansluit op het IV-portfolio van de ketenpartners. Aan deze organisatie is gewerkt op centraal en decentraal niveau. Decentraal wordt de business meer in positie gebracht om te sturen op het gewenste portfolio en tegelijkertijd worden op centraal niveau afwegingen gemaakt en krachten gebundeld om doelmatig en efficiënt te kunnen werken. Meer *agile* werken is ingevoerd. Resultaten worden daardoor sneller merkbaar in de organisatie.

De voortgang werd vorig jaar belemmerd doordat de financiering van de extra investeringen niet was geregeld. Op 15 juli 2021 is versie 2.0 van het meerjarenplan 2021-2024 vastgesteld. Hierin zijn ook de financiële consequenties uitgewerkt. Zo is aangegeven dat thans 8% van de NFI-begroting bestemd is voor de informatievoorziening. Echter de rijksnorm is 10% en voor het type instituut als het NFI is de norm 10-12%. Meerdere adviezen van de ondernemingsraad zijn door de directie overgenomen in versie 2.0 van het meerjarenplan. Verschil van inzicht was er over het

instellen van een vacaturestop en productieverlaging om deze noodzakelijke investering te kunnen financieren.

De opdrachtgever en eigenaar van het NFI hebben het meerjarenplan 2021-2024 voor de informatievoorziening goedgekeurd. De claim voor extra investering is door hen wel onderkend, maar moest binnen de eigen kaders van het NFI worden opgevangen. De directie van het NFI heeft dit ook gedaan. Op de gevolgen van de gemaakte financiële keuzes voor het NFI en voor de keten wordt ingegaan in paragraaf 2.6: Continuïteit en financiën.

Omdat de politie ook budget beschikbaar stelde voor hun informatievoorziening en er een startbudget vrijkwam voor de IV-keten FO-voorziening, kan de informatievoorziening van het NFI aansluiten op de in ontwikkeling zijnde ketenbrede voorzieningen.

2.4.2 Communicatie en zeggenschap

In de tweede visitatieronde constateerde de commissie reeds dat de communicatie verbeterd was en communicatie gericht werd ingezet werd als instrument in het verandertraject. Dit jaar heeft die positieve ontwikkeling zich verder doorgezet.

Uit het MWO van de zomer van 2021 blijkt dat de interne communicatie, zoals de campagne 'NFI kiest koers', heeft bijgedragen aan een significante verbetering als het gaat om het tijdig informeren van medewerkers over belangrijke zaken, aan een duidelijke uitleg over beleidsveranderingen, transparante besluitvorming en zichtbare communicatie door het MT-NFI. Het NFI gebruikte de mogelijkheden van interne communicatie ook om de ideeën van medewerkers te krijgen en die te gebruiken. De medewerkers ervaren dat ze daardoor meer invloed hadden op de manier van werken. De scores zijn maar net voldoende. Blijvende aandacht voor de interne communicatie ter ondersteuning van de doorontwikkeling blijft daarom noodzakelijk.

Vanuit het NFI is het afgelopen jaar het netwerk met de media versterkt en zijn structurele relaties opgebouwd. Het NFI en de media weten elkaar daardoor makkelijk te vinden. De relaties worden benut om actief en reactief de journalisten te voorzien van de benodigde informatie. Er wordt ook geïnvesteerd in de achtergrondkennis van de media, bijvoorbeeld door individuele werkbezoeken aan het instituut te faciliteren. Het werk van het NFI is transparanter geworden. Dit leidt ertoe dat zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de media-aandacht toeneemt. De intensivering van de mediacontacten draagt ertoe bij dat de journalisten een beter beeld hebben van de veelzijdigheid van het NFI en ook zicht krijgen op belangrijke technologische ontwikkelingen die het NFI toepast in de praktijk van het forensisch onderzoek. Zij hebben ook een positief beeld van het instituut, zowel bepaald door de technologische topprestaties als de deskundigheid van het NFI in rechtszaken. Het NFI is hun ogen een belangrijk instituut dat behoort tot het publieke domein. De mogelijkheden van het NFI worden in hun ogen beperkt door de beschikbare capaciteit, maar niet door de mogelijkheden en deskundigheid van de medewerkers. Door het proactiever benutten van de mogelijkheden van externe communicatie is het NFI beter zichtbaar geworden. Dit realiseerde het NFI onder andere door naast de gebruikelijke activiteiten mee te werken aan televisieprogramma's als 'De zaak van je leven', 'Misdadcollege' en 'De kennis van nu'. Voor het informeren van verslaggevers over lopende zaken zijn de mogelijkheden begrensd. Daarvoor is, conform de afgesproken protocollen, ook medewerking van politie en Openbaar Ministerie nodig. Die wordt, gezien de fase waarin een zaak zich bevindt, niet altijd gegeven.

2.5 Actielijn Kwaliteit

De visitatiecommissie constateerde in de tweede ronde dat er concrete plannen waren voor de implementatie van maatregelen om de arbeidsrelaties tussen de centrale en decentrale KAM-medewerkers te verbeteren.

In 2021 heeft het NFI het plan van aanpak versterking kwaliteitsmanagement NFI opgesteld. Onderdelen van het plan zijn:

- Het versterken van de collectieve verantwoordelijkheid voor kwaliteit.

- Het bevestigen van de positie van organisatiekwaliteit op centraal niveau en de wens van vakmatige of professionele kwaliteit op decentraal niveau.
- Het verbeteren van de samenwerking, overleg en onderlinge communicatie (op alle niveaus) binnen de kwaliteitsorganisatie én met de divisies.
- Het borgen van de kwaliteit door een realistisch jaarlijks auditplan op te stellen.

Op 28 juni 2021 heeft de ondernemingsraad een advies uitgebracht over dit plan van aanpak. De raad complimenteerde de bestuurder met het plan. Aandacht vroeg de raad voor de onderlinge taakverdeling algemeen directeur en directeur wetenschap en technologie. Daarnaast adviseerde de raad de samenwerking te verbeteren door aandacht aan interpersoonlijke aspecten en adviseerde zij het audit- en risicomanagement te verbeteren door samen met de betrokken medewerkers het auditsysteem te evalueren. Op 12 juli 2021 geeft de bestuurder in zijn definitieve besluit aan dat de taakverdeling binnen de directie als volgt is belegd: de algemeen directeur is verantwoordelijk voor de inrichting en aansturing van de kwaliteitsborging en de directeur wetenschap en technologie voor **wetenschappelijke** kwaliteit. De overall verantwoordelijkheid voor Kwaliteit, Arbeid en Milieu (KAM) ligt daarmee logischerwijs bij de algemeen directeur.

De commissie constateert dat de doelen die met de vijf aanbevelingen van het MIT-rapport uit 2018 werden beoogd, zijn gerealiseerd.

2.6 Continuïteit en financiën

Het NFI kan alleen goed functioneren als er balans is tussen capaciteit, productie en financiën. De visitatiecommissie heeft dit jaar daarom getoetst of aan die randvoorwaarde is voldaan.

Het NFI is een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie bepaalt de opdracht en het budget. Het ministerie van Justitie en Veiligheid stuurt het NFI aan met behulp van het 'driehoeksmodel', een sturingsmodel dat vastgelegd is in de Regeling agentschappen.⁹ In het driehoeksmodel voor het NFI zijn de rollen als volgt belegd: de plaatsvervangend secretaris-generaal is de eigenaar, de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving is de opdrachtgever, en de directie van het NFI de opdrachtnemer. Bijzonder in dit sturingsmodel zijn de rol van het Openbaar Ministerie en de politie, die als afnemer van producten van het NFI de materiële opdrachtgevers zijn.

De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar staat voor het belang van goede systemen van toezicht op de budgettaire kaders, op de continuïteit van het agentschap en op (de kwaliteit van) de bedrijfsvoering.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering.¹⁰ Met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgever zorgt voor de financiering van de productie, voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de opdrachtnemer.

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever en afnemers bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

In de driehoeksoverleggen waren het afgelopen jaar de continuïteit van, het budget voor en de te leveren prestaties door het NFI geregeld onderwerp van gesprek. In de begroting van het

⁹ Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR003085/2013-01-01>.

¹⁰ Naast het budget dat de opdrachtgever ter beschikking stelt aan het NFI, heeft het NFI ook inkomsten uit onderzoek voor derden. Deze onderzoeken worden uitgevoerd conform de regeling nr. 27774 van de minister van Veiligheid en Justitie houdende bepalingen inzake de taakopdracht van het Nederlands Forensisch Instituut. Daartoe behoren andere opdrachtgevers, zoals de tribunaal in Den Haag. Voor deze opdrachten voor derden heeft het NFI accountmanagement ingericht binnen de divisie Bestuursondersteuning.

ministerie van Justitie en Veiligheid is een meerjarenreeks voor het budget van het NFI opgenomen. Diverse kostenverhogingen leidden niet tot verhoging van het budget. Dit veroorzaakte een toenemende druk op de productie.

Het NFI wilde deze druk niet ten kosten laten gaan van de productie. Zij heeft de productie zo lang mogelijk in stand gehouden door in te teren op het eigen vermogen, het uitstellen van investeringen in de informatievoorziening en het uitstellen van het vervangen van laboratoriumapparatuur. Eind 2020 was desondanks het financieel resultaat -€ 2,9 miljoen en het eigen vermogen gereduceerd tot € 35.000. Voor 2021 liep, volgens het NFI, de continuïteit van de informatievoorziening gevaar indien de investeringen nogmaals werden uitgesteld. Op het eigen vermogen kon niet meer ingeteerd worden, daarvoor was het ontoereikend.

Nadat de opdrachtgever en eigenaar hadden aangegeven dat het NFI de investeringen in de informatievoorziening uit de eigen middelen moest financieren, heeft het NFI pijnlijke maatregelen genomen in onder andere het onderzoek en de R&D en innovatie om de benodigde budgettaire ruimte voor de informatievoorziening te vinden. De personeelskosten werden verlaagd door een selectieve vacaturestop in te voeren. Het NFI heeft een mobiliteit van zo'n 40 personen per jaar. Het vacaturebeleid leidde ertoe dat de bezetting bij het NFI tussen december 2020 en augustus 2021 met 26,5 fte is gedaald. In het driehoeksoverleg van 17 september 2021 heeft het ministerie aangegeven dat het ongewenst is dat de bezetting verder terugloopt dan deze 26,5 fte.

Deze gang van zaken heeft de relatie van het NFI met de ketenpartners Openbaar Ministerie en politie, en de relatie intern met medewerkers en ondernemingsraad sterk onder druk gezet. De wijze waarmee de herprioritering heeft plaatsgevonden, haalde oude herinneringen op aan de gevolgen van opgelegde taakstellingen. Ervaringen uit het verleden (stoppen met handschriftonderzoek, morfologisch haaronderzoek en verfonderzoek) en recent OSS en sourcingstrategie laten zien dat op sommige plekken in de organisatie de existentiële zorg dicht onder het oppervlak ligt en snel leidt tot onzekerheid over de toekomst van het eigen deskundigheidsgebied.

Het NFI kon met de ketenpartners politie en Openbaar Ministerie geen overeenstemming bereiken over de Service Level Agreement (SLA) omdat zij verlagen van het budget voor onderzoek met consequenties voor de productie, niet acceptabel vonden. Het ministerie heeft vervolgens de SLA zonder deze overeenstemming vastgesteld.

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen elke vijf jaar worden doorgelicht. Aangezien de laatste in 2015 was gehouden, is recent het NFI doorgelicht.¹¹ In de doorlichting wordt het functioneren van het NFI beoordeeld in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging, doelmatigheid en doeltreffendheid en het gebruik van faciliteiten die het baten-lastensysteem biedt. De huidige situatie is verbeterd ten opzichte van 2015. De doorlichters zien nog verdere mogelijkheden voor verbetering. Wat de governance betreft zijn de betrokken actoren in het driehoeksmodel positief over de opzet en uitgangspunten. De doorlichters bevelen aan de gespreksagenda in de driehoek vollediger en strategischer te maken en daarbij de gespreksonderwerpen te benutten zoals vermeld in het rapport *Werk aan Uitvoering*.

Op 4 oktober 2021 heeft de demissionaire minister van Justitie en Veiligheid¹² aangegeven structureel € 30 miljoen te investeren in het forensisch onderzoek. Het is budget voor beter en meer drugsonderzoek, meer DNA-onderzoek, meer en beter digitaal onderzoek en het optimaliseren van samenwerking in de keten. Aan de onderbouwing van benodigde € 30 miljoen liggen de kosten voor de implementatie van de sourcingvisie op het gebied van de 3D's (digitaal, drugs en DNA) ten grondslag. Het is op het moment van de afronding van de visitatieronde nog

¹¹ Agentschapsdoorlichting NFI. Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie Financieel-Economische Zaken, mei 2021.

¹² Extra investeringen in het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit. Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 4-10-2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29911, nr. 329.

onduidelijk wat van de € 30 miljoen naar het NFI gaat en welke prestaties daartegenover staan. Tevens gaat de minister in deze brief in op de financiering van 'Het Pact voor de Rechtsstaat'. Dit pact vraagt ook een inzet van het NFI.

Op 5 november 2021 heeft het NFI haar voorstel voor het Jaarplan 2022 ingediend bij de opdrachtgever en eigenaar. De begroting in het jaarplan is gebaseerd op het kunnen herstellen van de productie tot het productieniveau van 2020. Deze begroting is (nog) niet sluitend met het budget dat opgenomen is in de meerjarenreeks op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De commissie constateert daarmee dat er medio november 2021 nog geen structurele financiering van het NFI is voor wat betreft het op peil houden van de productie op het niveau van 2020 en evenmin het benodigde budget definitief is toegekend voor het extra forensisch onderzoek als gevolg van de aanpak van de ondermijnende criminaliteit.

De onzekerheden rondom het meerjarige budgettaire kader in relatie tot de gewenste taakuitvoering en bedrijfsvoering zijn naar het oordeel van de commissie belemmerend voor de verdere verbeteropgave van het NFI én zetten de verhoudingen in de keten op scherp.

3. SAMENWERKING IN DE KETEN

In de vorige rondes onderzocht de visitatiecommissie vooral bij het NFI of daar de basis op orde was om de stappen te kunnen zetten die gewenst zijn in de keten. Centraal stonden de veranderingen binnen het NFI en het NFI in zijn relatie met de ketenpartners. Er werden gesprekken gevoerd met de ketenpartners, maar zij werden vooral bevraagd over welke ontwikkelingen zij zagen bij het NFI en of dat de goede richting op ging. Inmiddels hebben er door het verandertraject positieve ontwikkelingen plaatsgevonden bij het NFI en is de basis beter op orde. Het functioneren van het NFI wordt echter niet alleen bepaald door het gedrag van het NFI, maar ook door zijn partners in de keten van forensisch onderzoek.

Hoewel in het ketenconvenant gesproken wordt over een gezamenlijke verantwoordelijkheid, signaleerde de commissie in de vorige visitatie dat de ketenpartners vooral kijken naar maatregelen die het NFI moet nemen en veranderingen die het NFI in hun ogen intern moet realiseren. Ze stellen eisen aan het NFI, zoals meer forensisch onderzoek, aansluiten op de hartslag van de opsporing, en meer rapporteren op activiteitsniveau bij de bewijsvoering, zonder daarbij aan te geven wat minder kan. Het potentieel aan verbeteringsmogelijkheden in de forensische keten vergt niet alleen verbeteringen aan de kant van het NFI.

De Visie op forensisch onderzoek vraagt maatregelen bij alle ketenpartners, zowel bij het NFI, politie, Openbaar Ministerie, de Rechtspraak als het ministerie van Justitie en Veiligheid. Van **alle** partijen vergt het acties die bijdragen aan deskundigheidsbevordering, bijscholing, aanpassingen in processen en aansturing, automatisering en waar nodig capaciteitsuitbreiding.

In deze derde en laatste ronde heeft de visitatiecommissie dan ook naar de rol en het gedrag van alle ketenpartners gekeken voor zover dat relevant is voor het functioneren van het NFI.

3.1 Visie op forensisch onderzoek

De minister van Justitie en Veiligheid heeft eind 2018 de Visie op forensisch onderzoek vastgesteld.¹³ Volgens de minister is er een groeiende vraag naar forensisch onderzoek als gevolg van de toename aan mogelijkheden in alle hoofdgebieden van het forensisch onderzoek in alle fasen van het strafrecht: opsporing, vervolging en berechting. Deze ontwikkelingen zijn het meest prangend binnen drie hoofdgebieden van forensisch onderzoek: DNA, digitaal en drugs (verdovende middelen), de 3 D's.¹⁴ Deze ontwikkeling stelt nieuwe eisen en vraagt van het NFI, politie, Openbaar Ministerie en de rechtspraak maatregelen om de vraag conform de visie te faciliteren.

In de voorgaande visitatierondes constateerde de visitatiecommissie dat er draagvlak is voor deze Visie op forensisch onderzoek en de te volgen strategie. Er is op papier een goede governance ontwikkeld waarbij het Ketenplatform een centrale rol heeft om sturingsvraagstukken met het oog op de ketenoriëntatie voor alle partijen op te lossen. Er is een ketenconvenant en een ketenwerkplan ontwikkeld en er is een ketencoördinatiepunt ingericht. Het punt ondersteunt het Ketenplatform onder andere door het ketenoverleg goed voor te bereiden en stemt de activiteiten van stuurgroepen en van de betrokken lijnorganisaties op elkaar af. Er lijkt daarmee een goede basis gelegd voor de uitwerking.

In het Samenwerkingsconvenant Forensische Keten¹⁵ zijn enkele uitgangspunten aangehaald van de Visie op Forensisch Onderzoek, waaronder:

- verhoging van het volume en de snelheid van forensisch onderzoek;

¹³ Visie op forensisch onderzoek, Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 6-11-2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 828, nr. 819.

¹⁴ Prof. dr. A.A. M'charek, Tweede Driejaarlijkse Signalering Forensisch onderzoek, UvA en Amsterdam Instituut for social science research, 24 juni 2019.

¹⁵ Samenwerkingsconvenant Forensische Keten, Afgesloten in november 2019 door de Politie, het Openbaar Ministerie en het NFI.

- waarborging van de positie van het NFI als topinstituut;
- overdracht van onderzoek naar politielabs of (semi-)private labs waar dat zinvol is;
- intensivering van ketenbrede samenwerking, verantwoordelijkheid en sturing.

Kijkend naar de activiteiten van de ketenpartners, zoals de proeftuinen, zijn die met name gericht op het eerste uitgangspunt: verhoging van het volume en de snelheid van forensisch onderzoek. Hoewel de visie uitgaat van alle fasen van het strafproces – opsporing, vervolging en berechting – staat in het ketenwerkplan het aansluiten op de opsporing centraal.

3.2 Sturing en governance

Sturing op de ketensamenwerking wordt door het Ketenplatform gedaan waar, conform het covenant, het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie, Openbaar Ministerie en het NFI op strategisch niveau vertegenwoordigd zijn. Het Ketenplatform is het besluitvormende orgaan in het samenwerkingsverband.

In de vorige ronde signaleerde de commissie reeds dat het Ketenplatform nog niet naar behoren werkte en dat partijen elkaar gevangen houden in de consequenties van de Visie op forensisch onderzoek. De commissie stelde vast dat een werkend escalatiemechanisme ontbrak, door de terughoudende opstelling van opdrachtgever en eigenaar van het NFI. De aanbeveling van de commissie was om de vertegenwoordiging van de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid in het Ketenplatform te verhogen tot strategisch niveau. Tevens werd geadviseerd dat het ministerie van Justitie en Veiligheid in dit platform intervenueert om de stagnerende voortgang van de realisatie van de Visie op forensisch onderzoek in de keten vlot te trekken en daarbij harde afspraken te maken over de kwalitatieve dan wel kwantitatieve impact bij politie en Openbaar Ministerie, de financiering daarvan en ook de financiering van het ketenprogramma.

De commissie constateert nu dat er veel te weinig gedaan is met deze aanbeveling. Waar de commissie eerst constateerde dat er teveel personele wisselingen waren, blijkt nu dat de gewenste veranderingen niet hebben plaatsgevonden. De vertegenwoordiging van het ministerie is afgeschaald naar afdelingshoofd en hij neemt niet deel als volledig lid, maar meer als toehoorder. Het ministerie gaf aan dat hij de rol van het Ketenplatform beperkt zag tot een orgaan dat als belangrijkste taak heeft overeenstemming te bereiken tussen politie, Openbaar Ministerie en het NFI over de jaarlijkse Service Level Agreement van het NFI en verbeteringen op tactisch niveau in het zaakonderzoek.

De vertegenwoordiging van de politie is op hetzelfde tactische niveau gebleven. Politie en het Openbaar Ministerie gaven aan dat ze haar taak zeker niet beperkt zagen tot het zaakonderzoek. Deze ketenpartners zien zichzelf als feitelijke opdrachtgever van het NFI en willen niet alleen overeenstemming bereiken over de kerntaak zaakonderzoek van het NFI, die zo'n 68% van de ureninzet vraagt, maar ook invloed hebben op de kerntaken R&D en Kennis & Expertisecentrum.

Deze principiële verschillen in taakopvatting hebben in 2021 tot veel irritatie tussen de ketenpartners geleid, toen de verlaging van het budget voor het zaakonderzoek op de agenda van het Ketenplatform kwam. De al moeizame verhoudingen werden daarmee op scherp gezet en de uiteenlopende beelden over de rol van het Ketenplatform, de rol van de keten en de eigen rollen van betrokkenen binnen die keten, belemmerden een productief strategisch gesprek over de financiële en vervolgens ook operationele en strategische problemen. Politie en Openbaar Ministerie vonden de verlaging van het budget voor zaakonderzoek niet acceptabel en schreven hierover een brandbrief aan het ministerie.¹⁶ Zij geven aan dat in de Visie op forensisch onderzoek van de minister van Justitie en Veiligheid¹⁷ het aanbod en de snelheid van forensisch onderzoek moeten worden vergroot en dat verlaging van de productie van het zaakonderzoek zich daartoe niet

¹⁶ Brandbrief capaciteit forensisch onderzoek. Openbaar Ministerie en Politie, 17 juni 2021.

¹⁷ Visie op forensisch onderzoek, Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 6-11-1028. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 828, nr. 819.

verhoudt en ook niet tot de ambities van de keten. Zij onderstrepen dat de behoefte aan gespecialiseerd forensisch onderzoek nu veel groter is dan het NFI kan leveren. De blijvende capaciteitsknelpunten bij het NFI hebben er, volgens de briefschrijvers, toe geleid dat op meerdere momenten dan voorheen in het strafrechtelijk onderzoek strenger geprioriteerd wordt voordat een aanvraag richting NFI gaat. Het gevolg van de productieverlaging is huns inziens dat minder strafzaken zullen worden opgelost. Zij geven bovendien aan dat de behoefte aan specialistisch forensisch onderzoek in de toekomst alleen maar groter wordt, gelet op de technologische ontwikkelingen. Er is behoefte aan *forensic intelligence*, waaraan, gelet op de huidige situatie, het NFI niet zal kunnen voldoen. Openbaar Ministerie, politie en het NFI konden dan ook geen overeenstemming bereiken over de Service Level Agreement voor 2021. De formele opdrachtgever (de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving) heeft vervolgens de SLA zonder deze overeenstemming vastgesteld. Er is tussen politie, Openbaar Ministerie en het NFI wel overeenstemming bereikt over de besteding van de € 1 miljoen onderuitputting in 2020 van het budget van de One Stop Shop (OSS). Een deel ervan is beschikbaar gesteld aan het NFI en dat heeft de productieverlaging gedeeltelijk verzacht voor 2021, maar biedt geen structurele oplossing.

Voor zover het ministerie heeft geïntervenieerd, is dat gebeurd door nieuwe stuurgroepen in te richten, zoals de stuurgroep RAPTOR (overlijdensonderzoek), de Stuurgroep IV-Keten FO, de stuurgroep Sourcing en een nieuwe opdracht voor de Stuurgroep OSS. De verhouding van de nieuwe stuurgroepen in relatie tot het Ketenplatform is niet duidelijk gedefinieerd. Het oerwoud van stuur-, project-, en werkgroepen is alleen maar gegroeid. Al deze ontwikkelingen hebben niet bijgedragen aan het beter werken van het Ketenplatform. Er is geen voortgang geboekt op hoogstnoodzakelijke structurele verbeteringen in de keten en in de maatschappelijke opgave. De agenda van het Ketenplatform is nog te veel gericht op het functioneren van (het zaakonderzoek van) het NFI en onvoldoende op de maatschappelijke opgave het forensisch onderzoek in Nederland te verbeteren. Omdat de agenda niet op dit brede strategische niveau is ingevuld, zijn ook de ketenpartners niet op het hoogste strategische niveau vertegenwoordigd. De deelname is nog te veel op tactisch niveau, waarbij de meeste deelnemers niet het eigen belang van hun organisatie(onderdeel) overstijgen.

3.3 Financiën

De ketenpartners hebben de minister gewezen op de behoefte aan extra financiering, gezien het toenemend belang van forensisch onderzoek voor de opsporing en vervolging in de komende jaren. Als randvoorwaarde voor de ketenbrede samenwerking werd echter bij de start in 2019 door de minister meegegeven de visie uit te werken binnen de beschikbare financiële middelen, en de uitdaging was om de doelmatige inzet daarvan te verbeteren. Hij gaf aan dat extra financiering pas aan de orde kan zijn als bekend is welke werkzaamheden van het NFI worden overgedragen naar politielabs of semi-private labs.

De politie zal, volgens de Visie op forensisch onderzoek, de toenemende vraag naar forensisch onderzoek, plus de overgedragen taken van het NFI, faciliteren door herprioritering van capaciteit en budget van tactisch naar forensisch onderzoek. Bij de politie heeft de verschuiving van tactisch naar forensisch echter niet plaatsgevonden. De politie staat op het standpunt dat voor de over te dragen taken ook het daarbij behorende budget beschikbaar moet komen. De politie legt de laatste hand aan een herpositionering naar een duurzaam gepositioneerde forensische opsporing.¹⁸ Deze herpositionering betekent dat de overdracht van NFI-taken niet meer naar 11 politielabs zal gaan plaatsvinden. De labwerkzaamheden die accreditatie vereisen, worden samengevoegd in een beperkt aantal labs. Bulkwerkzaamheden van het NFI worden niet overgedragen aan politielabs, maar worden, in de visie van de politie, nu overgedragen aan de commerciële markt. Er wordt vastgehouden aan de ingezette koers voor de IV-keten FO. Opvallend is dat de politie hiermee beoogt de omvang van de werkzaamheden van het NFI te regelen, zonder voorafgaand overleg met het NFI.

¹⁸ Naar een duurzaam gepositioneerde Forensische Opsporing (herpositionering). Politie, 27-07-2021, definitief concept.

Naast het budget van het NFI is er budget beschikbaar voor de One Stop Shop (OSS). Het budget en de kwaliteit van het uitbestede onderzoek wordt beheerd door het NFI. Politie en Openbaar Ministerie geven concrete opdrachten ten laste van dit budget. Het budget wordt vooral besteed aan forensisch onderzoek dat uitbesteed wordt aan (semi-)private labs.

Het OSS-concept, waarvoor op zichzelf een betekenisvol budget beschikbaar is om activiteiten uit te besteden, was ook in het afgelopen jaar bij alle partijen een *dissatisfier*. Betrokken partijen – Openbaar Ministerie en politie aan de ene kant en het NFI aan de andere kant – zijn ontevreden over de wijze waarop het nu loopt, maar zijn niet bij machte om dit proces vlot te trekken. Het gevolg is een bureaucratisch en traag proces, waarvan ook marktpartijen veel last hebben. Er zijn steeds discussies over de door de labs te leveren kwaliteit en randvoorwaarden, zoals het beschikbaar houden van sporen voor een eventuele contra-expertise. Gelet op de onvrede bij alle partijen over de elementen van de OSS, heeft het departement het NFI opdracht gegeven de OSS op een aantal punten te herzien.

Uitgangspunt bij de besteding van het budget is dat de vraag van Openbaar Ministerie, politie en andere partners leidend is. Daar zijn alle betrokkenen het over eens. De discussies hebben vooral betrekking op de verantwoordelijkheden ten aanzien van de borging van de kwaliteit en het rechtmatig aanbesteden van onderzoeken. De toekomst van de OSS staat, gezien de discussies over kwaliteit en rechtmatigheid, hoog op de agenda van het Ketenplatform. Taken, rollen en verantwoordelijkheden worden bezien. De politie dringt aan op overdracht van de taken van het NFI aan de politie.¹⁹ Het NFI ziet mogelijkheden voor verbetering door de intake van forensisch onderzoek van de frontdesk (zaakonderzoek NFI) en OSS tot een voorportaal te integreren. Conform het gezamenlijke Ketenwerkplan 2021 werkt NFI dit scenario uit.

Het gebrek aan eenduidige visie en sturing op strategisch niveau is een belangrijke oorzaak dat het budget voor de OSS naar verwachting in 2021 weer niet wordt uitgeput, terwijl de vraag naar forensisch onderzoek stijgt. Het wordt tijd dat de ketenpartners en het ministerie samen op het juiste niveau orde op zaken stellen. Dat gaat enerzijds om het beter benutten van het OSS-budget, zodat het niet door onderuitputting verdampt, maar anderzijds ook om fundamentele reflectie op de zin en onzin van het construct OSS. Het gedeelde doel zou een goed werkende keten moeten zijn, het is inmiddels écht de vraag of de OSS daartoe een middel is of dat de OSS dat in de weg staat.

3.4 Resultaten Ketenwerkplan

Proeftuinen

Er zijn zeven proeftuinen gestart en een aantal is al afgerond en geëvalueerd. Uit de evaluatie van de proeftuin 'Anders op de PD'²⁰ blijkt dat de proeftuinwerkwijze leidt tot (in eerste aanzet) 10% meer directe hits in vergelijking tot de reguliere werkwijze en tot het opnemen van meer profielen in de databank. Maar de door de regio Rotterdam gehanteerde regel 'niet meer dan drie sporen per woninginbraak' is in de regio zo geïnternaliseerd, dat zelfs een pilot gericht op onbeperkt sporen inleveren geen grote toename oplevert van het aantal ingediende sporen. De resultaten van deze pilot zijn daardoor beperkt als het gaat om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke vraag. Uit de analyse blijkt dat er heel veel mogelijkheden zijn van verkorting van het forensisch onderzoek als ook de politie haar werkwijze aanpast en als NFI en politie hun informatie-uitwisseling automatiseren. Ook uit de andere evaluaties blijkt dat er veel potentie is om alle partijen in de keten van forensisch onderzoek dichter bij elkaar te brengen in de hartslag van de opsporing. De potentie is groot als **alle** partijen in de keten hun bijdrage leveren door hun werkwijze en systemen aan te passen: van plaats delict tot de rechtbank.

¹⁹ Afspraken over benutten OSS-gelden. Notitie opgesteld door de politie voor de leden van het Ketenplatform. 1 november 2021.

²⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, 33 628, nr. 75.

Ook in deze derde ronde constateert de commissie dat ondanks de positieve evaluaties, partijen niet bij machte zijn om opschaling vlot te trekken. Bij de politie wordt de achterstand in de bezetting voor het forensisch onderzoek inmiddels ingelopen, zodat deze belemmering sterk verminderd is. De politie stelt zich verder op het standpunt alleen verbeteringen door te voeren die geen extra kosten voor de politie met zich meebrengen.

In de proeftuin 'Snelle ID-lijn', die per 1 november 2021 in gebruik is genomen met nieuwe apparatuur van het NFI, staat als enige proeftuin het doorvoeren van structurele verandering, kwantitatief en kwalitatief, centraal. In dit project is het gehele proces van analyse, interpretatie en vergelijking met mensen in de databank, of het juiste DNA van een persoon in een zaak, helemaal geautomatiseerd. Alleen de vondst van het spoor blijft vooralsnog mensenwerk. Dit project is veelbelovend.

De snelle ID-lijn heeft naast verbeteringen bij het NFI de potentie om in de hele keten van Plaats Delict tot rechtszaak waar DNA sporen een rol hebben, verbeteringen door te voeren. Bovendien is de capaciteit van de snelle ID-lijn zodanig dat opschaling snel mogelijk is. Elke politieregio die dat wil kan nu aansluiten. Vooralsnog blijft echter de huidige werkwijze gehanteerd aan de voorzijde van het traject tot insturen van de sporen naar het NFI. Er is alleen afgesproken dat een aantal reeds in beeld zijnde mogelijke verbeteringen in de proeftuinfase gaan worden **onderzocht**. Op het voorstel van het NFI om met een landelijke en een stedelijke regio te starten in de proeftuin, heeft de politie aangegeven, vanwege de beschikbare capaciteit bij de politie, alleen deel te nemen met de regio Rotterdam. Momenteel worden dus zowel de procesverbeteringen in de keten aan de kant van politie en Openbaar Ministerie als de mogelijkheden voor opschaling niet ten volle benut.

In de overige proeftuinen was de opzet tijdelijk en de uitvoering daarmee voor partijen relatief vrijblijvend. Deze proeftuinen hebben vooral inzichten opgeleverd op wat wel en wat niet werkt. Of en wanneer op basis van deze proeftuinen structurele veranderingen worden doorgevoerd, is nog onduidelijk. In de terugblik op het Ketenwerkplan 2020²¹ geven de ketenpartners aan dat voor structurele veranderingen structurele financiering een belangrijke voorwaarde is.

IV-Keten FO

Met samenwerking op het gebied van de informatievoorziening zijn grote vorderingen gemaakt. Er is een nieuwe ketenbrede stuurgroep onder leiding van de politie ingesteld. Het programma Effectieve IV in de keten FO 2020-2023 (IV-keten FO) met bijbehorend projectplan is in uitvoering genomen.²² Met het programma wordt beoogd eenmalig invoeren en meermalig gebruik in de keten te realiseren, de snelheid te vergroten, de administratieve lasten te verlagen en de kansen op fouten te verkleinen. Betrokkenen geven aan dat er veel energie vrij is gekomen, waardoor gericht en gezamenlijk gewerkt wordt aan de gewenste veranderingen. De commissie ziet dat de informatievoorziening in het afgelopen jaar meer prioriteit heeft gekregen binnen de politie en binnen het NFI. Het Openbaar Ministerie participeert ook in het ketenproject. Zorgen zijn er over voldoende inzet (kwalitatief en kwantitatief) van het Openbaar Ministerie en van de business owners binnen het NFI en de politie.

3.5 Sourcing

Overdragen aan de markt

Ten opzichte van de vorige visitatieronde heeft een beperkt aantal wijzigingen plaatsgevonden in het uitbesteden van forensisch onderzoek. Beoogd was dat de te ontwikkelen sourcingsvisie gaat aangeven welke werkzaamheden wanneer worden overgedragen aan politie of de markt. Het

²¹ Terugblik Ketenwerkplan 2020. Openbaar Ministerie, Politie en FI, 22 februari 2021.

²² Onderzoek Effectieve Informatie Voorziening Keten FO, december 2019. Nulmeting en Businesscase Keten Forensisch Onderzoek, Bureau Significant Public, 2020. Effectieve Informatie Voorziening Keten Forensisch Onderzoek - Programma IV Keten FO (2020-2023) – Projectplan 2020, d.d. 7 september 2020. En: IV-keten forensisch onderzoek – effectmeting verbetering. Significant Public, 4 september 2020. Effectieve IV-keten FO – Keten processturing en -integratie, d.d. 23 september 2020.

ministerie van Justitie en Veiligheid heeft, conform de aanbeveling van de commissie in 2020, de sourcing-opdracht geformuleerd. Er is een stuurgroep Sourcing ingesteld onder regie van het ministerie waaraan de drie ketenpartners deelnemen. Daarmee is de opdracht een gemeenschappelijke opgave geworden.

Nader onderzoek is gedaan met betrekking tot de overdracht van drugs-, DNA-onderzoek en digitaal onderzoek. Uit de impactanalyses blijkt dat voor de korte termijn herverdelingen van drugs en DNA-onderzoek niet loont. Uit de impactanalyse herverdeling digitaal onderzoek bleek dat er – in termen van snelheid en efficiency en met huidige budget en capaciteit – weinig optimalisaties van het digitaal onderzoek mogelijk zijn. De werkgroep Sourcing heeft op deze drie terreinen wel voorstellen gedaan voor extra budget en hoe dat in hun ogen het best besteed kan worden. Deze inzichten liggen ten grondslag aan de € 30 miljoen structurele versterking van het forensisch onderzoek.²³

Het NFI geeft in zijn visie op sourcing van DNA-onderzoek aan dat door overdracht van taken aan politie of (semi-)private labs met behoud van het budget het NFI meer ruimte zou moeten krijgen voor complex, innovatief en multidisciplinair onderzoek. Het minder complexe sporenonderzoek kan dan door de politielabs gedaan worden, het minder complexe onderzoek en een aantal typen veelvoorkomend complex onderzoek in enkelvoudige zaken door (semi-)private labs. Om te borgen dat de innovatie-, scholings- en expertisetaak van het NFI effectief en efficiënt uitgevoerd kan blijven worden, is het volgens het NFI nodig dat een basisvolume van het deskundigheidsgebied bij het NFI blijft. Een basisproductie is ook nodig om bedrijfseconomisch interessant te zijn. Tevens wil het NFI verkennen of het OSS-budget benut kan worden voor onderzoek door het NFI.

Politie en Openbaar Ministerie geven aan dat ook andere criteria van belang zijn om te denken aan uitbesteden van onderzoek. Ze zien dat (semi-)private labs ook technologische mogelijkheden hebben die het NFI niet in huis heeft, dat er private partijen zijn die ook complex onderzoek aankunnen, dat de markt mogelijkheden kan bieden om piekbelasting op te vangen indien er stuwmeren dreigen te ontstaan bij het NFI en dat er naar verwachting een prikkel uitgaat van uitbesteding door het NFI om kostenefficiënt te werken. Zij willen bepalen aan wie de opdracht voor forensisch onderzoek wordt gegund en houden daarbij te weinig rekening met de impact die dergelijke keuzes hebben op de bedrijfsvoering van het NFI.

Het valt de commissie op dat er weinig aandacht is voor de vraag of de markt van forensisch onderzoek wel goed werkt. Voor een goed werkende markt is het onder andere van belang dat er meer partijen zijn, dat er continuïteit zit in de vraag en de omvang van het budget substantieel is. Tevens is de wijze van aanbesteding en het borgen van de kwaliteit van belang voor de marktwerking. De commissie heeft twijfels bij de aanwezigheid van deze voor marktwerking essentiële condities en of het effectief is in het strafproces aan buitenlandse partijen opdrachten te verlenen, aangezien de voertaal Nederlands is.

De commissie constateert en concludeert dat er tussen de ketenpartners op dit strategisch belangrijke onderwerp na een jaar nog steeds geen overeenstemming is bereikt over de sourcingsvisie en de uitgangspunten voor de uitwerking daarvan.

3.6 Capaciteit politie

Signaleerde de visitatiecommissie in haar vorige rapport nog dat de bezetting van de politie voor forensische onderzoek lager was dan de beschikbare formatie van 1500 fte, in het afgelopen jaar is de bezetting beter geworden. De ingezette activiteiten van de politie op intensivering van de werving en de opleiding hebben hun vruchten afgeworpen. Er zijn nog wel veel personen in opleiding, waardoor de operationele capaciteit nog niet op het gewenste niveau is. Dat laat zien dat het de politie in ieder geval menens is om de eigen capaciteit op orde te brengen.

²³ Extra investeringen in het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit. Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 4-10-2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29911, nr. 329.

3.7 Het overlijdensonderzoek

De commissie beval vorig jaar aan op zo kort mogelijke termijn met de gehele keten een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de plaats van radiologie en secties in het overlijdensonderzoek.

In 2017, toen de Universiteit van Maastricht en het NFI er onderling niet uitkwamen, heeft de minister van Justitie en Veiligheid hen gevraagd een gezamenlijk onderzoeksvoorstel te ontwikkelen. Eind 2020, na diverse interventies op strategisch niveau en personele wisselingen, was het onderzoeksvoorstel gereed. Het ministerie is de opdrachtgever geworden van het onderzoeksproject RAPTOR, dat staat voor Radiologie, Pathologie en Toxicologie van Overlijdensonderzoek tot Rechtspraak. De centrale onderzoeksvraag is: Hoe kunnen de schouw, (postmortale) forensische radiologie, toxicologie en forensische pathologie (optimaal) worden ingezet bij overlijdensonderzoeken in de strafrechtketen? De uitvoering van het onderzoek is begin 2021 gestart. Het vastgestelde onderzoek is meerjarig. Zo maakt ook een promotieonderzoek bij de Universiteit van Maastricht en bij het NFI deel uit van de aanpak. In de stuurgroep van het onderzoek zijn de twee betrokken partijen vertegenwoordigd. De overige ketenpartners als politie en Openbaar Ministerie worden betrokken bij de uitwerking van onderdelen. Zij nemen deel aan de diverse projectgroepen.

Het heeft dus lang geduurd, maar het onderzoek loopt nu. Ook de relaties tussen de betrokken organisaties zijn, mede door de personele wisselingen en nadere afspraken met personen, verbeterd. De gesprekken zijn meer open en meer gelijkwaardig. De operationele aspecten van de huidige werkwijze kunnen daardoor worden verbeterd.

De wetenschappelijke benadering van het onderzoek gaat voorbij aan het probleem van de tegengestelde belangen van partijen. Het uitwerken van het optimale en meest efficiënte proces in de keten wordt bovendien belemmerd door de verschillende budgetten waaruit radiologie en secties worden gefinancierd en de governance die bij die budgetten hoort. Ten slotte zijn er betrokkenen die aangeven dat er al genoeg bekend is over de waarde van radiologie en secties in het forensisch onderzoek en is de meerwaarde van meerjarig onderzoek voor hen niet duidelijk.

De Visitatiecommissie gaf in haar aanbeveling vorig jaar al het belang aan de voorgaande punten zo snel als mogelijk op te pakken in de nog op te stellen visie op overlijdensonderzoek. De resultaten van het meerjarige onderzoek worden daarbij benut, maar de uitwerking van de visie moet daar niet op wachten. De ketenpartners NFI, politie en Openbaar Ministerie zijn nu van plan de visie volgend jaar op te leveren. Zolang er nog geen nieuwe visie is, wordt op de oude manier doorgewerkt.

3.8 Doorontwikkeling SLA

In de afspraken van het NFI met het ministerie van Justitie en Veiligheid over het jaarbudget speelt het kostprijsmodel een belangrijke rol. Het kostprijsmodel van het NFI is gebaseerd op toerekening van kosten aan declarabele uren, dat wil zeggen uren die besteed worden aan Zaakonderzoek (K1), Research & Development (K2) en Kennis- & Expertisecentrum (K3). Er is een link tussen kostprijsmodel en de SLA. De uit het kostprijsmodel komende uurtarieven worden via normtijden gekoppeld aan de producten van het zaakonderzoek (K1), waardoor een tarief per product ontstaat. De normtijden zijn gebaseerd op het capaciteitsmodel van het NFI. Naar aanleiding van de agentschapsdoorlichting van het NFI (mei 2021) is geadviseerd het kostprijsmodel door te ontwikkelen. De implementatie van deze recente aanbeveling loopt nog.

Vorig jaar constateerde de commissie dat de Service Level Agreement (SLA), de overeenkomst over de te leveren producten in het zaakonderzoek, uiteindelijk niet doorontwikkeld was naar een 2.0-versie. De SLA is een lang overzicht van meer dan 200 verschillende producten. De SLA heeft

vooral een rol om tussen politie, Openbaar Ministerie en het NFI nadere afspraken te maken over de productie in zaakonderzoeken.

De toename van het multidisciplinaire onderzoek en ook de pieken en dalen in de vraag naar specifieke producten, maken het noodzakelijk dat er meer flexibiliteit komt in de productie. De oplossing wordt vooralsnog gezocht in aanpassing van het capaciteitsmodel. Een groep van producten wordt dan gekoppeld aan een groep medewerkers die verschillende producten kunnen leveren (en dus flexibel in te zetten zijn). Daarnaast worden een aantal complexe (multidisciplinaire) zaken uitgevoerd op basis van uurtarieven in plaats van producttarieven. Hoewel de flexibiliteit in sturing groter is geworden, is de SLA 2022 in opzet nog hetzelfde als die van de voorgaande jaren.

De commissie constateerde al eerder in dit rapport dat de opzet, de gedetailleerdheid en het gebruik van de SLA tot veel ontevredenheid leidt. Hopelijk leidt de doorontwikkeling tot een bruikbaar instrument. De commissie meent echter dat dat niet mogelijk is zonder een gedeeld onderliggend beeld van de betrokkenen over de aard en inzet van hun onderlinge samenwerking. De SLA zou een vehikel van die nieuwe gedeelde beelden en verhoudingen moeten zijn, geen vervanging daarvan. Gebruik de SLA als contract waarmee partijen zich jaarlijks aan elkaar binden en controle op elkaars inzet kunnen uitoefenen. De SLA staat nu de verbetering van de relatie in de weg.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de vorige hoofdstukken zijn de bevindingen beschreven over de voortgang van het programma en de actielijnen, zoals de commissie die in oktober 2021 heeft aangetroffen. Aan de hand van deze bevindingen trekt de commissie een aantal conclusies en doet ze een aantal aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren.

4.1 Conclusies

Het verandertraject NFI Next

1. Het NFI heeft het verandertraject NFI afgerond en stuurt het vervolg aan via de lijnorganisatie. 'NFI kiest koers' geeft richting aan de gewenste doorontwikkeling. De resultaten worden gemonitord met behulp van de instrumenten van 'NFI houdt koers'. Door een gerichte communicatiecampagne is het nieuwe veranderproces gaan leven.
2. De uitgevoerde zelfevaluatie, waaronder een extra medewerkerswaarderingsonderzoek, toont aan dat het verandertraject heeft bijgedragen aan het verbeteren van de arbeidsrelaties, het leiderschap, de samenwerking met de keten (op operationeel niveau) en de kwaliteit. Het afgelopen jaar zijn verbeteringen in de informatievoorziening in gang gezet waarvan verwacht mag worden dat deze op korte termijn positieve resultaten zullen opleveren. Dat wil niet zeggen dat het NFI klaar is. De achterstand is ingelopen, de basis meer op orde. Op dit fundament kan het NFI de doorontwikkeling de komende jaren verder vormgeven.

Arbeidsrelaties

3. Bij de divisie BDE zijn het afgelopen jaar diverse acties uitgevoerd die ertoe hebben bijgedragen dat de divisie gemiddeld gezien de achterstand aan het inlopen is die het had in de arbeidsrelaties op de andere divisies. Het medewerkerswaarderingsonderzoek toont een significante verbetering op aspecten als sociale veiligheid, samenwerking binnen het team en samenwerking tussen teams. De visitatiegesprekken bevestigen dit beeld.
4. In de divisie CFS is helaas een aantal scores van het medewerkerswaarderingsonderzoek significant verslechterd. Het is de divisie met 14 grote en kleine deskundigheidsgebieden. Gebieden waar de vraag toeneemt en waar deze minder groot wordt. En waar het effect van een paar vacatures groot is op de werkdruk. Een divisie met een grote diversiteit aan leiderschapsstijlen en -typen. De vervulling van de teamleidersposities is nog niet stabiel. Nu het nieuwe divisiehoofd is ingewerkt, zijn interventies gepleegd om snel aan de verbetering van de arbeidsverhoudingen te werken. Dit was ook nodig gezien de resultaten van het medewerkersonderzoek. Het managementteam stelt een toekomstplan en richt een proces in om te komen tot een strategische personeelsplanning voor de divisie. Het is nu nog te vroeg om te bepalen of deze maatregelen voldoende effectief zijn.

Leiderschap en sturing

5. De stabiliteit in de top van het NFI, op het niveau van directie en divisiehoofden is sterk verbeterd. Er zijn nu geen interimers of waarnemers meer. Het team kent een open en collegiale sfeer. De betrokkenheid bij de voorbereiding van besluiten is verbeterd, het managementteam gebruikt de ideeën van medewerkers en ondernemingsraad en het communiceert transparant over de besluitvorming. Op veel terreinen is meerjarenbeleid vastgesteld. De duidelijkheid over de koers en het beleid van het NFI is daardoor toegenomen. Op het niveau van teamleiders is de gewenste stabiliteit nog niet in de volle breedte gerealiseerd.

6. De leiderschapontwikkeling heeft, na afronding van het leiderschapsprogramma EL@N, structureel aandacht gekregen en is niet vrijblijvend. Om de leidinggevenden verder te ondersteunen, worden er, voor zover de covid-19-situatie het toelaat, zogenaamde leidinggevendencafés gehouden (naar analogie met de Science cafés), worden intervisiegroepen ingericht en is het voornemen twee grote managementconferenties per jaar te organiseren voor alle leidinggevenden van het NFI. Het voorstel om het leiderschapsprogramma uit te breiden met de partners, is in samenwerking met de ketenpartners bezien, maar heeft tot op heden geen invulling gekregen.
7. Op het terrein van het ontwikkelen van meerjarig beleid is ook voortgang geboekt. Samen met de medewerkers vindt nu de uitwerking plaats van de Strategische Personeelsplanning (SPP). Naar verwachting is er voor het eind van dit jaar een SPP vastgesteld op het niveau van het NFI, de divisies en voor twee teams per divisie. Het jaar 2022 zal worden gebruikt om ook de uitwerking voor de overige teams af te ronden. Ondanks het feit dat er grote behoefte is aan een visie op leiderschap, waarin onder meer is opgenomen hoe het leiderschap en de experts zich tot elkaar zouden moeten verhouden, blijft de vaststelling daarvan nog achterwege.
8. Het overlegklimaat tussen directie en de nieuwe ondernemingsraad is verbeterd. De ondernemingsraad ziet dat er nu volop aandacht is voor hun jarenlang geuite wens om een Strategische Personeelsplanning op NFI-, divisie- en teamniveau op te stellen. De ondernemingsraad ziet en waardeert dat de directie de arbeidsrelaties aanpakt. De communicatie daarover, de wijze waarop aandacht wordt gegeven aan het herstel van verstoorde arbeidsrelaties, de inzet om alle medewerkers mee te krijgen en aandacht voor persoonlijk leiderschap kan huns inziens worden verbeterd. De vacaturestop is in de ogen van de ondernemingsraad zeer ongewenst, niet alleen vanwege de verlaging van de productie maar ook de willekeur van het instrument en de grote onzekerheid die het bij de medewerkers heeft opgeroepen.

Informatievoorziening en communicatie

9. Het verbeteren van de informatievoorziening (IV) bij het NFI en in de keten van forensisch onderzoek is het afgelopen jaar in gang gezet. Op basis van een vastgesteld meerjarenplan 2021-2024 en een I-strategie wordt gericht gewerkt aan de verbetering van de eigen informatievoorziening die aansluit op de architectuur van de strafrechtketen en op de gewenste IV-keten FO. De organisatie die nodig is voor de uitvoering, is ingericht. Tegelijkertijd ziet de commissie ook dat die organisatie kwetsbaar is, omdat het Openbaar Ministerie niet goed is aangehaakt en de benodigde businesscapaciteit van alle partners om de werkprocessen op elkaar af te stemmen, eveneens kwetsbaar is ingericht.
10. De interne communicatie is als instrument benut om de beoogde veranderingen te stimuleren. In het afgelopen jaar zijn de mogelijkheden van de externe communicatie beter benut, wat heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid van het NFI. Deze inzet heeft geleid tot kwantitatief en kwalitatief gezien betere aandacht in de media. De media hebben nu een positief beeld van het instituut, zowel bepaald door de technologische topprestaties als de deskundigheid van het NFI in rechtszaken.

Kwaliteit

11. In juni is het plan van aanpak versterking kwaliteitsmanagement NFI vastgesteld en is de implementatie gestart. De taakverdeling tussen de algemeen directeur en de wetenschappelijk directeur, en tussen het centrale en decentrale kwaliteitsmanagement is verduidelijkt. De verhoudingen tussen decentraal en centraal kwaliteitsmanagement zijn verbeterd. De commissie constateert dat de doelen die met de vijf aanbevelingen van het MIT-rapport uit 2018 werden beoogd, nu allemaal zijn gerealiseerd.

Continuïteit en financiën

12. Na jarenlang interen op het eigen vermogen, uitstellen van investeringen in de informatievoorziening en uitstellen van vervangingen van laboratoriumapparatuur was de bodem bereikt. Om de continuïteit van de informatievoorziening te borgen en nadat het ministerie van Justitie en Veiligheid (opdrachtgever en eigenaar) had aangegeven dat een oplossing gezocht moest worden binnen de bestaande middelen, heeft de directie het budget voor de informatievoorziening verhoogd en andere kostenposten, zoals die van het zaakonderzoek, verlaagd. Aan structurele en duurzame financiering wordt gewerkt, maar dit is nog niet geregeld bij het vaststellen van het rapport (november 2021). Deze ontwikkeling verhoudt zich niet tot de Visie op forensisch onderzoek en de ambities van de keten en is ongewenst. De gang van zaken heeft de relatie met de ketenpartners politie en Openbaar Ministerie, en met de medewerkers (inclusief ondernemingsraad) sterk onder druk gezet.

Samenwerken in de keten

13. Niet de strategische agenda van de forensische opsporing staat centraal op de agenda van het Ketenplatform, maar de verdeling van het NFI-budget. Dat leidt vaak tot onvriendelijke debatten over middelen en het werk van het NFI, in plaats van over de strategische prioriteiten van de keten van forensische opsporing.
14. De ketenpartners zijn in het Ketenplatform niet op het hoogste strategische niveau vertegenwoordigd en de onderlinge relatie is moeizaam. De deelname is nog teveel op tactisch niveau, waarbij de meeste deelnemers niet het eigen belang van hun organisatie(onderdeel) overstijgen. De eerdere aanbeveling van de commissie om de leden van het platform op strategisch niveau te brengen, heeft niet bij iedere deelnemende organisatie opvolging gekregen. Opvallend gegeven in dit verband is de afwezige rol van de top van het ministerie van Justitie en Veiligheid (in de rol van formele eigenaar en in de rol van opdrachtgever van het NFI) om desnoods als 'scheidsrechter' te acteren en partijen bij elkaar te brengen.
15. Het ministerie heeft geïntervenieerd door nieuwe stuurgroepen in te richten. De verhouding van de nieuwe stuurgroepen in relatie tot het Ketenplatform is niet duidelijk gedefinieerd. Het oerwoud van stuur-, project-, en werkgroepen is alleen maar gegroeid. Het Ketenplatform werkt dan ook onvoldoende. Sterker geformuleerd: het gaat eerder achteruit dan vooruit.
16. Er is geen eenduidige visie met een concrete invulling op de toekomstige taken, rollen en verantwoordelijkheden. De deelnemers aan het platform hebben bovendien zeer uiteenlopende opvattingen, onder meer over het gegeven of het NFI nu wel of niet een vraaggerichte organisatie is voor de werkomgevingen K1, K2 en K3. Onderwerpen die elkaars interne organisatie raken, blijven moeizaam, en het NFI voelt zich in dit proces niet echt veilig.
17. Ook de One Stop Shop functioneert nog steeds niet goed. Er is geen gezamenlijke sourcingsvisie met een concrete uitwerking van welke werkzaamheden van het NFI wanneer worden overgedragen naar politielabs of semi-private labs en welke randvoorwaarden nodig zijn in de vorm van budget voor de overdracht.
18. Het onderzoeksvoorstel voor het overlidensonderzoek (RAPTOR) is, na interventies op strategisch niveau door zowel het NFI als de Universiteit van Maastricht, vastgesteld en in uitvoering genomen. Op operationeel niveau is de werkrelatie op het gebied van radiologie en secties verbeterd. De visie op overlidensonderzoek, die door de ketenpartijen wordt opgesteld, is echter nog niet gereed en zal pas volgend jaar verschijnen. Hoewel de resultaten van het onderzoek RAPTOR benut zullen worden voor deze visie, hoeft de uitwerking van de visie hier niet op te wachten.
19. De realisering van de Visie op forensisch onderzoek achten partijen niet mogelijk binnen de huidige beschikbare budgetten. Dit is een barrière voor de opschaling van de succesvolle verbeteringen uit de proeftuinen en ook voor de overdracht van taken.

20. Er is voortgang geboekt in het verbeteren van de informatievoorziening. Zowel in de verbetering van de informatievoorziening binnen de organisaties van de ketenpartners politie en NFI als in de ketenbrede voorzieningen. Maar ook dit proces blijft kwetsbaar, onder meer als gevolg van de gebrekkige aansluiting van het Openbaar Ministerie op dit onderwerp.
21. In de activiteiten van het Ketenplatform is volop aandacht voor de versnelling van de opsporing, het overdragen van taken naar politielabs en (semi-)private partijen en het verbeteren van de ketensamenwerking. Dit leidt echter nog tot onvoldoende resultaat. Voor andere uitgangspunten van de Visie op forensisch onderzoek blijkt minder aandacht, zoals voor verbetering van de vervolging en berechting en voor het waarborgen van de positie van het NFI.

4.2 Aanbevelingen

De visitatiecommissie doet op basis van de bevindingen uit de derde en laatste visitatieronde de volgende aanbevelingen.

NFI

1. Het NFI heeft zijn koers gekozen. Het is belangrijk deze koers vast te houden en goed in lijn te brengen met de verdere ontwikkeling van (persoonlijk) leiderschap en de strategische personeelsplanning. Ook de te verbeteren relatie met de ketenpartners zal uitlegbaar moeten worden doorontwikkeld in lijn met de gekozen koers.
2. Breng als NFI in de visie op leiderschap meer lijn in de grote diversiteit in span of control, combinatie van rollen en leiderschapstypen. Hanteer binnen die visie een bandbreedte om recht te doen aan verschillen die samenhangen met de aard en omvang van het werk. De inrichting van het leiderschap moet dienstbaar zijn aan het hogere doel, namelijk het zorgdragen voor continuïteit van een goed functionerend NFI: dat rechtvaardigt verschillen in de inrichting en invulling van het leiderschap. Dat geldt voor de span of control, maar ook voor de verhouding tussen vakdeskundigheid en leiderschapstijl. Onderdeel van de visie op leiderschap is tevens het persoonlijk leiderschap, ook bij de medewerkers, en het vermogen om leiding te ontvangen.
3. Blijf als leiding investeren in de relatie met de ondernemingsraad en als ondernemingsraad in de relatie met de leiding. Onder meer door het ontwikkelen van een gezamenlijke opvatting over de belangrijkste prioriteiten en het daartoe inrichten van een doorzichtig besluitvormingsproces. Werk samen aan versterking van de bezetting van de ondernemingsraad.
4. Richt binnen het NFI een systematische periodieke toetsing in om de voortgang van de doorontwikkeling te borgen nu de externe prikkel van de visitaties wegvalt.

Samenwerking in de keten

5. Verbreed de agenda van het Ketenplatform tot de maatschappelijke opgave om het forensisch onderzoek te optimaliseren wat betreft omvang, snelheid en kwaliteit.
6. Verhoog als politie en ministerie van Justitie en Veiligheid de eigen vertegenwoordiging in het Ketenplatform naar strategisch niveau. Stap als lid van het Ketenplatform over de schaduw van het eigen belang heen en maak op basis van het ketenbelang gezamenlijke strategische keuzes voor de uitwerking van de Visie op forensisch onderzoek ten aanzien van de OSS, Sourcing, overlijdensonderzoek en het borgen van kwaliteit en rechtmatigheid van uitbesteed forensisch onderzoek. Gebruik het verdelen van het beschikbaar gekomen budget van € 30 miljoen als een procesversneller, met als grondhouding dat de besteding daar terecht moet

komen waar die het grootste recht doet aan het verwezenlijken van de gezamenlijke Visie op forensisch onderzoek.

7. Verduidelijk als Ketenplatform taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen in de keten van forensisch onderzoek. Doe daarbij zowel recht aan het agentschapsmodel (de 'driehoek') als aan het uitgangspunt dat het Openbaar Ministerie en politie de vraag naar forensisch zaakonderzoek bepalen. Pas het relatiestatuuut dat behoort bij het driehoeksmodel daarop aan.
8. Voer met een zekere regelmaat driehoeksoverleg tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid (eigenaar en opdrachtgever) en het NFI in aanwezigheid van politie en Openbaar Ministerie, met als doel strategische onderwerpen en ook de onderlinge relatie in alle openheid bespreekbaar te maken. Investeer als ketenpartners ook in informele overlegvormen, zoals de voorzitter van het Ketenplatform nu doet met de leiding van het NFI, waarbij 'met de benen op tafel', lastige onderwerpen, ook in de onderlinge relatie, bespreekbaar worden gemaakt.
9. Zorg als minister van Justitie en Veiligheid, die systeemverantwoordelijk is voor het forensisch onderzoek, ervoor dat de ketenpartners NFI, politie en Openbaar Ministerie voorzien zijn van het budget dat nodig is om de Visie op forensisch onderzoek te realiseren.
10. Stel als departement, gezien de huidige geconsolideerde markt voor forensisch onderzoek, de randvoorwaarden vast voor het uitbesteden van forensisch onderzoek aan (semi-) private labs. Borg daarmee de kwaliteit van het forensisch onderzoek en een goed werkende markt voor forensisch onderzoek. Bepaal, voor zover noodzakelijk, de voorwaarden voor deelname van organisaties uit het buitenland binnen de randvoorwaarden van de EU-regels voor aanbesteding. Stel daarbij eisen aan de correspondentie, omdat het strafproces in de Nederlandse taal plaatsvindt en alle documentatie in het Nederlands moet zijn gesteld.
11. Borg als departement, vanuit de rol van opdrachtgever, de continuïteit van het forensisch onderzoek door voldoende kennis, ervaring en onderzoeksfaciliteiten te hebben in het publieke domein. Waarborg de positie van het NFI als wetenschappelijk topinstituut.
12. Borg als stelselverantwoordelijke directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving binnen de forensische keten een vorm van systematische periodieke toetsing om de voortgang van de uitwerking en implementatie van de visie op forensisch onderzoek binnen de hele keten te kunnen monitoren.