

De tweede visitatieronde

Visitatiecommissie NFI

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, 10 december 2020

INHOUDSOPGAVE

	Bladzijde
Voorwoord	3
1. Taak en werkwijze van de Visitatiecommissie NFI	4
1.1 Context en taak	4
1.2 De werkwijze	5
1.3 Het verbetertraject	5
1.4 De toetsing door de commissie	7
2. De voortgang van het verbetertraject	8
2.1 Het verandertraject NFI Next	8
2.2 Actielijn Arbeidsrelaties	9
2.3 Actielijn Leiderschap en sturing	12
2.4 Actielijn Samenwerking in de keten	14
2.5 Actielijn Informatievoorziening en communicatie	23
2.6 Actielijn Kwaliteit	25
3. Conclusies en aanbevelingen	27
3.1 Conclusies	27
3.2 Aanbevelingen	29

VOORWOORD

In november 2017 is besloten de voortgang van het verbetertraject voor het NFI door middel van visitaties te monitoren. De door de minister van Justitie en Veiligheid ingestelde visitatiecommissie heeft in de periode februari tot juni 2019 haar eerste en in de periode september – november 2020 haar tweede visitatieronde uitgevoerd. De commissie heeft net als in de eerste ronde getoetst of het verbetertraject doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Dat meerjarige verbetertraject is in mei 2017 gestart en loopt door tot eind 2020. In dit tweede rapport vindt u de bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de tweede visitatieronde, waarbij het gaat over de veranderingen die hebben plaatsgevonden sinds de eerste rapportage.

Het NFI heeft in het afgelopen jaar te maken gehad met zeer bijzondere omstandigheden. In september 2019 overleed de algemeen directeur Leo Zaal. Dat heeft diep ingegrepen in de organisatie. De opvolger van Leo Zaal, Marc Elsensohn, is in juni 2020 aangetreden. Tot die datum heeft Annemieke de Vries, directeur wetenschap en technologie en plaatsvervangend algemeen directeur, de organisatie geleid. Ook kreeg het NFI, net als iedereen, sinds maart 2020 te maken met de gevolgen van covid-19, die leidden tot een ingrijpende aanpassing van de werkwijze. Deze omstandigheden hebben ook hun invloed gehad op de voortgang van het verbetertraject.

De tweede visitatieronde zou in mei/juni plaatsvinden, maar als gevolg van de maatregelen rond covid-19 is deze een aantal maanden verschoven.

De commissie constateert dat er redelijke voortgang is op de verbeteracties. Als het gaat om de arbeidsrelaties is in veel divisies verbetering te zien en de medewerkers ervaren dat ook zo, getuige onder andere het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Opvallend is wel dat de divisie BDE achterblijft. Dat vergt nog veel aandacht. In het leiderschapstraject is een goede basis gelegd met het leiderschapsprogramma El@n, dat door de leidinggevendenden is doorlopen.

De externe oriëntatie van het NFI levert, zoals bij elke cultuurverandering, een wisselend beeld op. Dit is wel een van de opgaven voor de komende tijd. Ook het functioneren van de strafrechtketen blijft op het gebied van het forensisch onderzoek een punt van zorg. Positief is dat er een convenant is afgesloten, zorgelijk zijn de vele wisselingen bij de ketenpartners. De concretisering van de visie op forensisch onderzoek laat op zich wachten. Een voorbeeld is de verdere uitbouw van de politielabs. Op zich een goede zaak, maar het zou beter zijn als deze ontwikkelingen passen in een verder geconcretiseerde visie. Teleurstellend is het feit dat het noodzakelijke ketenbrede IV-project nog niet in uitvoering is. In de keten zien we dat het departement een sleutelrol heeft, die echter tot op heden nog onvoldoende scherp en strategisch is ingevuld.

Het ingezette verandertraject eindigt in december 2020. Dat is nu. De commissie ziet, als vermeld, duidelijk verbeteringen, maar het veranderproces is nog niet af en nog onvoldoende geborgd in de organisatie.

De derde en laatste visitatieronde zal in het najaar van 2021 plaatsvinden.

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 visitatie. Net als vorig jaar waren alle gesprekken zeer open. De betrokkenheid van onze gesprekspartners bij het forensisch onderzoek is groot, in het bijzonder bij de ketenpartners van het NFI.

W. Sorgdrager,
Voorzitter

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 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 in uitvoering genomen. Het NFI startte met het ontwikkelen van een missie, visie en strategie. Vanaf eind 2017 werd het proces van de cultuurverandering vormgegeven in het verandertraject 'NFI Next', dat doorloopt 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 de aanvankelijk gedachte matrixsturing is niet doorgezet.

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 door het NFI.⁴ De samenstelling van de commissie is door de minister van Justitie en Veiligheid gewijzigd voor deze tweede visitatieronde⁵. De heer mr. J. van der Vlist maakt sindsdien deel uit van de commissie.

In haar eerste visitatieronde⁶, gehouden van februari - juni 2019, constateerde de commissie dat een aantal ontwikkelingen in het eerste kwartaal van 2018 voor een versnelling van het verbetertraject hebben gezorgd. De commissie constateerde eveneens dat er nog wel het een en ander moet gebeuren, met name waar het gaat om de externe oriëntatie van het NFI en het functioneren van de keten van forensisch onderzoek. De commissie heeft op 13 juni 2019 negen aanbevelingen gedaan, gericht op zowel het NFI en de ketenpartners als op het ministerie van Justitie en Veiligheid om te stimuleren dat de broze positieve verbeteringen doorgezet worden.

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 eerste visitatieronde, Den Haag, 13 juni 2019. Bijlage bij de brief van de minister van JenV (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 628, nr. 63)

De tweede visitatieronde was oorspronkelijk gepland voor het voorjaar van 2020. Door de coronamaatregelen is deze verplaatst naar het najaar van 2020. De visitatieronde liep van september tot november 2020.

1.2 De werkwijze

De tweede visitatieronde is gehouden in de periode september tot en met november 2020.

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 9 september 2020 een informatiedag georganiseerd waarop een reeks informele achtergrondgesprekken is gevoerd.

De gesprekken op de visitatiedagen 18, 23 en 28 september 2020 waren een zeer belangrijke bron van informatie. De commissie heeft medewerking gevraagd aan medewerkers en leidinggevenden van het NFI, de ondernemingsraad, partners in de strafrechtketen, de eigenaar, de opdrachtgever, een marktpartij, enkele wetenschappelijke instituten en de advocatuur. Alle genodigde gesprekspartners waren graag bereid hun medewerking aan de commissie te verlenen.

In totaal zijn 34 visitatiegesprekken gevoerd, waarin de commissie in totaal met 45 personen heeft gesproken. Om de genodigden meer spreektijd te geven zijn er 10 parallelle gesprekken gevoerd, waarbij de commissie werd vertegenwoordigd door twee leden. Van de 45 personen die de commissie heeft gesproken, waren er 32 werkzaam bij het NFI en 13 waren externen uit de strafrechtketen en van het ministerie. In verband met de coronamaatregelen was het aantal gesprekspartners per gesprek gemaximeerd tot drie personen en vonden drie gesprekken plaats in de vorm van een videoconferentie. De gesprekken waren open en vormden voor de commissie een belangrijke bron om een goed beeld te krijgen van de voortgang van het verandertraject NFI Next.

Na de visitatiedagen heeft de commissie in oktober nog twee aanvullende gesprekken gevoerd met de directie van het NFI en de politie. Ook bracht ze op 4 november een webinarbezoek aan het politielab Midden-Nederland.

De medewerkers van het NFI met wie een gesprek is gevoerd, 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, voorkomt dit niet dat passages in hun context tot een specifieke persoon herleidbaar zijn. Daarvan is de commissie zich bewust.

Het rapport van de tweede 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 tweede lid van het Instellingsbesluit 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 management-cultuur. Cultuur kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. De commissie gaat uit van de definitie die de onderzoekers hebben gehanteerd in 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 leidinggevendenden 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 eigenaar- en opdrachtgeverschap met 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.

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.

De door de commissie onderscheiden actielijnen zijn ook alle terug te vinden in het verandertraject NFI Next. In dat traject zijn de actielijnen Arbeidsrelaties en Leiderschap samengevoegd tot Personeel & Organisatie.

1.4 De toetsing door de commissie

De voortgang is door de commissie getoetst aan de hand van eerder beschreven nulsituaties en planningen. 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 loopt door tot eind 2020. Voor de actielijn Kwaliteit is als nulsituatie genomen de situatie zoals beschreven in het MIT-rapport. Dit rapport bevat geen planning. In de eerste visitatieronde is de planning die het NFI hanteert in beeld gebracht. Deze planning is in deze tweede ronde als referentie gebruikt om de voortgang te toetsen.

De commissie heeft in deze tweede visitatieronde gezien of het vertrouwen gerechtvaardigd is dat met het huidige verandertraject NFI Next de beoogde verandering eind december 2020 wordt gerealiseerd of dat tussentijdse bijstelling of intensivering noodzakelijk lijkt. Ze heeft daarbij zowel gekeken naar de voortgang op de vijf actielijnen als naar de implementatie van de negen aanbevelingen uit de eerste visitatieronde.

In deze rapportage wordt ingegaan op de ontwikkelingen sinds juni 2019. De ontwikkelingen in de periode tot en met juni 2019 zijn beschreven in het rapport over de eerste visitatieronde⁷.

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)

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 juni 2019 in het algemeen en vervolgens per actielijn beschreven.

Sinds juni 2019 waren er verschillende bijzondere omstandigheden. Een daarvan was het overlijden van de algemeen directeur Leo Zaal in september 2019. Zijn functie werd tien maanden waargenomen door de directeur wetenschap en technologie. Op 1 juni 2020 startte de nieuwe algemeen directeur Marc Elsensohn. Ook kreeg het NFI, net als iedereen, te maken met de gevolgen van covid-19. Voor het instituut, waar veel werkzaamheden gekoppeld zijn aan de laboratoria, bijzondere (sectie)kamers en speciale apparatuur, vergde dit een ingrijpende aanpassing van de werkwijze. Zelfs de aard van de criminaliteit veranderde en daarmee de vragen naar forensisch onderzoek van politie en Openbaar Ministerie. Binnen deze context heeft het NFI gewerkt aan het verandertraject NFI. De bijzondere omstandigheden maakten aanpassing van de geplande verbeteractiviteiten noodzakelijk. De visitatiecommissie heeft waardering voor de manier waarop het managementteam het verbetertraject heeft voortgezet vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid.

2.1 Het verandertraject NFI Next

De visitatiecommissie concludeerde vorig jaar dat het NFI de beweging ten goede in gang heeft gezet. De bedrijfsvoering was in korte tijd op orde gebracht. Wat al goed was, was nog steeds op orde: een hoge kwaliteitsstandaard, betrokken en intrinsiek gemotiveerde medewerkers en een sterke internationale reputatie. Het vertrouwen in de ontwikkeling van het NFI groeide, maar was ook kwetsbaar.

De commissie beval aan het verandertraject NFI Next meer in de lijn te positioneren, waarbij de lijn de verantwoordelijkheid zou nemen om de gewenste werkwijze te implementeren: continu verbeteren met ketengericht werken als norm. Het traject zou een duidelijker profiel moeten hebben in de organisatie en inhoudelijk gefocust moeten zijn, met concrete doelen en meetbare resultaten, met een sluitend plan van beschikbare inzet (capaciteit) en budget en met inzet van communicatie als strategisch instrument.

Het verandertraject is inderdaad in de lijn gebracht. Het afgelopen jaar hebben de leidinggevendenden gezamenlijk de verantwoordelijkheid opgepakt voor het verbetertraject. Daarmee is de aanbevolen herpositionering gerealiseerd. Met de overgang van project- naar themasturing besloot de Programmaraad, die voorheen een rol had in de sturing van het traject en het betrekken van de medewerkers bij de beweging, zich op te heffen. De verbeterde communicatie vanuit het management naar de medewerkers was een van de redenen om met de raad te stoppen. De betrokkenheid van de medewerkers verloopt nu via de teams in de lijn en via de OR en doordat het management hen betreft bij het opstellen en uitwerken van concrete beleidsvoornemens. De betrokkenheid van de medewerkers is daarmee meer onderdeel geworden van de dagelijkse praktijk. De programmamanager NFI Next neemt nu deel aan het MT NFI en ziet erop toe dat de MT-leden hun lijnverantwoordelijkheid ook nemen. In het opgestelde plan voor het traject is 2,5 fte vrijgemaakt voor het programmamanagement en voor voortzetting van de ingezette beweging. Deze capaciteit is dit jaar door corona niet volledig benut. Het etiket 'NFI Next' wordt niet meer gekoppeld aan de activiteiten. Het traject is daarmee minder zichtbaar geworden voor de medewerkers.

In oktober 2019, halverwege het verbetertraject dat loopt van 2017-2020, is een midterm review gehouden waaraan 65 NFI'ers deelnamen. Ook leidinggevendenden namen dit keer deel. De aanwezigen concludeerden dat de samenwerking was verbeterd en dat er sprake was van meer stabiliteit en meer vertrouwen in de leiding van het NFI. Naar aanleiding daarvan werden de

actielijnen van het verandertraject NFI Next opgegeven en vervangen door actuele thema's, zoals persoonlijk leiderschap. Tegelijkertijd beschreef het MT NFI de voortgang van het verandertraject in een document dat verspreid is in de organisatie.

Een bevestiging dat het NFI behoort tot de topinstituten in de wereld op het gebied van forensisch onderzoek was de benoeming van prof. Zeno Geradts als eerste niet-Amerikaanse voorzitter van de American Academic of Forensic Sciences (AAFS) in 2019. Ook zijn in 2019 een aantal NFI'ers gepromoveerd op voor het NFI belangrijke onderzoeksgebieden. Prof. dr. A.A. M'charek⁸ geeft aan dat het NFI in het afgelopen decennium is veranderd van volger naar internationale koploper. Als het om innovatie gaat, zijn volgens haar de ogen nu gericht op het NFI. Ook in de visitatiegesprekken werd aangegeven dat de NFI tot de top behoort.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen kan de visitatiecommissie niet concluderen dat de beoogde doelen met het verandertraject behaald zijn. Per actielijn gaat de commissie dieper in op wat bereikt is en wat er nog moet gebeuren om de gestelde doelen te bereiken.

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.

Vorig jaar constateerde de commissie dat zich in de teams een belangrijke verandering had voltrokken. Veel teams hadden invulling gegeven aan een veiligere werkomgeving, waar men opener communiceert en elkaar vaker opzoekt. In deze teams heerste enthousiasme en soms ook opluchting over de nieuwe manier van werken, zowel bij de leidinggevendenden als bij de medewerkers. Teveel teams waren echter achtergebleven. Daardoor waren de arbeidsverhoudingen bij het NFI tijdens de eerste visitatieronde nog niet op orde. De verschillen tussen de divisies en tussen teams binnen de divisies waren groot.

2.2.1 Medewerkersonderzoek

In de periode februari-maart 2020 is een herhaling van het medewerkersonderzoek uitgevoerd. De resultaten zijn goed te vergelijken met die van het onderzoek uit 2018. De respons was nu 89,8% (in 2018 79%), wat de hoge betrokkenheid van de medewerkers bij het verbetertraject bevestigt.

De overall score 'werkplezier' is toegenomen van 6,5 naar 7,1. Daarmee ligt het boven de rijksbrede benchmark van 7,0. Het onderzoek laat echter ook grote verschillen zien op divisie- en teamniveau. Bij alle divisies, met uitzondering van de divisie Bijzondere Dienstverlening en Expertise (BDE), is de score verbeterd.

De score bij BDE is verslechterd van 6,0 in 2018 naar 5,8 in 2020. Van de vier teams die (NFI-breed) op werkplezier lager dan een 6 scoorden, waren er drie afkomstig uit BDE. Ook binnen BDE is de differentiatie hoog, want één team scoorde met een 7,8 ruim boven het gemiddelde van het NFI. Met uitzondering van de module 'bevlogenheid compact' scoorde BDE ook op alle andere modulescores onder het NFI-gemiddelde en bij acht van de elf modules onder de 6. Door de negatieve ontwikkeling bij BDE en de positieve ontwikkeling bij de overige divisies is het verschil in medewerkerstevredenheid in de periode 2018-2020 vergroot. Het niet goed functioneren van BDE

⁸ Prof. dr. A.A. M'charek, Tweede Driejaarlijkse Signalering Forensisch onderzoek, UvA en Amsterdam Instituut for social science research, 24 juni 2019.

wordt ook door externen aangegeven. De ketenpartners en het ministerie geven aan signalen over het niet goed functioneren af te hebben gegeven aan de directie van het NFI.

De andere divisies scoorden alle gemiddeld boven de 7; hier gaat het goed en spreken betrokkenen van een positieve beweging, die nog steeds doorloopt en aan kracht wint. De divisie Digitale en Biometrische Sporen (DBS) scoort met een 7,9 ruim boven de rijksbrede benchmark. Het zelfsturende team Chemisch Identificatieonderzoek had de hoogste score voor werkplezier: een 8,4. Zelfsturing eigenaarschap, betrokkenheid en teamgeest vertalen zich blijkbaar ook in werkplezier. Medewerkers van de divisie Biologische Sporen (BiS) geven aan dat de communicatie verbeterd is, waardoor ze weten wat er speelt bij andere teams van de divisie en er meer aandacht is voor persoonlijke en teamontwikkeling.

Ook opvallend is dat de teammanagers de werkdruk nog steeds als zeer hoog ervaren. Op de module werkdruk scoren ze gemiddeld 3,3 (minimale verbetering tegenover de 3,2 in 2018). De teammanagers van BDE hebben met een 2,0 de laagste score. Ook veel medewerkers ervaren de hoeveelheid werk en de werkdruk als te hoog, al zijn de scores met 5,6 voor werkdruk beter dan bij de teammanagers en laten ze ook een lichte verbetering zien ten opzichte van de score van 5,3 in 2018. Deze score is nu ook beter dan de rijksbrede benchmarkscore voor werkdruk van 5,4.

De score in het onderzoek voor de module samenwerking was **gemiddeld** een 7,3 in 2020 (in 2018: 7,2). Gezien de verbeteracties op samenwerking had het NFI zich ten doel gesteld dat de score in deze meting per afzonderlijk team minimaal een 7,5 zou zijn. Van de gespecificeerde 36 teams voldoen er 16 aan deze norm, waaronder alle teams van de divisie DBS.

Er waren ook enkele vragen gesteld die direct gerelateerd waren aan het verbetertraject. Daaruit blijkt dat de gemiddelde score op de stellingen over de doelstellingen van het NFI en de kans om te doen waar de medewerker goed in is, ruim voldoende is (7,1-7,8). Maar de gewenste (cultuur)veranderingen worden onvoldoende ervaren; de score op deze stellingen is rond de 5 op de schaal van 1 tot 10 bij eens/oneens. Daarbij gaat het om de verandering in het beter gehoord worden, duidelijker koers van het NFI, verbetering in monitoren en verantwoorden, en met een positiever gevoel naar het werk gaan.

Op basis van de resultaten van het onderzoek zijn verbeteracties geformuleerd en mogelijkheden voor verbetering in beeld gebracht. De teams die onvoldoende scoorden in het onderzoek krijgen extra aandacht. Aan de hand van de resultaten van het medewerkersonderzoek 2020 en in samenhang met de ervaringen van het cultuurtraject zijn de gedragsspatronen binnen het NFI in kaart gebracht. De inzichten in deze gedragsspatronen zijn benut bij het ontwikkelen van de communicatiecampagne 'NFI kiest koers' die loopt van oktober-december 2020.

Het ziekteverzuim, ook een belangrijke indicator voor de arbeidsverhoudingen, laat eveneens een positieve ontwikkeling zien. Het verzuim is het afgelopen jaar stapsgewijs verminderd van 5,3% eind 2017 tot 4,4% eind augustus 2020. Ook bij het ziekteverzuim zijn er grote verschillen te zien tussen de organisatieonderdelen, variërend van 2,9% tot 7,8%⁹. Bij Bedrijfsvoering is het ziekteverzuim verbeterd ten opzichte van de vorige rapportage; het is onder de 5% gekomen. Bij Bestuursondersteuning is het ziekteverzuimcijfer wel verbeterd, maar het is nog boven de 5% (5,4%). Het ziekteverzuim bij BDE is het hoogst: van 6,4% in 2019 tot 7,8% eind april 2020. Het voortschrijdend jaargemiddelde loopt daar op.

In de vorige ronde was al gemeld dat het ziekteverzuim ondanks deze positieve berichten naar verwachting nog enige tijd boven de (rijksbrede) Verbaannorm blijft. Dat heeft ermee te maken dat een aantal medewerkers niet mee wil of kan gaan met de noodzakelijke verandering. De druk op hen om mee te gaan met de verandering of anders het instituut te verlaten, neemt toe. Dit beeld wordt bevestigd door de ziekteverzuimcijfers van BDE.

Uit de visitatiegesprekken komt hetzelfde gedifferentieerde beeld naar voren. Veel medewerkers zijn tevreden over de arbeidsrelaties in het eigen team en in de eigen divisie. Zowel de eigen

⁹ Eenheden met minder dan tien personen niet meegerekend. Bij kleine eenheden werkt één langdurig zieke enorm door op verzuimpercentage.

medewerkers van het NFI en de OR als de externe gesprekspartners geven aan dat de arbeidsrelaties nog niet op orde zijn bij BDE. Binnen BDE zijn er verschillen, maar zowel het formele divisiehoofd (die sinds maart op non-actief staat) als de pathologen worden door hen als voorbeelden genoemd waar de wijze van (samen)werken verbeterd moet worden.

Over het geheel genomen zien wij dus veel positieve beweging op deze actielijn. De positieve trend die in de vorige visitatieperiode voorzichtig zichtbaar werd, heeft zich in alle delen van de organisatie doorgezet, met uitzondering van BDE. Daarmee is het gemiddelde van het NFI niet spectaculair verbeterd, maar dat is in dit geval niet de meest belangrijke indicator. Met een groot deel van het NFI gaat het op het terrein van arbeidsverhoudingen gewoon goed. Hier zijn de werksfeer, tevredenheid, het ziekteverzuim en de onderlinge omgangsvormen zoals die in organisaties behoren te zijn. Een uitzondering die inmiddels binnen het NFI dus de regel is geworden, is de divisie BDE. Hier is een verslechtering opgetreden. De problematiek is hier groter en scherper geworden en het uitzicht op een oplossing is verder uit zicht geraakt. Het divisiehoofd is om voor de personeelsleden onduidelijke reden en grond uit beeld geraakt. Verhoudingen zijn nog steeds verstoord, ondanks interventies. Bij welwillende medewerkers treedt een zekere moedeloosheid in.

Het NFI verdient over het geheel genomen een groot compliment voor de positieve beweging, maar de situatie bij BDE baart grote zorgen. De visitatiecommissie ziet hier een groot risico: zonder veel meer doortastend en strategisch interveniëren zal deze divisie zichzelf en mogelijk het NFI als geheel omlaag trekken. Het probleem is nu beperkt tot BDE, maar het risico dat het overslaat op andere organisatieonderdelen is levensgroot aanwezig. De leiding moet hier met grote urgentie interveniëren en daarbij ook persoonlijk betrokken zijn en zelf verantwoordelijkheid nemen. BDE is een 'Chef-Sache' geworden.

2.2.2 Kernwaarden

Naast de aanbeveling de ongezonde arbeidsverhoudingen aan te pakken beval de visitatiecommissie in de eerste ronde aan op korte termijn de kernwaarden vast te stellen, de consequenties van deze waarden voor het gewenste gedrag van de medewerkers en leidinggevendens bespreekbaar te maken, en het aanspreken op het gedrag op de agenda van de teams te houden. Het gaat om kernwaarden die focus aanbrengen in het verbetertraject en die afgestemd zijn op de research code. De idee bij deze aanbeveling was dat het zonder explicitering van kernwaarden niet goed mogelijk is voor medewerkers en leidinggevende om hun gedrag naar die waarden te richten en elkaar daar ook op aan te spreken (complimenteren of corrigeren). De kernwaarden zijn met grote betrokkenheid van de medewerkers in een proces van onderaf vastgesteld: 'betrokken, betrouwbaar en deskundig'. Ze zijn dit voorjaar uitgewerkt naar het gewenste concrete gedrag. De visitatiecommissie waardeert het proces van bottom-up en vindt het verstandig dat gekozen is voor een beperkt aantal kernwaarden. Maar de commissie vraagt zich wel af of deze kernwaarden voldoende richting geven aan de gewenste verandering of dat ze juist bijdragen aan consolidatie van de huidige cultuur. Ook bevreemdt het de commissie dat de kernwaarden niet gekoppeld zijn aan de kernwaarden van het verbetertraject en de strategische thema's die daarin zijn benoemd. 'Samenwerken' en 'ketenoriëntatie', waarden die centraal staan in de verandering, komen bijvoorbeeld pas in de nadere concretisering van de waarden aan bod. Daarmee ontstaan feitelijk niet één, maar twee sets van waarden.

Diverse activiteiten zijn ondernomen om de betekenis van de kernwaarden in de praktijk zichtbaar te maken, zoals veranderverhalen op het intranet en uitreiking van de 'bake a change'-taart aan teams of mensen die in de afgelopen maand zijn opgevallen omdat ze de gewenste cultuur zichtbaar vormgeven of een echte verandering laten zien.

De reeds ontwikkelde missie en visie, gecombineerd met de nu ontwikkelde kernwaarden, vormen de richtinggevende cultuurpijlers en de inhoudelijke leidraad. De gewenste concretisering van de (organisatie- en verander)doelen en het meer zichtbaar maken van de samenhang van het verbetertraject is uitgesteld door de bijzondere omstandigheden. Communicatie wordt als strategisch instrument ingezet om de geconcretiseerde veranderdoelen te halen. Medio oktober

2020 is een drie maanden durende communicatiecampagne gestart onder het beeldelement 'NFI kiest koers'. De missie, visie, kernwaarden en de strategische prioriteiten komen in de campagne in beeld. Voor het eind van december 2020, in de derde en laatste fase van de campagne, wordt gereflecteerd op de behaalde resultaten aangaande missie, visie, kernwaarden en strategie.

2.3 Actielijn Leiderschap en sturing

2.3.1 Leiderschap

De visitatiecommissie constateerde in haar eerste rapport dat er in de periode voorjaar 2017 - juni 2019 voortdurende wisselingen zijn geweest in het management. Per 1 mei 2019 leek er rust te komen door de nieuwe divisiehoofden, die daarvoor als interim of waarnemer waren benoemd, in vaste dienst te nemen en de 'i' van het interim managementteam (iMT) te verwijderen.

In de eerste visitatieronde concludeerde de commissie dat de vele wisselingen en de lange periode van nieuwe leidinggevendenden met een tijdelijke status een collectieve aanpak van het veranderen van de managementcultuur hadden belemmerd. Uit de gesprekken toentertijd bleek wel dat er in juni 2019 een breed draagvlak was voor de tweehoofdige leiding van dat moment. De commissie verwachtte dat met de start van het leiderschapsprogramma op 7 mei 2019 een nieuwe en belangrijke fase was ingegaan voor het veranderen van de managementcultuur. Een fase waarin versterking van de sturing vanuit de lijn zou bijdragen aan de verbetering van het NFI als geheel. Daarbij stonden de leidinggevendenden voor de uitdaging om enerzijds de positieve en zelfgedragen beweging op gang te houden bij 'wie al wil', en anderzijds meer dwingend en normstellend te zijn bij delen van de organisatie die niet willen.

Maar in het afgelopen jaar waren er, om uiteenlopende redenen, opnieuw veel wisselingen. In de directie is per 1 juni 2020 een nieuwe algemeen directeur aangesteld. Drie van de vijf divisiehoofden zijn als waarnemer benoemd of op interimbasis aangesteld. Dat betekent opnieuw veel vernieuwing en tijdelijkheid in het topmanagement.

Het leiderschapsprogramma is conform de planning verlopen. Alle leidinggevendenden, van directie tot en met teammanagers, namen deel aan het leiderschapsprogramma EL@N dat liep van mei 2019 tot de zomer van 2020. Het leiderschapsprogramma bestond uit een collectieve leerlijn met aandacht voor het persoonlijk leiderschap, het leidinggeven aan medewerkers, teamontwikkeling en het uitdragen van de visie. Tijdens de tweede visitatieronde liepen de eindgesprekken.

De ervaringen met het programma zijn positief. In gemengde groepen namen leidinggevendenden van verschillende divisies deel aan intervisiegroepen en sessies waarin ze elkaar feedback gaven of samen overlegden over oplossingen voor een probleem. De vaardigheid in het doorvragen en stellen van ongemakkelijke vragen is toegenomen. Leidinggevendenden hebben het als positief ervaren dat ze nu andere leidinggevendenden kennen die met vergelijkbare kwesties en dilemma's kampen en dat ze met hen samen kunnen optrekken. Het leiderschapsprogramma heeft zodoende gezorgd voor een 'teamgevoel' van leidinggevendenden: elk van hen geeft in zijn eentje leiding aan een team, maar samen vormen ze een groep van leidinggevendenden die dat allemaal doen.

De ontwikkeling van het leiderschap heeft een vervolg gekregen in reguliere managementbijeenkomsten. Zo is de afgelopen periode aandacht besteed aan leiderschap in coronatijd. Het MT NFI gaat de behoefte van de teammanagers aan meer kennis over veranderkunde faciliteren en zal zijn verwachtingen van leidinggevendenden concreter maken.

In de eerste visitatieronde bleek de score in het medewerkersonderzoek op leiderschap gemiddeld 6,5; daarbij scoorden 11 van de gespecificeerde 34 teams lager dan een 6,0. In 2020 was deze score gemiddeld 6,6, waarbij 9 van de 36 gespecificeerde teams lager scoorden dan een 6,0. Er is dus sprake van een lichte verbetering, die echter lager is dan het door het NFI gestelde doel voor deze meting van hoger dan een 7 voor **elke** leidinggevende.

2.3.2 Sturing

De visitatiecommissie beval vorig jaar aan de arbeidsverhoudingen die 'ongezond' zijn te markeren en ervoor te zorgen dat de leiding zich daarover uitspreekt. Het advies was een cultuurinterventie te doen, waarbij het van belang is verschil te maken tussen de divisies en de teams en waarbij het een taak van de directie is om ervoor te zorgen dat de leidinggevendenden over de vaardigheden beschikken die daarvoor nodig zijn.

In het leiderschapsprogramma dat alle leidinggevendenden hebben doorlopen, hebben ze vaardigheden opgedaan om de arbeidsverhoudingen op orde te krijgen, zoals het aanpakken van de achterblijvers, het tonen van voorbeeldgedrag en het belonen van goed gedrag. De kern van het aanpakken van ongezonde arbeidsverhoudingen is mensen aan te spreken op ongewenst gedrag. Hoewel dat voor leidinggevendenden nog steeds lastig is, gebeurt het wel steeds vaker en grijpen ze steviger in op ongezonde arbeidsverhoudingen. Soms leidt dat ook tot heftige reacties van de medewerkers. Zoals eerder aangegeven, heeft het aanpakken van ongezonde arbeidsrelaties nog niet geleid tot voldoende resultaat bij de divisie BDE.

Naast aanpakken van ongezond gedrag zijn ook het eigen goede voorbeeldgedrag en het belonen van goed gedrag van medewerkers nodig. Vooral uit de vele berichten op intranet blijkt dat medewerkers met het goede gedrag in het zonnetje worden gezet. Er werden zeer positieve voorbeelden genoemd van goed gedrag van leidinggevendenden, maar het divisiehoofd BDE (die sinds maart 2020 niet meer actief is in die functie) bleef in dit opzicht achter.

Om beter te kunnen sturen op de productie, capaciteitsbenutting, financiën en andere kernprestatie-indicatoren maakt het MT NFI nu gebruik van een maandmonitor die het maandelijks bespreekt. Er is een Stuurbord ontwikkeld om het overzicht en inzicht te krijgen van de activiteiten. Door dat te digitaliseren wil de directie deze inzichten ook toegankelijk maken voor de medewerkers. Er is nu een IV-portfolioboard, waardoor het MT NFI sinds maart 2020 zijn verantwoordelijkheid op dit gebied beter kan waarmaken.

Meerjarenplannen

De interimperiode van mei 2017 tot mei 2019 heeft geleid tot uitstel van besluitvorming over het langetermijnbeleid van het NFI, constateerde de commissie in haar eerste visitatieronde. Zij beval aan het komende jaar de concretisering van het verbetertraject te integreren in de vast te stellen meerjarenplannen. Daarbij vroeg de commissie met name aandacht om in de meerjarenplannen de link met het verbetertraject zichtbaar te maken, zodat het verbetertraject gecombineerd wordt met de reguliere opgave voor de organisatieontwikkeling van het NFI.

De visitatiecommissie constateert in deze tweede ronde dat het afgelopen jaar vooruitgang is geboekt als het gaat om deze integrale meerjarenplannen. Er ligt nu een strategische HR-agenda, een meerjarig investeringsplan, het strategisch forensisch onderzoeksprogramma NFI (SFON) 2019-2024 en de meerjarige strategische kennis- en innovatieagenda (SKIA).

De strategische HR-agenda moet nog uitgewerkt worden naar een meerjarige strategische personeelsplanning (SPP) op NFI-niveau. Men pakt de ontwikkeling van het SPP op divisieniveau op om in de teams en divisies te leren meer vooruit te kijken. Door deze aanpak per divisie verschilt de stand van zaken per divisie. De divisie BiS beschikt inmiddels over een SPP.

Verder ontbrak ten tijde van de visitatie nog het voortschrijdend plan voor de ICT-vernieuwing inclusief bijbehorend investeringsprogramma. Het IV meerjarenplan is op 9 november 2020 door het NFI vastgesteld.

Het inzichtelijk maken van de samenhang tussen de meerjarenplannen en het leggen van de link tussen de plannen en het verbetertraject behoeft nog versterking in aanvulling op de verantwoordelijkheid die de lijn reeds heeft in het duiden van de samenhang. De nu lopende communicatiecampagne 'NFI kiest koers' is erop gericht hieraan bij te dragen.

2.3.3 Relatie met ondernemingsraad

Vorig jaar concludeerde de visitatiecommissie dat de samenwerking tussen de bestuurder en de ondernemingsraad (OR) is verbeterd; er was sprake van een toenemend vertrouwen, maar de relatie was nog kwetsbaar. Daarom gaf de commissie aan dat het gewenst was dat de algemeen directeur en de OR het op korte termijn met elkaar eens zouden worden hoe ze formeel en informeel met elkaar zouden omgaan en op welke wijze ze samen invulling zouden gaan geven aan de zeggenschap in het NFI. Ook was het advies om de gewenste en niet-gewenste omgangsvormen expliciet te maken en elkaar daar ook aan te houden. Daarbij horen ook afspraken over snelle escalatiemechanismen buiten de formele momenten van overleg om en het organiseren van een vorm van repeterend 'groot onderhoud' met de OR.

Na het plotselinge overlijden van de algemeen directeur heeft de waarnemend directeur de aanbeveling opgepakt. Met grote betrokkenheid van de OR is het, onder de bijzondere omstandigheden waarmee het NFI werd geconfronteerd, gelukt om zowel formeel als informeel de relatie te versterken. Zo werd naast het formele artikel 24-WOR-overleg waar de bestuurder terug- en vooruitblijkt op algemene zaken en mogelijke voorgenomen besluiten, ook in de informele setting van een 'benen-op tafel(BOT)-overleg' gesproken over actuele zaken. De OR sprak tijdens de tweede visitatieronde zijn waardering uit over de wijze waarop het management de gevolgen van corona heeft gemanaged.

De OR geeft aan dat belangrijke stappen zijn gezet in het cultuurverandertraject en dat het traject door een groot aantal medewerkers wordt gesteund. Volgens de OR lijkt de werksfeer verbeterd. Tegelijkertijd constateert de OR dat er nog steeds situaties zijn waar medewerkers meer tegenover management zijn komen te staan in plaats van naast elkaar. Hij ziet ook het gedifferentieerde beeld van de verbeteringen binnen het NFI en dat BDE achterblijft in de positieve trend. De OR geeft dan ook aan dat het cultuurverandertraject nog continu aandacht vraagt en dat verder gewerkt moet worden aan de verbetering van het NFI. De OR is ontevreden over het feit dat er geen strategische personeelsplanning (SPP) is voor het NFI als geheel. Sinds het begin van zijn zittingsperiode in 2018¹⁰ geeft de OR aan dat van belang te vinden, gezien de uitkomsten van het cultuurrapport INK/AEF van 12 mei 2017. Ook vindt de OR dat hij onvoldoende wordt meegenomen in de oorzaken van de vertraging of de afwegingen daarbij van het management. Dat zorgt voor vraagtekens en twijfels bij de OR. Met de recent gestarte nieuwe algemeen directeur wordt opnieuw van beide kanten geïnvesteerd in het opbouwen van een goede formele en informele relatie. De nieuwe algemeen directeur geeft aan de ingeslagen koers te willen voortzetten.

2.4 Actielijn Samenwerking in de keten

In de vorige ronde 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. In deze tweede ronde heeft de commissie het accent meer dan de vorige keer gelegd op de samenwerking in de keten en op de deelname van alle partners in die keten. De commissie heeft hiertoe een aantal extra gesprekken gevoerd met de ketenpartners.

2.4.1 Ketenoriëntatie binnen NFI

De basis voor een ketenoriëntatie is de afgelopen periode bij het NFI intern versterkt. 'Aansluiten op de hartslag van de opsporing' krijgt binnen het NFI steeds meer weerklank en concrete invulling. In projecten intern en in proeftuinen samen met politie en Openbaar Ministerie probeert men nieuwe werkwijzen uit. Voor een aantal andere veranderingen die van belang zijn om de keten beter te laten functioneren is het draagvlak intern wel groter geworden, maar nog niet groot genoeg om de veranderingen snel te laten verlopen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het

¹⁰ Zie onder andere visie Ondernemingsraad 2018-2011, jaarverslag OR 2018 en jaarverslag OR 2019.

uitbesteden aan de markt van forensische onderzoeken ('sourcing') en de plaats van radiologie in het overlijdingsonderzoek. In 2.4.3 wordt hier nader op ingegaan.

Eind dit jaar ligt er een voorstel bij het MT NFI, opgesteld door accountmanagement, om de ontwikkeling in de klanttevredenheid regelmatig te gaan meten.

2.4.2 Visie op forensisch onderzoek

De minister van Justitie en Veiligheid heeft eind 2018 de Visie op forensisch onderzoek vastgesteld¹¹. 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*, *vervolgning* en *berechting*. Deze ontwikkelingen zijn het meest prangend binnen drie hoofdgebieden van forensisch onderzoek: DNA, digitaal en drugs (verdovende middelen), de 3 D's¹². Deze ontwikkeling stelt nieuwe eisen en vraagt van het NFI en zijn ketenpartners als politie, Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur dat er maatregelen genomen worden om de vraag conform de visie te faciliteren.

In de eerste ronde constateerde de visitatiecommissie dat er draagvlak is voor deze Visie op forensisch onderzoek en de strategie. Zij beval aan ervoor te zorgen dat de Visie snel nader wordt geconcretiseerd, in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het NFI en de ketenpartners. De opdrachtgever heeft, volgens de commissie, een belangrijke gezagspositie die benut moet worden bij het oppakken van de uitwerking. Met name zou het ministerie als opdrachtgever meer duidelijkheid kunnen scheppen in de beoogde marktordening en de financiële kaders. Om de ketenoriëntatie werking te laten krijgen gaf de commissie de betrokkenen in overweging een fysieke werkorganisatie voor de keten in te richten, waar vertegenwoordigers van alle partners bij elkaar zitten, zodat ze op dagelijkse basis en vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid samenwerken aan een ketengericht werkprogramma. Aandachtspunt daarnaast was het op niveau brengen van de onderscheiden organen (zoals de stuurgroepen) door een adequate organisatie.

Het afgelopen jaar startte goed met het afsluiten van het ketenconvenant¹³ in november 2019 door de politie, het Openbaar Ministerie en het NFI. De samenwerking van de partijen die het convenant getekend hebben, is erop gericht dat de resultaten van forensisch onderzoek sneller, met meer duiding en in een groter volume beschikbaar komen in de forensische keten. Dat geldt voor resultaten vanaf het onderzoek op de plaats delict tot aan de behandeling van de zaak in de rechtszaal. Partijen gaan, volgens het convenant, samen sturen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het ketenresultaat.

De convenantpartijen hebben in februari 2020 voor het eerst een ketenwerkplan afgesproken¹⁴ waarin het gezamenlijke projectenportfolio voor het kalenderjaar 2020 is aangegeven. Naast een groslijst van indicatieve projecten zijn zeven proeftuinen vastgesteld die in 2020 (gaan) lopen die aansluiten op de hartslag van de opsporing. Ook zijn projecten als Forensische radiologie, het onderzoek 'Leerpunten uit overdracht en aanbestedingen' en het vooronderzoek Effectieve Keten IV in het werkplan benoemd.

Het valt de commissie op dat er vooral tijdelijke projecten, proeftuinen en onderzoeken zijn afgesproken. Met uitzondering van de proeftuin 'Snelle ID-lijn' staan structurele verandering in kwantiteit en kwaliteit van de benodigde capaciteit bij de ketenpartners en structureel doorvoeren

¹¹ 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.

¹² Prof. dr. A.A. M'charek, Tweede Driejaarlijkse Signalering Forensisch onderzoek, UvA en Amsterdam Instituut for social science research, 24 juni 2019.

¹³ Samenwerkingsconvenant Forensische Keten, Afgesloten in november 2019 door de Politie, het Openbaar Ministerie en het NFI.

¹⁴ Ketenwerkplan 2020. Vastgesteld door Politie, Openbaar Ministerie en het NFI in het ketenplatform in februari 2020.

van andere werkmethoden niet op de agenda van het Ketenplatform. Het is daardoor voor partijen relatief vrijblijvend.

De proeftuinen zijn nu gestart of in de opstartfase. Er is slechts één proeftuin afgerond, namelijk de proeftuin 'Anders op de PD'¹⁵. De resultaten zijn gematigd positief. 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.

Projecten zijn kwetsbaar als de vernieuwing na een geslaagde aanpak stilvalt omdat er eerst tijd wordt ingebouwd voor evaluatie en dan bezien wordt wat er moet gebeuren om de aanpak structureel door te voeren. Discontinuïteit bij een geslaagde nieuwe aanpak is niet wenselijk. Zoals eerder aangegeven, vindt er geen opschaling plaats van nieuwe werkwijzen en methoden naar structurele toepassing, waardoor het resultaat van de pilots beperkt blijft tot meer inzicht. De pilots hebben geen structurele effecten in de praktijk.

De commissie veronderstelde in de vorige visitatieronde dat het feit dat veel leden van het Ketenplatform nieuw waren, een geweldige kans zou zijn om de gewenste uitwerking voortvarend op te pakken. Een kans om zowel de governance werkend te krijgen als ook om de Visie op forensisch onderzoek nader te concretiseren, inclusief de organisatorische, financiële en niet in de laatste plaats culturele consequenties.

In deze tweede visitatieronde bleek deze veronderstelling niet te zijn uitgekomen. Opnieuw waren er veel wisselingen van de leden van het platform. Binnen een jaar zijn de portefeuillehouder forensisch onderzoek van het Openbaar Ministerie, de landelijk officier forensisch onderzoek van het Openbaar Ministerie, de algemeen directeur NFI en de vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid gewisseld. Deze wisselingen hebben ertoe geleid dat discussies weer opnieuw zijn gestart en opnieuw zijn vastgelopen. Nog steeds neemt het ministerie geen sturende verantwoordelijkheid en is het ook niet op het niveau van de directeur-generaal vertegenwoordigd. Het ministerie vindt dat de drie partijen in de keten er zelf uit moeten komen, ook al zijn er voorsnogen weinig signalen dat dat ook gebeurt.

De governance van de keten is naar het oordeel van de commissie niet stabiel en ingewikkeld door zijn gelaagdheid. De governance werkt daardoor niet naar behoren. Onder het toen al bestaande Ketenplatform ressorteerden reeds drie stuurgroepen: Zaakonderzoek (SGZO), Keteninnovatie (SGKI), Kennisuitwisseling (SGKU) en de tijdelijke stuurgroep One Stop Shop (OSS). De SGZO is doorgegaan met haar activiteiten. De stuurgroep SGKI kwam de afgelopen 1,5 jaar slechts twee keer bijeen (maart 2019 en maart 2020), waardoor te weinig voortgang is geboekt. De stuurgroep Keteninformatisering is gewijzigd. Drie leden van het Ketenplatform hebben nu een sponsorgroep ingesteld voor de aansturing van het programma 'IV keten FO'. De stuurgroep IV Keten, waaraan de chief information officers (CIO's) gaan deelnemen, gaat nu sturen op de deelprojecten van het programma en rapporteert aan de ingestelde sponsorgroep.

Bij het afsluiten van het samenwerkingsconvenant was het voornemen deze governance uit te breiden met de stuurgroep 'Visie op forensisch onderzoek'. Op 13 februari 2020 heeft het Ketenplatform besloten de stuurgroep 'Visie op forensisch onderzoek' op te heffen en het ketencoördinatiepunt (KCP) in te richten. Het KCP heeft een ander doel dan de stuurgroep. Het treedt coördinerend op als voorportaal van het Ketenplatform en als intermediair naar en tussen de stuurgroepen. Daardoor zijn de lijnen verlengd. Zo rapporteert de tijdelijke stuurgroep one stop shop (OSS) aan de SGZO, die weer via het KCP rapporteert aan het Ketenplatform.

¹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, 33 628, nr. 75.

Zo ontstaat een lappendeken van stuurgroepen die allemaal op delen van het geheel acties ondernemen en daarbij soms vastlopen of besluiten mijden. Een beeld van voortgang op het geheel is en blijft achterwege. Er is geen duidelijke adressant voor dit probleem. Partijen ervaren hinder van het gebrek aan sturing op het geheel, maar geen van de partijen heeft of neemt daartoe de verantwoordelijkheid. Ze komen ook niet in gezamenlijkheid tot een gedeelde probleemdefinitie, laat staan tot een gedeelde gezamenlijke oplossingsrichting waarin ze bijvoorbeeld uit hun midden een regisseur, trekker of 'primus inter pares' aanwijzen. Zo wordt er over de governance van de keten veel gemopperd door partijen, maar is er tegelijkertijd een opvallende handelingsverlegenheid bij betrokkenen om het probleem zelf met collega's in de keten aan te pakken. Dat gebeurt wél op het operationele niveau, maar op het strategische niveau vooralsnog niet. Dit probleem lijkt zich niet vanzelf op te lossen; gerichte interventie is hier nodig.

Voor de Visie op forensisch onderzoek is geen extra geld beschikbaar gekomen. Herprioritering van bestaande budgetten is het uitgangspunt. De projecten worden gefinancierd met de bestaande budgetten van het NFI, het OSS en de politie. De visie veronderstelt dat het NFI nieuwe methoden kan ontwikkelen door overdracht van werkzaamheden aan de politielabs ('uitleren') en aan de markt binnen het bestaande OSS-budget. De politie zal, volgens deze visie, 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 geeft nu aan dat de overdracht van werkzaamheden van het NFI alleen mogelijk is als die gepaard gaat met extra budget. Partijen hebben afgesproken om zich gezamenlijk in te zetten voor het verkrijgen van budget voor het realiseren van de visie in het regeerakkoord 2021-2025. Er wordt ingezet op capaciteitsuitbreiding bij de politie voor opschaling van de intensivering van drugsonderzoek, van onderzoekscapaciteit op en nabij locatie van de plaats delict (de proeftuinen Local DNA en Snelle DNA-straat), plus structurele ophoging van OSS voor een bredere implementatie hiervan. Als het al lukt om extra budget te verkrijgen, wordt dat op zijn vroegst in de begroting voor 2022 opgenomen. De gewenste uitbreiding van de politielabs zal daardoor tot die tijd achterwege blijven.

2.4.3 Capaciteit politie

De toenemende vraag naar forensisch onderzoek plus het uitleren van forensisch onderzoek vereist dat de capaciteit bij de politie kwantitatief en kwaliteit op het gewenste niveau wordt gebracht. Er is echter bij de politie sprake van onderbezetting, zowel kwantitatief als kwalitatief. De capaciteit is nog steeds op 1500 fte voor forensisch onderzoek van de totale politiecapaciteit van 62.000 fte. De inzetbare capaciteit is echter aanmerkelijk lager en het perspectief op herstel van de capaciteit is niet rooskleurig. Door de vergrijzing is er jaarlijks vervanging nodig van 100 fte. Door de tweejarige opleiding zijn in de praktijk 200 fte van die 1500 fte niet op alle aspecten van het forensisch onderzoek inzetbaar.

De politieacademie doet er van alles aan om nieuw personeel, ook in coronatijd, zo snel mogelijk op te leiden. Nieuw personeel stroomt nu zowel binnen via doorstroom vanuit tactische opsporing als via zij-instroom vanuit de hbo-opleiding. De zij-instroom stelt andere eisen aan de opleiding en de traditionele opleiding nam (te) veel tijd in beslag. De politieacademie heeft de basisopleiding nu modulair opgebouwd waardoor maatwerk mogelijk is. Ook is, door de coronacrisis zelfs versneld, een aantal opleidingsmodules op video gezet, waardoor ze meer tijd- en plaatsonafhankelijk kunnen worden gevolgd. Deze aanpassingen beogen de ingestroomde medewerkers sneller volledig in te kunnen zetten. Er is een ontwikkelplein opgezet voor de deskundigheidsbevordering.

Geregeld kom het voor dat de politie op de rem trapt als capaciteit van haar wordt gevraagd voor pilots of om het uitleren mogelijk te maken. Als uit de impactanalyse van een project of proeftuin extra capaciteit of verandering van werkwijze gevraagd wordt van de politie, wordt het project vaak vertraagd of krijgt het een andere opzet. Daarnaast is er sprake van onderuitputting voor een

aantal producten van OSS en Service Level Agreement (SLA) die mogelijk gerelateerd is aan de onderbezetting. Het uitleren van NFI naar de politie, een voorwaarde voor de doorontwikkeling van het NFI, verloopt traag. De oorzaak ligt in de capaciteit voor het opleiden en capaciteit voor het overnemen van de taak bij de politie. Bij de overdracht van een deel van het sporenonderzoek waren er bijvoorbeeld geen goede afspraken gemaakt over de capaciteit bij de politie en het NFI voor het opleiden van de politie. Bij de uitrol van NFIDENT bleek dat de politie zich daarbij verslikt had in benodigde capaciteit. De implementatie van NFIDENT bij de politie, die eind 2019 is afgerond, heeft wel voor een aanzienlijke versnelling gezorgd in het analyseren van en rapporteren over de aanwezigheid van geneesmiddelen en drugs bij secties. Het uitleren wordt daarom gezien als positieve ontwikkeling.

Om zicht te krijgen op de vraag naar forensisch onderzoek gaan het Openbaar Ministerie en politie hun prioriteringslijsten analyseren: wat is van de lijst afgevallen en niet naar het NFI gestuurd? Aangezien de volledig in te zetten capaciteit bij de politie beperkt is en het prioriteren geïnternaliseerd is in de werkwijze, zoals het maximaal aantal in te dienen sporen per delict van drie, zal ook de vraag naar meer forensisch onderzoek beperkt zijn. Het is daarmee de vraag of het analyseren van de prioriteringslijsten zicht gaat geven op de (toenemende) vraag naar forensisch onderzoek.

In de Visie op forensisch onderzoek is aangegeven dat er binnen de politie een verschuiving van capaciteit komt van tactisch naar forensisch. De politie geeft in deze visitatieronde echter aan geen plannen te hebben om de bestaande capaciteit van 1500 fte te verhogen. Daardoor is alleen verbetering mogelijk door efficiëntiemaatregelen. Het programma 'IV Ketten FO' biedt de mogelijkheid dit te realiseren, maar de politie geeft hieraan onvoldoende prioriteit (zie verder paragraaf 2.5.1).

Er is een positieve ontwikkeling van de kwaliteit van het forensisch onderzoek. Zo heeft de politie steeds meer processen geaccrediteerd, zoals die van drugs, handschriften en Local DNA in mei 2020. Accreditatie van het proces voor het DNA-vooronderzoek staat gepland voor december 2020. Het Kwaliteitsmanagementsysteem forensisch onderzoek van de politie wordt volgens de planning dit najaar nog in gebruik genomen.

2.4.4 Druk vooral op het NFI

In de Visie op forensisch onderzoek is aangegeven dat de visie maatregelen vraagt bij alle ketenpartners, zowel bij NFI, politie, Openbaar Ministerie, zittende magistratuur als het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hoewel in het ketenconvenant gesproken wordt over een gezamenlijke verantwoordelijkheid, valt het de commissie op 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 extra eisen aan het NFI: meer forensisch onderzoek, aansluiten op de hartslag van de opsporing, bij de bewijsvoering meer rapporteren op activiteitsniveau, etcetera, zonder daarbij aan te geven wat minder kan.

Hoewel het NFI nu mooie resultaten heeft, zoals verkorting van de doorlooptijd en betere analysemethoden, is voor het realiseren van de visie meer nodig. Van **alle** partijen vergt het acties die bijdragen aan deskundigheidsbevordering, bijscholing, aanpassingen in processen en aansturing, automatisering en waar nodig capaciteitsuitbreiding. Het potentieel aan verbeteringsmogelijkheden in de gehele keten is door deze eenzijdige aandacht voor het NFI nog niet voldoende benut.

2.4.5 Geen eensluidende visie op radiologie, OSS en sourcing

Voor de concretisering van de uitwerking is ook een eensluidende visie gewenst. Partijen nemen echter standpunten in die tegenover elkaar staan. Het afgelopen jaar zijn ze niet nader tot elkaar gekomen. Enkele voorbeelden daarvan zijn radiologie, OSS en sourcing.

Forensische radiologie

Met het overlijdingsonderzoek wordt beoogd dat het uitsluitsel gaat geven over de te maken keuze tussen radiologie dan wel secties. De hoop is door het onderzoek een al meer dan vier jaar lopende discussie tussen betrokkenen af te ronden. In het najaar van 2019 waren betrokkenen nog hoopvol dat het onderzoek snel zou leiden tot een oplossing. Alle betrokken partijen constateren sindsdien geregeld dat er onvoldoende voortgang is. In het Ketenplatform van 14 juli 2020 geeft het ministerie van Justitie en Veiligheid aan dat het "in de eerstvolgende bijeenkomst van de begeleidingscommissie Forensische Radiologie zal aangeven dat wat er nu ligt niet voldoende zicht geeft op een tijdige beantwoording van de oorspronkelijk gestelde vraag". De huidige planning is erop gericht dat het onderzoeksvoorstel eind 2020 gereed is en het onderzoek zelf in januari 2021 kan starten. De standpunten liggen nog steeds ver uit elkaar. Het NFI stelt dat de afname van het aantal secties niet gerelateerd is aan een afname van het aantal personen die mogelijk zijn overleden door een misdrijf, en dat voor het vaststellen van de doodsoorzaak aanvullend op een radiologische scan een sectie moet worden verricht. Dat standpunt krijgt in de ogen van het NFI onvoldoende gehoor bij de ketenpartners. De ketenpartners vinden dat zij bepalen wanneer een scan en wanneer een sectie wordt verricht en dat radiologie ook ingezet kan worden om keuzes te maken in de opsporing. Ze vinden daarmee dat het NFI zijn visie moet bijstellen.

De samenwerking tussen de radiologen in Maastricht en de pathologen bij het NFI op dit terrein loopt in de tussentijd stroef. Zo geeft het NFI aan dat er in de eerste negen maanden van 2019 119 radiologische scans zijn uitgevoerd waarbij naar aanleiding van 29 scans geen verzoek is gedaan voor een sectie. Bovendien geven de pathologen van het NFI aan dat er regelmatig veel tijd zit tussen het aantreffen van het dode lichaam en de aanmelding van de sectie bij het NFI, wat de kwaliteit van het sectieonderzoek negatief kan beïnvloeden.

Het uitbesteden via OSS

Sinds 2017 is bij het NFI een apart budget van € 2 miljoen beschikbaar gekomen voor het uitbesteden van forensisch onderzoek, de one stop shop (OSS). Dat budget is met ingang van 2019 verhoogd tot € 5,2 miljoen. Tijdens de eerste visitatieronde constateerde de commissie dat het draaiend krijgen van de OSS een proces was dat met de nodige kinderziekten gepaard ging. Het NFI is aangesteld om de kwaliteit te borgen van het uitbestede forensisch onderzoek dat uitgevoerd wordt op basis van het OSS-budget en om ervoor te zorgen dat de aanbestedingen conform de vereisten verlopen.

Er blijken voortdurend issues rond de uitbestedingen. Issues gaan bijvoorbeeld over het al dan niet gebonden zijn aan afgesloten contracten, het al dan niet rechtmatig zijn van een onderhandse uitbesteding door het Openbaar Ministerie, het al dan niet moeten optellen van de opdrachten die in vier jaar verleend worden, of er wel of niet een geschikte marktpartij is, of bij het uitwisselen van persoonsgegevens al dan niet sprake is van een datalek en of het onderzoek (te) duur is (niet door een hoog uurtarief, maar door een hoog aantal uren).

Een ander belangrijk verschil van mening blijft de beslissing wie het forensisch onderzoek uitvoert. De ketenpartners willen herbevestigd hebben dat alleen zij bij de besteding van het OSS-budget bepalen wie welk onderzoek doet. Het NFI wil dat in die besluitvorming ook de beschikbare SLA-capaciteit wordt betrokken om onderuitputting van het NFI-budget te voorkomen.

Bovendien liggen de standpunten ver uit elkaar als het gaat om het beheersen van de kwaliteit. Het NFI vindt het nodig dat de offerteaanvraag, de opdrachtverlening en het opleveren van de resultaten via hem verloopt. Het stelt aan de marktpartijen dezelfde kwaliteitseisen als het aan zichzelf stelt. De ketenpartners willen zelf rechtstreeks contact met de marktpartijen. Ook willen ze dat minder hoge kwaliteitseisen worden gesteld aan rapportages die gebruikt worden voor keuzes in de opsporing.

Partijen zijn de afgelopen periode niet nader tot elkaar gekomen als het gaat om de OSS-gerelateerde vraagstukken. Als het NFI niet voldoet aan hun eisen, geeft het Openbaar Ministerie in deze tweede visitatieronde aan te overwegen het beheer bij een andere partij neer te leggen die

niet gebonden is aan de rijksbrede aanbestedingskaders. De commissie vraagt zich af of dit mogelijk dan wel wenselijk is.

Sourcing

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft afgesproken dat het NFI samen met de ketenpartners verder verkent wat de optimale werkverdeling is tussen NFI, politie en de markt door criteria van de Visie op forensisch onderzoek te operationaliseren. De bedoeling is om op basis daarvan samen enkele producten te selecteren die door andere partijen dan het NFI geleverd gaan worden. Ook beoordelen ze welke producten die niet in de NFI-catalogus voorkomen, toegevoegd worden aan het OSS-aanbod en gaan ze op zoek naar private partijen in binnen- of buitenland voor die niche-producten die het NFI niet doelmatig kan leveren. Verder is afgesproken dat de OSS-Frontoffice op afstand van de eigen NFI-operatie werkt naar analogie van de DNA-databank. Een andere afspraak is dat het NFI een voorstel doet voor een werkwijze bij besteding van het OSS-budget waar niet het Openbaar Ministerie of de politie, maar de Frontoffice bepaalt welke aanbieder het beste een bepaald forensisch onderzoek kan uitvoeren. Ten slotte is afgesproken dat het NFI een klachtenloket inricht.

Het uitbesteden via de OSS is geëvalueerd voor de onderzoeksgebieden drugs, DNA en het toxicologisch onderzoek in het kader van de Wegenverkeerswet. De resultaten van de evaluatie, verwoord in het rapport 'Leren van uitbestedingen', worden betrokken bij de uitwerking van de sourcing-opdracht. De stand van zaken van de uitbesteding binnen het OSS-budget is weergegeven in onderstaande tabel. Zoals uit het overzicht blijkt, heeft het Openbaar Ministerie aanvullende wensen als het gaat om uitbesteden van een bepaald type forensisch onderzoek.

Uitbesteed sinds OSS en Visie op forensisch onderzoek
OSS: DNA en Vingersporen: TFMI/Eurofins tot eind 2020 (herhaling loopt) Radiologie: MUMC tot 15 maart 2021 (wordt verlengd tot 15 maart 2022) Verdovende middelen: RIVM Document- en printeronderzoek: Universiteit van Lausanne Handschriftonderzoek: TMFI/Eurofins
NFI: Toxicologie in kader van Wegenverkeerswet (t/m 2020 separaat gefinancierd): Eurofins, Humicon en Maasstad Ziekenhuis
OSS: in de pijplijn
Shotresten: in consultatie (maar onderuitputting SLA)
Wapens en munitieonderzoek (wordt nog opgestart)
Aanvullende wensen Openbaar Ministerie
Microsporen- en materialenonderzoek
Onderzoek aan telefoons en andere gegevensdragers
Toxicologisch onderzoek
DNA-onderzoek familial searching
Forensisch geneeskundig onderzoek
Uitleren – overdracht aan politie
NFiDENT (afgerond)
HANSKEN (afgerond)

De markt voor forensisch onderzoek

Zoals de visitatiecommissie vorig jaar in haar rapport aangaf, is er in het forensisch veld een broos evenwicht tussen vraag en aanbod dat niet is gediend met een aanpak die leidt tot grote verstoringen. De angst van het NFI voor de gevolgen van marktwerking lijkt de commissie op zichzelf ongegrond. Maar datzelfde geldt voor het geloof van sommige anderen in het veld dat marktwerking of het overnemen van werkzaamheden door anderen tot directe en duurzame verkorting van de levertijd leidt met behoud van voldoende kwaliteit.

De markt voor forensisch onderzoek consolideert. Eurofins is niet alleen in Nederland, maar ook in Europa verreweg de grootste en snelst groeiende commerciële aanbieder van forensisch onderzoek. Eurofins Forensics is geïntegreerd in Eurofins Scientific die met 38.000 medewerkers actief is in 44 landen. Eurofins streeft ernaar marktleider te worden door overnames en door consortia te vormen. Zo heeft zij met The Maastricht Forensic Institute eerst een consortium gevormd, maar het vervolgens overgenomen. Eurofins kan daardoor heel veel soorten forensisch onderzoek uitvoeren, van DNA- en RNA-onderzoek tot zeden- en handschriftonderzoek.

Vergeleken met andere jaren bemerkt de commissie bij gesprekspartners minder direct enthousiasme voor marktwerking. De toon is verschoven van 'naar de markt' naar 'als het maar goed gebeurt'. Bij het NFI is onverminderd weinig warmte voor het werken met de markt. Tegelijkertijd noopt de vernieuwing van het contract met Eurofins wel tot een heroriëntatie. Ook hier meent de commissie dat sturing op de keten nodig is en dat het ministerie daarin het voortouw zou moeten of kunnen nemen.

Onderuitputting bij groeiende vraag

Er wordt gestuurd op exacte uitputting van het beschikbare budget voor OSS. Wanneer de vraag het aanbod overstijgt, worden (te) krachtige beheersmaatregelen genomen. De beheersmaatregelen bestaan uit het bepalen van het maximale aantal onderzoeken per type onderzoek, per regio en per maand en deze leiden ertoe dat de vraag die binnenkomt bij het NFI nooit hoger kan worden dan het bestaande budget toelaat. Als de vraag achterblijft bij de capaciteit, worden Openbaar Ministerie en politie gestimuleerd om meer onderzoek te vragen aan het NFI. Dat geeft grote schommelingen in de vraag en leidt tot bureaucratie. Deze varkenscyclus van overschotten en tekorten wordt minder met betere informatiesystemen en apps, maar functioneert nog steeds niet optimaal.

De beheersmaatregelen hebben er in 2018 toe geleid dat de voorziene grote overschrijding van het OSS-budget is voorkomen. Uiteindelijk is de capaciteit voor het OSS-budget in 2019 uitgeput door het in te zetten voor het upgraden van de DNA-referenties en voor de financiering van de DNA-portal. De instroom van aanvragen in het eerste half jaar van 2020 bleef achter bij de prognose.

2.4.6 Maatwerk en doorontwikkeling SLA

In de eerste visitatieronde constateerde de commissie dat de SLA interne orde en financiële controle heeft gebracht, maar intern en extern óók een *dissatisfier* is. Er is daarom behoefte aan een tweesporenbekostigingsmodel: naast productoriëntatie voor monozaken, een meer zaakgerichte oriëntatie voor een multidisciplinaire aanpak. Bij het NFI, de ketenpartners en het ministerie leek er in de eerste visitatieronde ruimte om verbeteringen in de SLA door te voeren en zodoende te komen tot een SLA 2.0 die bij alle partners meer energie genereert. De commissie adviseerde ook om op basis van geslaagde pilots de consequenties ervan te verwerken in het bekostigingsmodel voor de SLA.

De varkenscyclus zoals vermeld onder de sturing op benutting van het OSS-budget geldt ook voor de SLA. In 2019 werd de vraag naar forensisch onderzoek onder andere afgetoet door beheersmaatregelen te nemen op de instroom van Microsporen en materialen en op de instroom van Wapens en munitie. Verzoeken om onderzoek van Wapens en munitie werden zelfs geretourneerd naar de aanvrager. In 2019 was tegelijkertijd ook sprake van achterblijvende instroom bij HBS004 (DNA-basis met vooronderzoek door de politie), HBS223 (Bloedspoorpatroononderzoek) en het aantal secties. De achterblijvende vraag van HBS004 had volgens de politie te maken met te weinig beschikbare capaciteit (werkdruk, administratieve lasten, wervingsproblemen) waardoor minder sporen werden binnengehaald. In 2020 is het aantal kindersecties toegenomen.

Een aantal verkortingen in de levertijd van producten van het NFI en een andere werkwijze, zoals de voorbeelden in de volgende paragraaf, zijn verwerkt in de SLA. De SLA is uiteindelijk niet doorontwikkeld naar een 2.0-versie. De huidige SLA sluit daarom ook nog steeds niet aan op een multidisciplinaire aanpak van het forensisch onderzoek.

NFI'ers vragen zich af of de ketenpartners en het ministerie zich realiseren wat de consequenties zijn voor het aantal door het NFI geleverde producten wanneer het bulk- en het standaardwerk worden overgedragen en het NFI daardoor meer capaciteit gaat besteden aan complexe onderzoeken en innovaties. Conform het huidige bekostigingsmodel (PxQ) wordt, volgens hen, de tijd per product dan groter en daardoor het product kostbaarder. Bij gelijkblijvend budget neemt dan het aantal te leveren producten af. Zij zien dat de eigenaar en opdrachtgever van het NFI nog sterk sturen op de realisatie van het aantal producten. Bovendien is de vraag of de afname van het aantal kan rekenen op voldoende draagvlak bij de politiek. Recent heeft PricewaterhouseCoopers¹⁶ de strafrechtketen doorgelicht. Dit onderzoek was nodig omdat men naar verklaringen zocht voor de ogenschijnlijke tegenstelling tussen het aanzienlijk gedaalde aantal geregistreerde criminaliteitszaken enerzijds en signalen van toenemende ervaren druk op de organisaties in de strafrechtketen anderzijds. De afname van de instroom van het aantal zaken bij het Openbaar Ministerie en de ervaren hoge werkdruk werd deels verklaard door de toename van de complexiteit van de zaken.

Er is een aantal ontwikkelingen gaande rond aanpassingen van het DNA-besluit respectievelijk het bepalen van de vernietigingstermijnen voor lichaamsmateriaal en het vernietigen van lichaamsmateriaal van verjaarde zaken. Het NFI verwacht dat de implicaties voor het NFI groot zijn en dus capaciteit vragen. Over het vernietigen van lichaamsmateriaal conform de geldende termijnen moeten nog afspraken gemaakt worden. Het risico bestaat dat dit ten koste gaat van het budget dat voor forensisch onderzoek op verzoek van Openbaar Ministerie en politie in de SLA staat.

2.4.7 Levertijden en leverbetrouwbaarheid

De ketenpartners hebben gezamenlijk afgesproken de levertijd van forensisch onderzoek te willen verkorten om richting te kunnen geven aan de opsporing. Dit gaat om veel meer dan 'slechts' een versnelling in een primair proces; het gaat om het toenemen van relevantie en het vergroten van het maatschappelijk effect. De commissie constateert hier voortgang, maar zeker niet op alle fronten. Er is reden voor gematigd optimisme en complimenten, maar ook voor zorg.

De aandacht voor de productie is versterkt. Het verhogen van de leverbetrouwbaarheid en het verlagen van de levertijd zijn belangrijke aandachtspunten in de sturing. Binnen het NFI komen die aan de orde in de maandelijkse bespreking in het MT van de opgestelde maandmonitor en in de tertaalgesprekken van de algemeen directeur met de divisiehoofden. Extern is er meer aandacht voor de productie, zowel in het Ketenplatform als in de stuurgroep Zaakonderzoek. Ook staat de productie op de agenda in de tertaalgesprekken met de eigenaar en opdrachtgever van het NFI.

De leverbetrouwbaarheid is eind 2019 94% met een grote variatie per divisie: 72% bij BDE en 96% bij BiS. De levertijd is dalend van 18 dagen in het eerste tertaal van 2019 tot 16 dagen in het derde tertaal en was gemiddeld over 2019 17 dagen. Ook hier zien we grote verschillen per divisie die vooral te maken hebben met de aard van het gevraagde product. Het gaat niet altijd in de positieve richting. Er was bijvoorbeeld door ziekte van de tekenbevoegde deskundigen bij het team Toxicologie een achterstand opgelopen bij het opleveren van de rapportages.

De verhoging van de leverbetrouwbaarheid en de vermindering van de levertijd worden behaald door een combinatie van automatisering, aanpassing van de werkprocessen en toepassingen van nieuwe methoden en technieken bij het NFI. Voorbeelden van geslaagde verbeteringen zijn het terugbrengen van de doorlooptijd van de analyse van aanwezigheid van toxische stoffen in een menselijk lichaam van 72 uur naar 32 uur, waarbij het aantal gevalideerde toxicologische stoffen is toegenomen van 50 naar 550. De levertijd van rapportages van HBS007a (DNA-onderzoek met vooronderzoek) is teruggebracht van maximaal 63 dagen naar 49 dagen. De levertijd van HBS002 (DNA-onderzoek aan referentiemateriaal) is teruggebracht van 19 naar 14 dagen.

¹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, 29 279, nr. 604. Met bijlage: PwC, Doorlichting strafrechtketen, 14 juni 2020

De eerste twee modules van het DNA-portaal zijn in het derde kwartaal van 2019 gerealiseerd. De resterende modules worden voor eind 2020 in gebruik genomen. Met het DNA-portaal is er sprake van een geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen het NFI en de instituten waaraan DNA-onderzoek wordt uitbesteed. Daardoor dalen de kosten bij de DNA-databank, is het proces versneld en is de kans op fouten verminderd. De afgelopen periode zijn ook belangrijke innovaties doorgevoerd in het digitaal onderzoek, van het openbreken van telefoons tot AI-analyses van in beslag genomen materiaal als foto's, video's en geluidopnames.

De portefeuillehouders forensisch onderzoek bij de ketenpartners, inclusief het ministerie van Justitie en Veiligheid, zien een beweging in de goede richting. Er is daardoor meer vertrouwen gekomen in de koers die het NFI is ingeslagen. Ook neemt de bereidheid van ketenpartners toe om het NFI te ondersteunen bij het doorzetten van de verbeteringen.

2.5 Actielijn Informatievoorziening en communicatie

2.5.1 Informatievoorziening

In de eerste visitatieronde constateerde de commissie dat er op het gebied van de informatievoorziening drie ketenbrede informatiseringsprojecten in de planfase waren, projecten die randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van de Visie op forensisch onderzoek en voor het versnellen van de ketenprocessen. Dat deze projecten niet gerealiseerd zijn, heeft gevolgen voor de onderlinge verhoudingen in de keten. Het leidt tot weglekken van de energie van betrokkenen en vooral ook tot uitstel van de beoogde effecten op de versnelling van de processen. Het besef van deze gevolgen ontbreekt in de strafrechtketen.

De commissie beval daarom aan ervoor te zorgen dat de voorstellen voor de drie keten-informatiseringsprojecten - het digitale ketendossier, de koppeling met politiesystemen en essenties 2.0 - zowel financieel als procesinhoudelijk binnen afzienbare tijd uitgewerkt zouden zijn en door alle betrokken partners snel in uitvoering genomen zouden kunnen worden.

Er is bij het NFI een chieft information officer aangesteld om de versnelling te realiseren. Daardoor is er meer kennis en ervaring binnengehaald ten aanzien van de informatievoorziening.

De coronaproblematiek heeft enerzijds een versnelling aangebracht in de IV-voorzieningen. Zo kan iedereen nu simultaan vanuit huis werken en via videoconferencing vergaderen. Ook is het mogelijk 'hybride' te vergaderen in de vergaderzalen. Anderzijds heeft corona ook gezorgd voor vertraging in het IV-programma 'de basis op orde'.

Bij het project 'Essenties 2.0', ook wel het Kennisplatform genoemd, is voortgang geboekt. De content en visie van Essenties 2.0 zijn inmiddels uitgewerkt en worden stap voor stap geïmplementeerd. De ambitie is om van MijnNFI dé forensische online kennisbron te gaan maken.

Het project 'Digitaal Dossier' loopt. Als eerste stap van het project worden dossiers als NFI-rapporten direct en digitaal ontsloten. Het projectresultaat draagt bij aan het uiteindelijk volledig digitaal werken binnen het NFI.

Het NFI bouwt een aantal applicaties voor de politie die bijdragen aan het digitaliseren van specifieke informatie en de gegevensuitwisseling van en naar de politie versnellen. Het gaat om drugsidentificatieresultaten vanuit NFIDENT naar het NFI, het sturen van DNA-profieldata in de proeftuin Local DNA van politie naar NFI en mogelijkheden om de mobiele registratiegegevens (Mobiel Effectiever Op Straat) naar het NFI te sturen.

Het systeem dat het NFI gebruikt voor het primair proces is Promis. Dit systeem is 20 jaar oud en is regelmatig verbouwd. De beheerslast is te groot door de huidige verhouding run versus change. Met een agile werkwijze worden nu stap voor stap functies van Promis overgezet naar een nieuwe opzet voor het primair proces. Bij de vernieuwing wordt ook de verbetering van de

uitwisselbaarheid van gegevens met de keten meegenomen. Hoewel functionaliteiten van Promis stapsgewijs worden verbeterd, ontbrak ten tijde van de visitatiedagen een meerjarig beeld voor de gewenste veranderingen in de komende jaren. De commissie constateerde ook geen voortgang op structurele financiering van de benodigde ICT-budgetten bij het NFI. Op 9 november 2020 is het IV-meerjarenplan vastgesteld.

Informatievoorziening in de keten forensisch onderzoek

De grote verbetering in de informatievoorziening in de keten forensisch onderzoek moet komen van de bouw van ketenbrede voorzieningen. In de Visie op forensisch onderzoek geeft de minister van Justitie en Veiligheid aan dat ketenprocessen, formats en IT-systemen in de keten op elkaar aangepast moeten worden en administratieve processen vereenvoudigd. De minister bevestigt in zijn brief van 1 juli 2019¹⁷ dat een goede informatievoorziening cruciaal is om te komen tot een betere en efficiëntere samenwerking in de keten. In het rapport 'doorlichting van de strafrechtketen'¹⁸ beveelt PwC onder andere aan de informatie-uitwisseling binnen de strafrechtketen verder te verbeteren.

De voortgang van de ketenbrede voorziening is sinds de rapportage over de eerste visitatieronde zeer traag. Het programma zit nog steeds in de planfase. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd, zoals een vooronderzoek en een business case. Samen met de keten is het programma IV keten FO (2020-2023) opgezet met bijbehorend projectplan voor 2020¹⁹. Met het programma wordt beoogd eenmalig invoeren te realiseren, de snelheid te vergroten, de administratieve lasten te verlagen en de kansen op fouten te verkleinen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4.2 zal het Ketenplatform zorgen voor de aansturing van het programma. Naast de bouw van de ketenbrede voorzieningen zullen zowel de politie als het NFI hun eigen interne ICT-voorzieningen gaan bouwen. Uit de business case blijkt dat tegenover de kosten van het project van zo'n € 10 miljoen opbrengsten staan ter waarde van € 27-38 miljoen, onder andere in de vorm van efficiëntiebesparing van zo'n 350 fte op de 1500 fte forensisch onderzoekers. De winst is vooral het gevolg van vermindering van de administratieve lasten door bijvoorbeeld papierloos werken. De uitvoering wacht op financiering van € 6,5 miljoen vanuit het Programma Digitalisering Strafrechtketen (PDSK) waarvan de derde (en laatste) tranche van € 90 miljoen in de periode oktober-december 2020 zijn beslag krijgt. De politie heeft 'IV keten FO' de afgelopen periode te weinig prioriteit gegeven binnen het PDSK dan wel binnen het eigen budget. Vanwege herprioritering heeft de politie de start van de bouw van de FO-module recent uitgesteld van 1 januari naar 1 juli 2021. Als de realisatie dan start, is het effect van de efficiëntie van zo'n 350 fte pas eind 2023 merkbaar. Overigens moeten we ons niet rijk rekenen. De 350 fte besparing zijn hard nodig om de FO-keten op peil te houden.

Hoewel het belang van de ketenprojecten is onderkend en de projecten randvoorwaardelijk zijn om versnelling te brengen in de processen, signaleert de visitatiecommissie in deze tweede ronde opnieuw dat de financiering van de uitvoering van de ketenbrede IV-voorzieningen nog steeds niet is geregeld. De behoefte aan deze voorzieningen heeft in het afgelopen jaar onvoldoende prioriteit gekregen in het bestuurlijke krachtenveld en binnen de politie.

2.5.2 Communicatie en zeggenschap

In de eerste ronde constateerde de commissie dat het NFI zijn medewerkers betrokken in het veranderproces waardoor ze meer zeggenschap kregen. Het draagvlak voor de richting en het

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 33628, nr. 63.

¹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, 29279, nr. 604. Met bijlage: PwC, Doorlichting strafrechtketen, 14 juni 2020.

¹⁹ 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.

proces van het verandertraject was toegenomen. Genomen besluiten werden beter toegelicht en de resultaten van succesvolle verbeteracties zijn gecommuniceerd.

Deze positieve lijn is het afgelopen jaar gecontinueerd, zoals blijkt uit de vele verbetervoorstellen in het laatste medewerkersonderzoek en uit de betrokkenheid bij de *midterm review* van het verbetertraject. De belangrijkste gerealiseerde verbeteringen zijn meer vertrouwen, betere samenwerking en een betere sfeer. Ook het niet meer negatief in de media komen wordt genoemd. Waar volgens de aanwezigen in de review nog aan gewerkt moet worden, zijn de vraagsturing en het klantgericht werken, het bijbrengen van de vaardigheden en de durf om moeilijke gesprekken aan te gaan, open te staan, feedback te geven en te luisteren naar de ander, meer focus en de samenhang in de te maken keuzes zichtbaar maken.

De structurele informatievoorziening *top-down* is verbeterd door meer berichten vanuit het MT NFI via intranet naar de medewerkers in aanvulling op de communicatie via de lijn. Met deze berichten komt de informatie snel, persoonlijk en open bij de medewerkers. De medewerkers waarderen deze berichten. Mede door covid-19 konden fysieke bijeenkomsten, zoals thema-avonden, niet doorgaan. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 loopt in de maanden oktober-december 2020 de communicatiecampagne 'NFI kiest koers' waarbij de missie, visie, kernwaarden en de strategische prioriteiten in samenhang in beeld komen.

In 2019 constateerde de commissie dat de medewerkers vragen om meer samenhang in de interne informatievoorziening, de mogelijkheid informatie zelf te delen op intranet, een informatiepagina voor het eigen team, structurele informatievoorziening *top-down* en *bottom-up*, betere communicatie over beleid en besluiten, meer openheid in de financiële situatie, meer transparantie en tijdige informatievoorziening, etc.

Inmiddels is de interne informatievoorziening verbeterd door het huidige intranet te vervangen door een sociaal intranet, NFIinsite genoemd. Het nieuwe platform faciliteert naast informatie-uitwisseling ook samenwerking, kennisdeling en innovatie. De nu aangesloten teams zijn de testgroep. Voor de rest van de organisatie is de uitrol voorzien voor eind 2020.

Het NFI heeft het 20-jarig bestaan aangegrepen om de mogelijkheden, de producten en de resultaten waar het trots op is, op een positieve manier onder de aandacht te brengen van stakeholders en het algemeen publiek. Ketenpartners worden nu, in aanvulling op het digitale @NFI-magazine, ook via podcasts en de geactualiseerde corporate film op de hoogte gebracht van relevante verbeteringen. Ook het symposium NFI *Fast Forward* op 25 november 2019 in het kader van het 20-jarig bestaan heeft bijgedragen aan een meer positief imago. Via bijdragen aan het televisieprogramma Misdaadcollege en het boek 'Een hooiberg vol spelden' dat uitkwam in december 2019, is aan een groter algemeen publiek meer bekendheid gegeven aan het werk en de inzichten van het NFI.

Ook enkele concrete resultaten werden onder de aandacht van het grote publiek gebracht. Veel publiciteit kregen de gekraakte gpg-telefoons van EncroChat.

2.6 Actielijn Kwaliteit

De visitatiecommissie constateerde in de eerste ronde dat de aanbevelingen van het MIT-rapport in de actielijn Kwaliteit zijn opgepakt en dat er een duidelijke planning lag voor de komende periode. De commissie gaf aan er vertrouwen in te hebben dat de beoogde doelen met het uitvoeren van de planning van de actielijn Kwaliteit worden gerealiseerd.

Dit vertrouwen is niet beschaamd. Er is voldoende voortgang geboekt, in lijn met de planning. De gedragscodes zijn geactualiseerd. Het communicatieplan om de nieuwe codes en regels te introduceren inclusief aandacht voor de werking, naleving en het sanctiebeleid is uitgevoerd. Het actueel houden en blijvend aandacht vragen voor de gedrags- en researchcodes is geborgd. Ook de diverse (proces)certificaten zijn behouden. De jaarlijkse audit van de Raad voor Accreditatie is goed verlopen. De infrastructuur voor het kwaliteitsmanagement is daarmee neergezet.

Er is dit jaar een onderzoek gedaan naar het kwaliteitsmanagementsysteem binnen het NFI. Meer specifiek is ingezoomd op de organisatorische aspecten, waaronder de taakverdeling tussen Kwaliteit, arbo en milieu (KAM) centraal en KAM decentraal. In het rapport²⁰ zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het versterken van de collectieve verantwoordelijkheid voor kwaliteit door allereerst een fundamentele dialoog te voeren over het belang en de scope van het kwaliteitsmanagementsysteem.
- Het bevestigen van de positie van organisatiekwaliteit op centraal niveau en de wens van vakmatige of professionele kwaliteit op decentraal niveau.
- Het verbeteren van samenwerking, overleg en onderlinge communicatie binnen de kwaliteitsorganisatie en met de divisies en diensten.
- Het borgen van de kwaliteit door een jaarlijks auditplan op te stellen en daarbij een relatie te leggen met risicomanagement.

In de gesprekken wordt bevestigd dat de arbeidsrelaties tussen de centrale en decentrale KAM-medewerkers niet op orde zijn en aandacht behoeven van de directie. De commissie onderstreept het belang dat de nieuwe algemeen directeur de aanbevelingen snel implementeert, zodat er een collectief commitment van de directie en de divisies ontstaat voor kwaliteit in woord en gedrag.

²⁰ Stassen Consultancy. Onderzoek Kwaliteitsmanagement binnen het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), 10 september 2020.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen beschreven over de voortgang van het programma en de actielijnen, zoals de commissie die in september 2020 heeft aangetroffen. Aan de hand van deze bevindingen trekt ze een aantal conclusies en doet ze een aantal aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren.

3.1 Conclusies

Het verandertraject NFI Next

1. NFI Next heeft weliswaar een aantal ontwikkelingen ten goede bewerkstelligd, maar ook moet worden geconstateerd dat men het programma niet NFI breed en levend heeft gekregen. Dat was al voor de coronatijd moeizaam, maar corona heeft het nog lastiger gemaakt. Inmiddels is het programma ondergebracht in de lijnorganisatie, zoals het ook bedoeld was. De lijn heeft de verantwoordelijkheid voor de verdere realisatie van de actielijnen uit het programma, ook naar de mening van de visitatiecommissie, terecht overgenomen, maar de veranderdoelen zijn niet hard geïmplementeerd. Het programma als zodanig lijkt niet meer te leven. Belangrijk is dus om de lijnverantwoordelijkheid op de actielijnen te blijven volgen. Voor de commissie is niet waarneembaar hoe de leiding de voortgang op actielijnen monitort.
2. De commissie mist het overkoepelende spoor waaraan veranderingen concreet kunnen worden opgehangen en ook mist ze de concretisering van de missie en visie (onder andere wat betreft de uitbesteding van werk aan 'de onderkant') in een strategiedocument. Goed nieuws is wel dat de directie heeft gemeld dat dit strategiedocument eind dit jaar wordt opgeleverd. Tegelijkertijd is papier geduldig en blijft het de vraag of het lukt om de strategie gedragen en levend te maken en op basis daarvan gericht resultaten te boeken.

Arbeidsrelaties

3. Het medewerkersonderzoek laat op veel fronten (arbeidssatisfactie, leiderschap, etc.) een positieve ontwikkeling zien. Het beeld is binnen en tussen de divisies gedifferentieerd. Alle divisies doen het relatief goed, met als negatieve uitschieter de divisie BDE. Dat betekent dat de commissie slechts deels een gerust gevoel aan het onderzoek overhoudt. Er gaat veel goed in grote delen van de organisatie, maar in één belangrijk deel van de organisatie juist niet. Hier zetten oude hardnekkige patronen en problemen zich voort. Deze situatie is zorgelijk; ook de OR en de divisieleiding vinden dat. De commissie constateerde tijdens de bezoeken dat het voor de medewerkers onduidelijk is wat er nu aan de evidente langlopende en hoogoplopende personele conflicten binnen BDE wordt ondernomen. In een nagesprek lichtte de directie toe welke acties ze wil ondernemen en welke ze deels in gang heeft gezet, maar voorlopig zijn het voornamelijk nog slechts voornemens. Uitdaging blijft om binnen BDE groepen medewerkers en teams mee te nemen in een positieve ontwikkeling.
4. Positief is dat het NFI de belangrijkste kernwaarden geïdentificeerd heeft. Het is wel een door de staf gestimuleerd proces, dat nog dieper verankerd moet worden in de lijn. De commissie is van mening dat de benoemde kernwaarden een spiegel zijn van de huidige intern gerichte cultuur. Het zou van toegevoegde waarde hebben kunnen zijn, als de kernwaarde 'samenwerking' als uithangbord van de nieuwe cultuur een prominente plek had gekregen. Datzelfde geldt voor 'ketengerichtheid'. De commissie vindt het een gemiste kans dat kernwaarden niet aansluiten bij de in eerdere strategische documenten en analyses benoemde kernuitdagingen voor de organisatie. Wel heeft de commissie geconstateerd dat dit aandacht krijgt bij de uitwerking van de kernwaarden.

Leiderschap en sturing

5. Het leiderschap van het NFI zit in de lift. Het leiderschapsprogramma 'El@n' van het afgelopen jaar heeft daarin een goede rol vervuld. Dat wordt ook als zodanig verwoord door de leidinggevendenden zelf en hun medewerkers (zie medewerkersonderzoek). Tegelijkertijd is er om meerdere redenen nog geen sprake van een stabiele leiderschapssituatie. Er zijn nog veel interimmers en waarnemers in de top van het NFI en de betrokken MT-leden focussen nog sterk op hun eigen divisie. Verantwoordelijkheden voor NFI-brede portefeuilles en gezamenlijke vraagstukken, zoals het concreet maken van de kernwaarden in gedrag, vergen meer prioriteit.
6. Het overlegklimaat tussen directie en de OR is echt verbeterd. Naar de mening van de OR zijn er veel zaken ten goede gekeerd. Een goed overlegklimaat betekent echter nog niet dat alle zaken goed lopen of problemen vlot worden opgelost. Genoemd zijn hoogoplopende personele conflicten en het al langere tijd ontbreken van een strategisch personeelsbeleid. De OR maakt zich zorgen over deze zaken en stelt zich – vanuit goed vertrouwen – de vraag of het topmanagement dit soort kwesties voldoende voortvarend weet op te pakken.

Samenwerken in de keten

7. Er is op papier een goede governance ontwikkeld om het sturingsvraagstuk met het oog op de ketenoriëntatie voor alle partijen op te lossen. Ook zijn inmiddels een ketenconvenant en een ketenwerkplan ontwikkeld, en is een ketencoördinatiepunt ingericht om dit proces van ketenoriëntatie op de drie werkomgevingen van het NFI werkend te krijgen. Tegelijkertijd lijkt er bij ketenpartners sprake te zijn van (al dan niet bewuste) tegenwerkende activiteiten. Het Ketenplatform als uithangbord van die ketenoriëntatie werkt nog niet naar behoren. Enerzijds heeft dit te maken met de veelheid van personele wisselingen, maar ook met de strategische afwezigheid van de opdrachtgeversrol van het departement. Het departement zit weliswaar aan tafel, maar acteert niet zichtbaar in zijn rol als coördinerend opdrachtgever op het moment dat partijen elkaar gevangenhouden in de consequenties van de visie op forensisch onderzoek. Ook de eigenaarsrol van het departement wordt terughoudend ingevuld. Het ontbreekt daardoor aan een werkend escalatiemechanisme. De commissie vindt het teleurstellend dat het departement met deze kritische observaties, die deels ook in het eerste visitatierapport zijn beschreven, weinig heeft gedaan.
8. Afgelopen jaar is duidelijk geworden dat er meerdere proeftuinen zijn ontwikkeld die veel potentie hebben om alle partijen in de keten van forensisch onderzoek dichter bij elkaar te brengen in de hartslag van de opsporing. Ondanks positieve evaluaties zijn partijen niet bij machte om opschaling vlot te trekken.
9. Het OSS-concept, waarvoor op zichzelf een betekenisvol budget beschikbaar is om activiteiten uit te besteden, is bij alle partijen eerder een dissatisfier geworden dan dat het veel energie genereert. 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, niet efficiënt en niet effectief, waar ook externe marktpartijen veel last van hebben.

Informatievoorziening en communicatie

10. Verbeteren van de IV in de keten forensisch onderzoek is een groot vraagstuk. Buiten een aantal verbeteringen van geautomatiseerde activiteiten en het ontwikkelen van geslaagde apps is er te weinig vooruitgang in ketenbrede IV-voorzieningen, ondanks het feit dat de 'benefits' voor de ketenpartners in de beschreven businesscase evident zijn. De plannen zijn uitgewerkt. Er is nu een financieringsvraagstuk. In het programma Digitalisering van de

Strafrechtketen wordt het plan momenteel afgewogen ten opzichte van andere prioriteiten. Indien deze plannen in de afweging het onderspit delven, is de consequentie dat op dit onderwerp geen of weinig voortgang geboekt gaat worden.

11. Een inhoudelijk IV-plan voor betere ondersteuning van de **interne** werkprocessen gericht op realisatie van de strategie is recent, op 9 november 2020, vastgesteld. Zicht op voldoende structurele financiering is er nog niet. In 2020 is het eigen vermogen aangesproken om de benodigde budgetten beschikbaar te krijgen om de eerste verbeterstappen te kunnen zetten.

Kwaliteit

12. De geplande maatregelen voor het verbeteren van de borging van de kwaliteit zijn door het NFI genomen. De accreditatie van de processen is gecontinueerd en het kwaliteitsmanagementsysteem is verder geoptimaliseerd. De infrastructuur voor het borgen van de kwaliteit is daarmee gerealiseerd.
13. Uit het recent uitgevoerde onderzoek naar de werking van het systeem en met name de taakverdeling tussen KAM centraal en KAM decentraal blijkt dat een aantal maatregelen doorgevoerd moeten worden om ervoor te zorgen dat er een collectief commitment van de directie en de divisies ontstaat voor kwaliteit in woord en gedrag. De maatregelen raken ook het verbeteren van de arbeidsrelaties tussen betrokken medewerkers.

3.2 Aanbevelingen

De visitatiecommissie doet op basis van de bevindingen uit de tweede visitatieronde de volgende aanbevelingen.

1. Rond als NFI, conform de geplande einddatum van eind december 2020, het cultuurverandertraject NFI Next formeel af. Stel eisen aan de MT-leden voor wat betreft het rapporteren over het vervolg op de vijf actielijnen, zodat de lijn ook daadwerkelijk verantwoordelijk wordt voor het vervolg. Maak de resultaten zichtbaar en meet de gerealiseerde verandering. Stel in het voorjaar een zelfevaluatie op en betrek daarbij de medewerkers. Benut deze inzichten om de behaalde positieve resultaten te borgen en een herijking te maken voor de gewenste doorontwikkeling in de komende jaren.
2. Pak als NFI door op de ongezonde arbeidsverhoudingen bij BDE. Zorg dat de kwetsbaarheid van de pathologen vermindert door maatregelen te nemen die de gewenste capaciteit borgen. Ontwikkel op zo kort mogelijke termijn met de gehele keten een gezamenlijke visie op de plaats van radiologie en secties in het overlijdingsonderzoek.
3. Borg als NFI de positieve resultaten van het leiderschapsprogramma EL@N en geef er ook een concreet vervolg aan. Een vervolgprogramma voorziet naar de mening van de commissie duidelijk in een behoefte aan intervisie en ondersteunt ook de gewenste cultuurverandering. Een multidisciplinaire uitbreiding van een dergelijk programma met partners uit de keten valt te overwegen. Dat biedt ook mogelijkheden om, buiten de praktische samenwerkingsverbanden om, te werken aan cultuurverandering binnen de gehele keten.
4. Maak als directie NFI veel meer werk van het functioneren van de ketengovernance op de belangrijkste ketendilemma's. Het gaat om het concretiseren van de visie op de koppelvlakken van de onderscheiden partners, met name om de verschuiving van werkzaamheden, keten IV, OSS, en spin-off van de proeftuinen. Dit brengt ook voor alle partners organisatorische verandering met zich mee. Spreek met elkaar een escalatiemechanisme af als partijen er in gezamenlijkheid niet uitkomen.
5. Schets als NFI dit jaar het proces om tot een meerjarige strategische personeelsplanning (SPP) op NFI-niveau te komen en typeer ook het karakter van dit proces (wat is het wel en wat is het niet!).

6. Stel als NFI een gezamenlijke koers vast 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. Richt daartoe een adequate ondersteuningsorganisatie in en zorg voor een adequate vertegenwoordiging van het NFI in de daarvoor bestemde gremia.
7. Maak als ministerie van Justitie en Veiligheid de sourcing-opdracht die nu afgesproken is tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het NFI tot een gemeenschappelijke opgave van het Ketenplatform. Stap als Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving meer in de regiepositie als partijen er met elkaar niet uitkomen en intervenueer als ministerie bijvoorbeeld met richtinggevende uitspraken over sourcing, de wijze van aanbesteden, het borgen van de kwaliteit, de randvoorwaarden voor uitbesteding aan buitenlandse partijen en over de toekomst van het OSS, waaronder het beschikbare budget.
8. Verhoog als politie en ministerie van Justitie en Veiligheid het niveau van de eigen vertegenwoordiging in het Ketenplatform. Intervenieer als ministerie van Justitie en Veiligheid in dit platform om de gestagneerde voortgang van de realisatie van de Visie op forensisch onderzoek in de keten vlot te trekken. Maak daarbij harde afspraken over de kwalitatieve dan wel kwantitatieve impact bij politie en Openbaar Ministerie, de financiering daarvan en ook de financiering van het programma IV keten FO.
9. Zorg er als ministerie van Justitie en Veiligheid voor dat het NFI in staat wordt gesteld om het meerjarenplan voor de IV-verbetering dat recent vastgesteld is door het NFI structureel te realiseren.
10. Geef als algemeen directeur van het NFI prioriteit aan het nemen van de maatregelen die nodig zijn, zodat een collectief commitment van de directie en de divisies ontstaat voor kwaliteit in woord en gedrag. Maak daartoe een concrete taakverdeling tussen KAM centraal en KAM decentraal.