



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Agentschapsdoorlichting NFI

Datum: mei 2021

Colofon

Afzendgegevens

Directie Financieel-Economische Zaken

Turfmarkt 147
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

A.S.K. Cheng

T 070 370 79 11

F 070 370 79 04

Auteurs

A.M. Brood
A.S.K. Cheng
C. van Dijk
T.A. Harkema
W. Jankie
R.A.R. Koning
R. Nachbar
M. Verstege

Inhoud

Colofon	3
Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Vorige doorlichting (2015)	11
3. Governance	13
3.1 Sturingsmodel	13
3.2 Conclusies	17
4. Financieel beheer	18
4.1 Positionering financiële functie en concerncontroller	18
4.2 Rechtmatigheid	19
4.3 Conclusie	20
5. Bekostiging	20
5.1 Bekostigingswijze NFI	20
5.2 Conclusie	22
6. Doelmatigheid en doeltreffendheid	23
6.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid in de cyclus	23
6.2 ontwikkeling in cijfers	26
6.3. Conclusie	26
7. Gebruik BLS faciliteiten	28
7.1 Investeren en lenen	28
7.2 Conclusie	29
8. Bijlagen	31
8.1 Geraadpleegde documenten	31
8.2 Lijst van geïnterviewden	32
8.3 Onderzoeksvragen	33

Managementsamenvatting

In 2015 heeft de vorige agentschapsdoorlichting het NFI plaatsgevonden. In de regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen tenminste eens in de vijf jaar worden doorgelicht. In deze doorlichting wordt naar de periode 2015 tot het heden gekeken wat betreft het functioneren van het NFI in het licht van de regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging, doelmatigheid en doeltreffendheid en het gebruik van de faciliteiten die het Baten-lasten-systeem (BLS) biedt.

Sinds de vorige doorlichting heeft het NFI een aantal onrustige jaren gekend met een grote wisseling van het management. In deze turbulente periode moest boven alles het primair proces doorgaan. Een aantal aanbevelingen uit de vorige doorlichting is dan ook nog onvoldoende gerealiseerd. Met het aantreden vorig jaar van de nieuw algemeen directeur vertrouwt het doorlichtingsteam dat een blik op de lange termijn beter mogelijk is waarbij de onderstaande punten behulpzaam kunnen zijn.

Per thema wordt een korte samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Governance

Overall zijn de betrokken actoren positief over de opzet en uitgangspunten van het nieuw besturingsmodel. Voor de doorontwikkeling moet de gespreksagenda in de driehoek vollediger en strategischer. Het rapport Werk aan Uitvoering beschrijft de cruciale elementen die periodiek besproken moeten worden. Daarnaast blijkt uit interviews dat er nog onduidelijkheid is over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de kant van de opdrachtgever door de gelaagdheid waarbij OM/politie/NFI met het beschikbare budget een Service Level Agreement (SLA) over het aantal te leveren onderzoeken afspreken. Daar ligt een opgave voor de opdrachtgever om dit in overleg met de eigenaar en opdrachtnemer op te pakken. Ook moeten de partijen in de driehoek hun rol in de forensische keten actiever oppakken.

Financieel beheer

Binnen het NFI moet duidelijkheid komen wie de functie van de concerncontroller bekleedt. Ook moet nader gekeken worden naar de onafhankelijke positionering van de concerncontroller rechtstreeks onder de directie. Daarnaast blijft inkoop een aandachtspunt en moet het inkoopproces waar mogelijk worden versimpeld en moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt over taakverdelingen met de IUC's.

Bekostiging

Het NFI wordt lumpsum gefinancierd en kent geen koppeling tussen prestaties en bekostiging. Het kostprijsmodel dat gehanteerd wordt voor de facturering aan derden moet worden doorontwikkeld zodat een meer prestatiegerichte bekostiging mogelijk wordt en hiermee meer transparantie en betere prikkels ontstaan. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in de activiteiten die zich lenen voor outputfinanciering (p*q) en activiteiten waarbij een lumpsumfinanciering een meer passende financieringsvorm is.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Doelmatigheid en doeltreffendheid krijgen zowel in de relatie tussen NFI, eigenaar en opdrachtgever, als tussen NFI en OM en Politie ruim aandacht. De doelen en indicatoren kunnen echter nog wel worden aangescherpt, waardoor het gesprek gericht kan worden gevoerd. Aanbevolen wordt deze uit te breiden, gericht op kwaliteit en bijdrage aan het opsporings- en vervolgingsproces, door bijvoorbeeld meting van succesrates en waardering door afnemers onder meer met een frequente meting van de klantwaardering. Ook wordt aanbevolen te werken met kostprijzen voor een te overzien aantal productclusters zodat meer inzicht ontstaat in de mate van efficiëntie en beter gestuurd kan worden op doelmatigheid over de jaren heen.

Gebruik BLS faciliteiten

Er is al een aantal jaren een daling te zien in de afschrijvingen. Het NFI voldoet daarmee niet meer aan de norm van 5% afschrijvingslasten ten opzichte van de totale lasten. Het NFI heeft de laatste jaren tevens flink minder geleend voor investeringen dan gepland. Het is nodig dat het NFI een meerjareninvesteringsplan opstelt zodat beter inzicht ontstaat welke investeringen nodig zijn om een bepaald productieniveau op zowel korte als lange termijn te kunnen leveren en een betere kostprijs tot stand kan komen.

1. Inleiding

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) is een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In de regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen tenminste eens in de vijf jaar worden doorgelicht. De vorige doorlichting van het agentschap NFI vond plaats in 2015¹. In deze doorlichting wordt gekeken naar de periode 2015 tot het heden wat betreft het functioneren van het NFI.

De doelstelling van de doorlichting van het NFI is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van het NFI in het licht van de regeling agentschappen² op de gebieden governance, financieel beheer, bevordering doelmatigheid en doeltreffendheid, bekostiging en gebruik BLS-faciliteiten. Er wordt met andere woorden gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten-lasten) agentschap geldende instellingsvoorwaarden.

Een doorlichting kan meerwaarde bieden voor alle partijen. Het NFI, de eigenaar, opdrachtgever en DFEZ krijgen als het ware een spiegel voorgehouden en krijgen meer inzicht in het functioneren van het agentschap in de eventuele verbetermogelijkheden. Voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

In deze doorlichting is geen rekening gehouden met de bevindingen uit het thans lopende IBO Agentschappen.

Deze rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

Wijze van onderzoek

Deze doorlichting is uitgevoerd door een doorlichtingsteam met vertegenwoordigers van de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ), Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), Directie Eigenaarsadvisering (DEA), NFI en het Ministerie van Financiën. Het team heeft bij de start een plan van aanpak opgesteld (zie bijlage) en heeft deze in de lijn van de eigen organisatie laten goedkeuren. Ook is het plan van aanpak in de bestuurlijke driehoek eigenaar/opdrachtgever/NFI goedgekeurd.

Het team is tot haar bevindingen gekomen op basis van documentenstudie, afgenomen interviews en eigen ervaringen van de teamleden.

Het team heeft het concept doorlichtingsrapport twee keer besproken met de begeleidingscommissie en op basis van de feedback een aantal aanpassingen aangebracht.

¹Doorlichting Nederlands Forensisch Instituut (dec 2015)

²Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over de instelling, inrichting en het beheer van de agentschappen (Regeling agentschappen)

Historie NFI

De eerste grondslagen voor het huidige Nederlands Forensisch Instituut (NFI) werden gelegd in 1948 toen het Gerechtelijk Laboratorium een zelfstandig onderdeel werd van het toenmalige ministerie van Justitie. Het NFI werd uiteindelijk opgericht in 1999 (als reguliere dienst) door een fusie van dit Gerechtelijk Laboratorium met het Laboratorium voor Gerechtelijke Pathologie. In 2004 verkreeg het NFI de status van agentschap. Met de focus op natuurwetenschappelijk onderzoek en kennis draagt het NFI - als een belangrijke schakel en ketenpartner - bij aan het optimaal functioneren van de rechtshandhaving in Nederland. Sinds het NFI de status van agentschap verkreeg, valt het organisatorisch onder het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Kerntaken

Het NFI is een instituut dat kwalitatief hoogstaand forensisch onderzoek uitvoert, veelal voor partners in de strafrechtketen. De diversiteit aan onderzoeken die het NFI uitvoert is sinds de oprichting toegenomen en behelst een breed scala aan onderwerpen waaronder DNA- en cybercrime onderzoeken. De kerntaken van het NFI zijn:

- Forensisch zaakonderzoek (K1): het uitvoeren van onderzoek op overwegend technisch, medisch, biologisch en natuurwetenschappelijk gebied;
- Research & Development (K2): voornamelijk gericht op de ontwikkeling van nieuwe methoden en technieken. Verder wil het NFI over relevante kennis en expertise beschikken;
- Kennis- en Expertisecentrum (K3):
een nationaal en internationaal kenniscentrum zijn op het gebied van forensisch wetenschappelijk onderzoek. Met name het opzetten en onderhouden van forensische databases;
het overdragen van kennis en bevorderen van deskundigheid bij het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur, Nationale Politie en overige opsporingsinstanties;
het leveren van een bijdrage aan de beleidsvoorbereiding en toetsing op uitvoerbaarheid van wetgeving op het terrein van rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding.

Plaatsing binnen de strafrechtketen

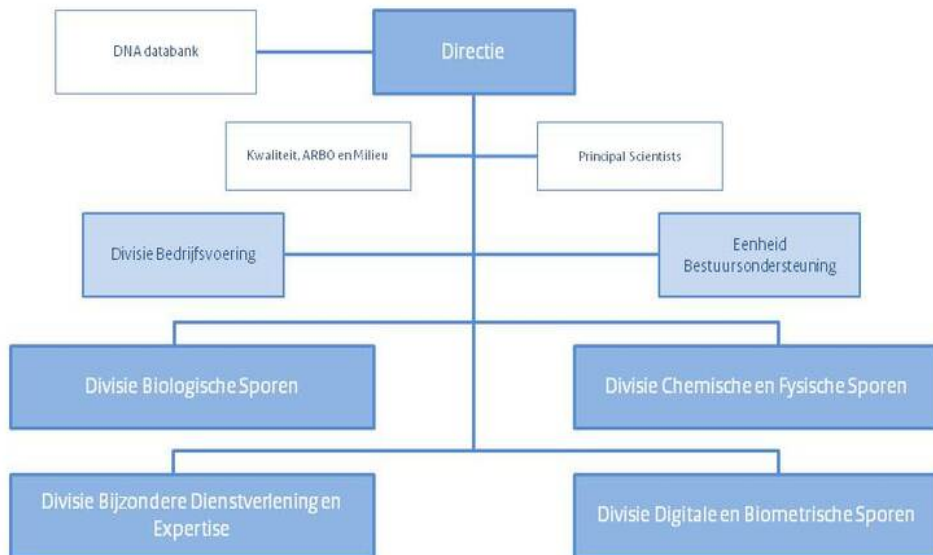
Forensische opsporing speelt een belangrijke rol in de strafrechtketen. Het NFI levert met name producten in opdracht van het ministerie van JenV (DG Rechtspleging en Rechtshandhaving). Deze verlopen via de Nationale Politie of het OM en betreffen circa 90% van de omzet van het agentschap in 2019. Ook kan het NFI onderzoek uitbesteden aan derden.

Het NFI levert conform de regeling Taken NFI⁴ ook diensten aan andere afnemers zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst, buitenlandse politie of justitie, of bijzondere opsporingsdiensten.

Organisatiestructuur

Het NFI bestaat uit vijf divisies en de eenheid bestuursondersteuning. Het NFI telt ruim 600 medewerkers.

⁴ Regeling van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 8 mei 2012, nr. 227774, houdende bepalingen inzake de taakopdracht van het Nederlands Forensisch Instituut (Regeling taken NFI)



Ontwikkelingen sinds de vorige doorlichting

Sinds de vorige doorlichting heeft het NFI een zeer turbulente en moeilijke periode gekend. Een periode waarin het NFI te maken kreeg met een reorganisatie, een conflict tussen de OR en de directie, een onvolkomenheid van de Algemene Rekenkamer⁵, een cultuurrapport⁶ en de daaruit voortkomende verbetertrajecten en met vele wisselingen van het management. Halverwege vorig jaar is de huidige algemeen directeur gestart bij het NFI.

Het NFI is in de afgelopen jaren actief aan de slag gegaan met het opstellen c.q. herijken van de missie, visie, strategie en kernwaarden van de organisatie, waarbij nadrukkelijk aansluiting is gezocht bij de Visie op Forensisch Onderzoek⁷. De aandacht gaat nu uit naar het inbedden daarvan in de organisatie en het vertalen naar de verschillende gebieden en processen. Belangrijke thema's waar het NFI zich de komende jaren op zal richten zijn het borgen van het cultuurtraject in de lijn, het borgen van de continuïteit door het op orde brengen van de informatievoorziening en de vervanging van verouderde labapparatuur, de uitwerking van de visie Forensisch onderzoek en het intensiveren en optimaliseren van de ketensamenwerking.

⁵ Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, mei 2017

⁶ Samen bouwen aan de toekomst van het NFI, AEF, mei 2017

⁷ Kamerbrief 29628-819 (nov 2018)

Facts & Figures

<i>Bedragen x € 1.000</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Omzet	80.123	95.457	76.191	78.534	83.233	86.340
- % omzet derden	9,6%	5,3%	6,9%	7,0%	6,5%	8,8%
Saldo baten en lasten	-3.271	3.127	-1.635	-2.718	1.937	-2.865
Aantal FTE	531	517	523	581	552	581
Afschrijvingskosten	3.904	3.630	3.551	3.487	2.926	3.202
- % van totale lasten	4,6%	3,8%	4,5%	4,2%	3,5%	3,5%
Vaste activa	11.603	9.799	8.709	9.564	11.050	11.728
Leningen MinFin	10.411	8.820	7.032	7.954	10.540	11.114
- % van vaste activa	90%	90%	81%	83%	95%	95%
Eigen vermogen	-520	3.127	456	-2.262	1.937	35
- % van omzet	-1%	3%	1%	-3%	2%	0%
Balanstotaal	30.101	26.455	19.515	18.564	28.213	26.322

Bron: jaarrekeningen NFI

2.Vorige doorlichting (2015)

In dit hoofdstuk wordt de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige doorlichting op hoofdlijnen toegelicht. De aspecten governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering, bekostiging en het gebruik van de BLS-faciliteiten zijn opnieuw onderdeel van de voorliggende doorlichting en worden in de betreffende hoofdstukken verderop in dit rapport uitgebreid behandeld.

Eigenaarschap en Opdrachtgeverschap

In de vorige doorlichting is aan de eigenaar aanbevolen om een scheiding aan te brengen tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever.

Met de introductie van het Sturingsmodel JenV in april 2017 is deze aanbeveling opgevolgd. Het eigenaarschap ligt bij de SG die dit gedelegeerd heeft naar de pSG. Het opdrachtgeverschap ligt bij de DG Rechtspleging en Rechtshandhaving die dit gedelegeerd naar de directeur van de beleidsdirectie Rechtsbestel.

Herijking convenanten

De aanbeveling is gedaan aan de eigenaar de convenanten te herijken zodat governance-afspraken ook in opzet geborgd zijn en daarin de nieuwe governance-afspraken en primaire sturingsinstrumenten (SLA) op te nemen.

De eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn bezig met het opstellen van een relatiestatuuat waar de governance-afspraken in opgenomen worden.

Capaciteit financiële functie

Er is aan de eigenaar aanbevolen samen met het NFI voor voldoende capaciteit te zorgen om de verbeterplannen op het gebied van de bedrijfsvoering tot uitvoering te brengen. Borg daarnaast de capaciteit van de financiële functie op de lange termijn.

Er is in de afgelopen periode een flinke slag gemaakt met de verbeterplannen op de bedrijfsvoering. De bezetting van de financiële functie van het NFI is na een aantal jaren van relatieve rust nu weer een aandachtspunt. Er is in de afgelopen periode sprake van relatief veel uitval bij het team Financiën waar ook de inkoop is ondergebracht. Dit kan gezien de beperkte grootte van het team voor problemen zorgen. Zeker op het gebied van inkoop kan uitval al snel tot problemen leiden, doordat de benodigde kennis en ervaring dan niet langer aanwezig is.

Centraal inzicht uitputting SLA

De aanbeveling is gedaan om als opdrachtgevers en NFI samen te zorgen dat de uitputting van de SLA centraal inzichtelijk is, zodat de opdrachtgever kan sturen op een zo optimaal mogelijke benutting van de capaciteit van het NFI. Zorg dat verrekening tussen regio's mogelijk is.

Indien nodig wordt de benutting van de SLA in de Stuurgroep Zaaksonderzoek⁸ besproken. Sinds 2020 vindt daarnaast wekelijks overleg plaats ('ketencall') tussen OM, NFI en politie over de uitputting en stand van zaken t.a.v. de productieafspraken (SLA).

Kostprijzen

In de vorige doorlichting is de aanbeveling gedaan het kostprijsmodel te vereenvoudigen en als eigenaar meer op kostprijzen ($p \cdot q$) te sturen en minder op input.

Het NFI wordt nog altijd lumpsum gefinancierd. Voor 2021 is in de bestuurlijke driehoek afgesproken dat er een kostprijsmodel wordt (door)ontwikkeld voor de bekostigingsrelatie tussen DGRR en het NFI.

⁸ Een strategisch afstemmingsoverleg van de forensische keten, waarin Politie, OM, NFI en DGRR deelnemen.

Doelmatigheid

Aan de eigenaar en het NFI is aanbevolen meer aandacht voor doelmatigheid te creëren door te komen tot een beperkte set van doelmatigheidsindicatoren en deze vervolgens consequent te gebruiken in zowel begroting als jaarverslag, zodat een meerjarige vergelijking kan worden gemaakt.

De doelmatigheidsindicatoren die gehanteerd worden zijn productie, uurtarief, leverbetrouwbaarheid en tot voor kort ook de levertijd. De doelen en indicatoren kunnen echter nog verder worden verbeterd. Aanbevolen wordt deze uit te breiden, gericht op kwaliteit en bijdrage aan het opsporings- en vervolgingsproces. Daarnaast wordt het NFI lumpsum gefinancierd, een kostprijs ontbreekt nog als belangrijke indicator voor de doelmatigheid.

3. Governance

In dit hoofdstuk wordt op de vraag ingegaan op welke manier het stelsel van sturen, beheersen en verantwoorden binnen het sturingsmodel bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen binnen het primaire proces.

Het sturingsmodel bij JenV is ten opzichte van de NFI agentschapsdoorlichting 2015 gewijzigd. Het nieuw sturingsmodel is in 2017 gestart. Deze is ingevoerd omdat het ministerie in 2015 financieel onvoldoende in control was. Ook de Algemene Rekenkamer oordeelde in het rapport over het Jaarverslag 2015 dat JenV onvoldoende in control was en merkte dit aan als ernstige onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid is inmiddels opgelost.

JenV is na deze ernstige onvolkomenheid gestart met het verbeterprogramma JenV Verandert. Het governancemodel is één van de maatregelen binnen dit programma en die met het Ministerie van Financiën werd overeengekomen om de financiën weer op orde te krijgen.

3.1 Sturingsmodel

Tot 2017 waren voor het NFI de rollen van opdrachtgever en eigenaar belegd bij de DG Rechtspleging en Rechtshandhaving. In het huidige sturingsmodel zijn deze twee rollen uit elkaar gehaald. Formeel ligt de eigenaarsrol bij de SG, de opdrachtgeversrol ligt bij DGRR. In de praktijk heeft de SG de eigenaarsrol gedelegeerd naar de pSG⁹ en is in de praktijk de opdrachtgeversrol gedelegeerd naar de directeur van de beleidsdirectie Rechtsbestel.

Vertrekpunt achter de invoering van het sturingsmodel was dat dit model ertoe moet leiden dat er een evenwicht ontstaat tussen de "politiek-bestuurlijke opdracht" en "continuïteit van de uitvoerende organisatie"¹⁰.

3.1.1 Opzet van de rollen

In het governancemodel worden drie rollen onderscheiden.

De **eigenaar** is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget. De eigenaar houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het algeheel functioneren. Tevens is de eigenaar verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het sturingsmodel.

De **opdrachtgever** is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids)opdracht en is budgethouder. De opdrachtgever stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de opdrachtnemer en monitort de voortgang en beoordeling van de (beleids)prestaties van de opdrachtnemer.

De **opdrachtnemer** is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie. De opdrachtnemer voert een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering en zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering.

In de opzet van het model is er sprake van een rolvast samenspel tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer in het driehoeksmodel dat bijdraagt aan een doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen. De samenwerkingsrelatie tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar is transparant en gebaseerd op vertrouwen en gelijkwaardig. De informatie-uitwisseling over beleid en uitvoering is tijdig, juist en volledig.

¹⁰ Sturingsmodel JenV (2019)

3.1.2 Werking van het model in de praktijk

Het AEF heeft het sturingsmodel geëvalueerd en de algemene conclusie getrokken dat het nieuwe sturingsmodel binnen JenV werkt zoals dat beoogd is¹¹. Het evaluatierapport zegt hierover: "Het model heeft gezorgd voor meer aandacht voor de continuïteit van taakorganisaties en meer evenwicht tussen beleid en uitvoering. Daarnaast is de beheersing van het departement op de taakorganisaties versterkt. Dit is ook het oordeel van de ADR. Het sturingsmodel functioneert voor betrokkenen op een voldoende niveau. De rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is duidelijk en wordt over het algemeen zuiver ingevuld. De jaarcyclus met periodieke rapportages en gesprekken helpt om (bestuurlijke) aandacht te organiseren voor de uitvoering. De wijze waarop het model is ingericht wordt daarbij als behulpzaam ervaren." Uit de interviews van de voorliggende doorlichting blijkt ook dat men in de driehoek van het NFI tevreden is over de werking van het model

Ten aanzien van de **eigenaarsrol** in de praktijk is het doorlichtingsteam van mening dat doorontwikkeling mogelijk is in de gespreksagenda voor de driehoek, deze kan vollediger. Op basis van de P&C stukken concludeert het doorlichtingsteam dat de agenda gedomineerd wordt door prestatieafspraken, het budget en de actuele onderwerpen (bv loskoppelen persoonsgegevens). De eigenaar zou meer zijn rol agenderend en meer strategisch kunnen invullen met een completere agenda zoals over taken en middelen en de organisatie op langere termijn. Ook in interviews is dit benoemd. Mogelijk komt de beperktere agenda door de turbulente periode die het NFI de afgelopen jaren heeft gekend. Nu het NFI met een nieuwe directie in rustiger vaarwater komt, ontstaat meer ruimte voor een bredere agenda. Een positief punt is dat vanuit de eigenaar nu meer gestuurd wordt op meerjarige plannen van het NFI (ICT, personeel, huisvesting) en er in de driehoek meer tijd wordt ingeruimd voor verdieping bij speciale thema's (Cultuurtraject, ICT). Daarnaast worden in gezamenlijke overleggen van de pSG met uitvoeringsorganisaties diverse bedrijfsvoerings en strategische onderwerpen in den brede besproken, dat gebeurt in het Strategisch Bestuurlijk Beraad (SBB) en de Strategische Bedrijfsvoeringsraad (SBR).

Voor een completere gespreksagenda in de driehoek (waarbij de eigenaar de regie kan pakken) wordt verwezen naar de aanbevelingen uit het rapport *Werk aan Uitvoering*¹². Daarin worden (in handelingsperspectief 4) de cruciale elementen beschreven die periodiek besproken moeten worden op basis van transparante rapportages van de uitvoerende dienst, zodat op systematische wijze verantwoording wordt afgelegd. Deze bestuurlijke werkagenda moet cruciale thema's bevatten die nodig zijn voor duurzame continuïteit van de dienstverlening (met maatwerk waar nodig), voor innovatie en voor een meerjarig (beleidsmatig en budgettair) perspectief. Naast agendapunten die samenhangen met de P&C-cyclus, moet een bestuurlijke werkagenda bestaan uit de volgende thema's:

1. meerjarenstrategie en jaarlijkse Staat van de Uitvoering;
2. de werking van beleid- en wetgevingsprocessen en de rol van de uitvoering hierin, de stapeling van beleid, vereenvoudiging en dergelijke;
3. het dienstverleningsmodel, de uitwerking van maatwerk en een afwegingskader voor prioritering en risico's in de handhaving;
4. portfolio van de IV-agenda en de prioriteitsafweging (niet alles kan tegelijk). Dit speelt in het bijzonder bij meerdere opdrachtgevers. En ook Life Cycle Management (LCM) van de ICT-infrastructuur, vernieuwing van ICT en strategisch personeelsbeleid;
5. de balans tussen taken en middelen en het afwegingskader voor nieuwe taken;
6. transparante resultaatgerichte begroting en verantwoording met KPI's, gericht op publieke waarde, rechtmatigheid en efficiency;
7. de afhankelijkheden en samenwerking in ketens, gebruik van data en de besturingsrollen daarbij;
8. incidentmanagement en zorg voor een goede respons bij incidenten;
9. samen staan voor de prioriteiten/uitvoerbaarheid in relatie tot politieke

¹¹ AEF, Evaluatie Sturingsmodel Ministerie van JenV (2020)

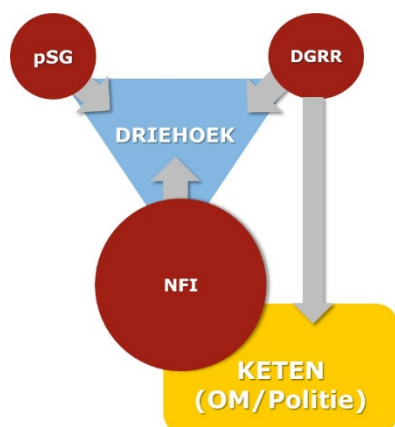
¹² *Werk aan Uitvoering: handelingsperspectieven voor het versterken van de dienstverlening en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering* (juli 2020)

ambities, in het bijzonder bij meervoudig opdrachtgeverschap.

De thema's 1, 4, 5, 6 en 7 zouden in de gespreksagenda met het NFI de focus moeten hebben.

Ander punt van aandacht voor de eigenaar betreft de Visie Forensisch Onderzoek¹³ waarvan de uitwerking momenteel volop de aandacht heeft. De eigenaar is hier nog niet actief bij betrokken. De visitatiecommissie NFI¹⁴ heeft in haar tweede visitatieronde vastgesteld dat de eigenaar zijn rol hierin terughoudend invult.

De rol van de **opdrachtgever** ligt bij DGRR. Zij is tevens de budgethouder die middelen beschikbaar stelt aan het NFI voor forensisch onderzoek. Het OM/Politie sluit op basis van het door DGRR beschikbaar gesteld budget jaarlijks een Service Level Agreement (SLA) af met het NFI. In de SLA wordt vastgelegd hoeveel van welke onderzoeken het OM/politie kan insturen/afnemen bij het NFI. Uit de interviews is gebleken dat deze gelaagdheid in de praktijk leidt tot onduidelijkheid over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en leidt tot discussies met name tussen DGRR, NFI, OM/Politie. De onduidelijkheid/discussies gaan bijvoorbeeld over of OM/Politie gedelegeerde opdrachtgevers zijn of afnemers, wie de SLA vaststelt, wie de inzet van het OSS (One Stop Shop) budget en gedeeltelijk van de R&D bepaalt. Dit heeft de aandacht van de driehoek en met name van de opdrachtgever; wie waarover gaat wordt momenteel uitgewerkt.



De visitatiecommissie NFI constateert dat in de forensische keten de opdrachtgever een sleutelrol heeft, die echter tot op heden nog onvoldoende scherp en strategisch is ingevuld. In interviews is dit ook benoemd. De visitatiecommissie oordeelt dat de governance van de keten niet stabiel en ingewikkeld is door zijn gelaagdheid, waardoor het onvoldoende functioneert. Op strategisch niveau bestaat er een 'handelingsverlegenheid' bij betrokkenen om het probleem zelf met collega's in de keten aan te pakken. Gerichte interventies – bijvoorbeeld door DGRR – zijn hierbij noodzakelijk. De commissie noemt dit fenomeen de 'strategische afwezigheid van de opdrachtgeversrol van het departement'. Het moet acteren als coördinerend opdrachtgever, een *primus inter pares*, in het geval van conflict tussen partijen in de keten. Momenteel bespreekt DGRR samen met DG Politie en Veiligheidsregio's hoe de regierol in de keten te vervullen bij de uitwerking van de Visie Forensisch Onderzoek.

Om de ketensamenwerking te verbeteren, wordt verwezen naar het rapport Werk aan Uitvoering dat een aantal basisprincipes voor ketensamenwerking biedt binnen de publieke sector, die gekenmerkt wordt door horizontale verbinding, samenwerking, onderlinge afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid:

¹³ Kamerbrief 29628-819 (nov 2018)

¹⁴ Visitatiecommissie NFI, De tweede visitatieronde (December 2020)

1. er moet sprake zijn van een duidelijke ketenopgave/ketendoel, waarbij de deelnemers van elkaar afhankelijk zijn en zich aan de gezamenlijke opgave verbinden. Ook op het niveau van bewindslieden;
2. er zijn besturingstafels op strategisch (richtinggevend), tactisch (inrichtend en sturend) en operationeel niveau (realiseren). Desgewenst met een onafhankelijke voorzitter;
3. er is een gezamenlijk meerjarenplan met afspraken over ieders budgettaire bijdrage en er is een gezamenlijke verantwoording, zodat gezamenlijke ketenresultaten op alle partners samen afstralen;
4. er moet overeenstemming zijn over ketendoelarchitectuurprincipes en de ketenprocessen moeten in kaart gebracht zijn/worden. De ketendoelarchitectuur geeft richting aan de informatiehuishouding van de keten;
5. er moet overeenstemming zijn over het beheer van ketenvoorzieningen en van data (bij een van de partners of gemeenschappelijk);
6. elke deelnemer kan escaleren in de eigen besturingslijn, zonedig tot op het niveau van bewindslieden;
7. zorg voor een onafhankelijke ketenregisseur, die het ketenbelang kan agenderen en een ondersteunend ketenbureau, dat het ketenbestuur ondersteunt;
8. neem de tijd voor elkaar, om elkaar beter te leren kennen, elkaars belangen en werkwijzen te snappen en verschil van inzichten te delen.

Voor de forensische ketensamenwerking ligt de focus op de bovenstaande punten 2,3,4,7 en 8. Deze punten hebben de aandacht en hier lopen al initiatieven op. Zo is de governance al onderwerp van gesprek (2), is er een ketenwerkplan (3), een keten-IV project (4), een ketencoördinatiepunt (7), en een bestuurlijke wandeling (8).

Als laatste aandachtspunt voor wat betreft de opdrachtgever, werd in de interviews aangegeven dat de opdrachtgever bij financiële investeringen voor de continuïteit (investeringen naar aanleiding van het cultuurtraject, IV, vervanging labapparatuur) gauw als de lastige partij wordt gezien, omdat hij de meest kritische vragen stelt over nut en noodzaak en over de onderbouwingen. De benodigde investeringen gaan namelijk ten laste van het DGRR budget voor het NFI, hetgeen leidt tot minder aan te vragen forensische onderzoeken. De opdrachtgever DGRR moet dat aan het OM/politie en aan de politiek goed kunnen uitleggen. De eigenaar voelt de financiële verantwoordelijkheid daarvoor een stuk minder en stelt in de praktijk dan ook minder (lastige) vragen. De samenwerking in de driehoek op dit punt kan beter. Een aantal geïnterviewden deden de suggestie dat het beleggen van een deel van het budget bij de eigenaar wellicht zou helpen. Dat is echter niet de opzet van het sturingsmodel, bovendien wordt de discussie verplaatst omdat de kosten voor bedrijfsvoering vaak direct samenhangen met het primair proces (bv investeringen in IV).

De **opdrachtnemer** heeft recent aangegeven dat er meer investeringen nodig zijn om verouderde labapparatuur te kunnen vervangen en daarmee de continuïteit te kunnen garanderen. De afschrijvingen laten sinds 2011 een dalende trend zien van € 4,8 miljoen naar € 2,9 mln in 2019. Het NFI geeft aan dat om invulling te geven aan de Rutte II efficiëntyaakstelling en de productie te kunnen blijven leveren er de afgelopen jaren minder investeringen hebben plaatsgevonden. Het doorlichtingsteam heeft in stukken niet terug kunnen vinden dat dit als concreet bespreek- en beslispunt op de bestuurlijke tafel heeft gelegen. Het doorlichtingsteam constateert dat de opdrachtnemer in zijn rol eerder feedback had moeten geven in de driehoek en met name aan de opdrachtgever als zij de opdracht niet had kunnen uitvoeren met de daarvoor beschikbare middelen. Tegelijkertijd snapt het doorlichtingsteam dat de daling in de afschrijvingen is ingezet als gevolg van de efficiëntietaakstelling Rutte II, een rijksbrede taakstelling die de begroting van het NFI onder druk heeft gezet. In de jaren daarna is er bovendien bij het NFI sprake geweest van vele wisselingen van directeuren die dit wellicht onvoldoende op het netvlies hebben gehad of wellicht als nieuw aangetreden directeur dit niet meteen bij het departement aan wilden kaarten.

Het past in ieder geval in de huidige tijdgeest en in de gelijkwaardigheid van de partijen in de driehoek dat de opdrachtnemer tijdig en transparant aangeeft wat wel en niet mogelijk is.

Ten aanzien van de rol van het NFI in de keten beveelt de visitatiecommissie NFI aan: "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."

3.2 Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle partijen binnen de driehoek positief zijn over de uitgangspunten van het sturingsmodel JenV en overall tevreden zijn over de werking hiervan in de praktijk. Door het sturingsmodel is er sprake van een betere balans tussen het primair proces en de bedrijfsvoering om de doelstellingen binnen het primair proces van het NFI te halen. Het doorlichtingsteam constateert dat een aantal verbeteringen mogelijk is.

Uit de P&C stukken blijkt dat de bestuurlijke gesprekken gedomineerd worden door prestatieafspraken, het budget en actuele onderwerpen. De balans kan verder verbeterd worden wanneer de eigenaar richting de opdrachtnemer met een completere gespreksagenda werkt. Ook het strategische gesprek moet meer gevoerd worden om een integraal en meer duurzaam beeld te creëren van de balans tussen bedrijfsvoering en het primaire proces. Uit de interviews blijkt dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever DGRR enerzijds en het OM/politie anderzijds in relatie tot het NFI onduidelijkheid geeft.

Tot slot verwijst het doorlichtingsteam naar het advies van de visitatiecommissie NFI waarbij zij alle partijen in de driehoek aanspoort hun rol in de forensische keten veel actiever op te pakken.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- Dat de eigenaar in de driehoek voor een completere gespreksagenda zorgt (a.d.h.v. de thema's uit de bestuurlijke werkagenda's uit het rapport Werk aan Uitvoering)
- Dat de opdrachtgever in overleg met de eigenaar en de opdrachtnemer de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en van het OM/politie verder uitwerkt en vastlegt.
- Dat de driehoek met name in het kader van de uitwerking en implementatie van de visie forensisch onderzoek de forensische ketensturing verbetert (a.d.h.v. de basisprincipes voor ketensamenwerking, uit het rapport Werk aan Uitvoering) waarbij de verantwoordelijkheden van de verschillende rollen in de driehoek ten aanzien van de ketensturing worden geëxpliciteerd en actiever worden opgepakt.

4. Financieel beheer

Bij het doorlichten van de werking van het financieel beheer van het NFI is het vertrekpunt de Comptabiliteitswet.¹⁵ De Regeling agentschappen, de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften en het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht geven verdiepende voorschriften voor het financieel beheer. In deze doorlichting is achtereenvolgens gekeken naar de positionering van de financiële functie en concerncontroller en de rechtmatigheid.

4.1 Positionering financiële functie en concerncontroller

Bij de uitvoering van deze doorlichting is naar voren gekomen dat er onduidelijkheid bestaat over de invulling van de functie van concerncontroller binnen het NFI. Het is niet voor iedereen duidelijk of de concerncontroller als rol of als functie dient te worden gezien en wie deze taak dan vervult. Tijdens de interviews noemen enkele respondenten de teammanager Financiën als concerncontroller waar anderen zeggen dat het een rol is die samen gedeeld wordt door de teammanager Financiën en het divisiehoofd Bedrijfsvoering. Ook onder de direct betrokkenen is de invulling niet helder. Er is een O&F rapport uit 2015¹⁶ waarin staat dat er een divisiehoofd Bedrijfsvoering is met CFO- en CIO-verantwoordelijkheid. Echter of het O&F rapport nog toepassing heeft binnen het NFI is niet duidelijk. Zo is recent de CIO-verantwoordelijkheid van het divisiehoofd Bedrijfsvoering bij een nieuw aangetreden CIO ondergebracht. Deze aanpassing is niet terug te vinden in een geüpdate versie van het O&F rapport. Daarnaast is niet duidelijk hoe de CFO-verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de concerncontrollerschap. Deze onduidelijkheid over de invulling van de functie van concerncontroller in de organisatie is onwenselijk, omdat men hierdoor langs elkaar heen kan werken.

Naast deze onduidelijkheid is er gekeken naar de positionering van de concerncontroller in de organisatie. De teammanager Financiën valt hiërarchisch onder het divisiehoofd Bedrijfsvoering en is geen onderdeel van het managementteam NFI (MT NFI). De rapportage naar het MT gaat via het divisiehoofd bedrijfsvoering, die wel onderdeel is van het MT NFI. Deze positionering kan ervoor zorgen dat de teammanager Financiën een informatieachterstand heeft en tevens onvoldoende ruimte ervaart om onafhankelijk en tijdig te adviseren. In de rol van concerncontroller die de teammanager Financiën, al dan niet gedeeltelijk, bekleedt kan dit een belemmering vormen voor de onafhankelijke uitvoering van control.

In het besluit FEZ van het Rijk wordt in diverse artikelen het belang van de onafhankelijkheid van de financiële functie onderschreven.¹⁷ In 2013 is door het ministerie van Financiën een gemeenschappelijk normenkader opgesteld voor financieel beheer, verantwoording en financieel toezicht bij instellingen met een publiek belang.¹⁸ Hierin is het volgende opgenomen:

- De financiële functie is apart in taak en persoon belegd op bestuurs-/directieniveau;
- De control-functie is onafhankelijk binnen de organisatie belegd. De controller wordt tijdig betrokken bij besluitvorming over strategie en uitvoering;
- Er is een verplichte betrokkenheid van de financieel directeur/financiële functie bij voorgenomen (investerings-) beslissingen met substantiële (financiële) implicaties;
- De controller toetst en adviseert (gevraagd en ongevraagd) over de niet-financiële componenten (bv. integriteit van informatievoorziening) en over value for money.

Door het NFI wordt van de eerste twee punten van dit normenkader afgeweken. Het is niet duidelijk of de functie van concerncontroller bij een of twee personen belegd is, maar in beide gevallen is het niet bij één persoon op bestuurs-/directieniveau belegd. Ook is de control-functie

¹⁵ Comptabiliteitswet 2016, artikel 1.1

¹⁶ Besluit Organisatie en Formatierapport NFI, 20 augustus 2015

¹⁷ Besluit FEZ van het Rijk, artikel 2 en 6.

¹⁸

niet onafhankelijk belegd. Bovendien wordt de uitvoering van de laatste twee punten bemoeilijkt, door de onduidelijkheid omtrent de invulling van de functie van concerncontroller.

Risicomanagement is bij het NFI een blijvend aandachtspunt. In het verleden was er niet altijd goed zicht op de (financiële) risico's en mitigerende maatregelen voor als deze zich zouden voordoen. Een respondent geeft aan dat het NFI nu actiever nadenkt over kritische processen, bijbehorende risico's en eventuele maatregelen. Dit is een goede ontwikkeling, die moet worden voortgezet.

4.2 Rechtmatigheid

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft op basis van het Besluit Auditdienst Rijk de opdracht van de Minister van Financiën om jaarlijks onderzoek uit te voeren naar de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De ADR controleert of de interne jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële overzichten die zijn opgenomen in het jaarverslag, tevens wordt de rechtmatigheid van financiële transacties gecontroleerd. In de praktijk richt de ADR haar onderzoek vooral op het inkoopproces, personeelsproces, legesproces en verantwoordingsproces (gelet op de omvang en de potentiële risico's van deze processen). De Algemene Rekenkamer (AR) beoordeelt daarnaast jaarlijks de kwaliteit van de jaarverslagen van de ministers en de bedrijfsvoering gedurende het begrotingsjaar.

In de onderzochte periode zijn er door de ADR en AR enkele problemen in het financieel beheer geconstateerd welke tot onvolkomenheden hebben geleid in 2016 en 2017. In 2016 was door tekortkomingen in het inkoopbeheer ongeveer de helft van de materiële uitgaven onrechtmatig.¹⁹
²⁰ Daarnaast was de financiële administratie niet op orde en te afhankelijk van externe medewerkers waardoor de continuïteit niet geborgd was. In 2017 heeft het NFI intensief gewerkt om de basis van het financieel beheer op orde te krijgen.²¹ ²² Hiertoe zijn belangrijke beheersmaatregelen rond het inkoopproces geïmplementeerd. Ook zijn sleutelposities binnen de bedrijfsvoering voor lange termijn ingevuld en is de afhankelijkheid van externen teruggedrongen. Dit zorgde voor een afname in de onrechtmatigheden van de inkoopuitgaven, waarbij nog een derde van de inkoopuitgaven als onrechtmatig bestempeld werd. Daarnaast waren er nog problemen met prestatieverklaringen en de administratie van omzet van derden. Vanaf 2018 waren de onvolkomenheden bij het financieel beheer van het NFI opgelost en zijn er volgens de ADR en AR grote stappen gezet.²³ ²⁴ De getroffen beheersmaatregelen zijn effectief gebleken. Zo wordt het inkoopbeheer sindsdien gemonitord en wordt er periodiek gerapporteerd over onrechtmatige aankopen. Daarnaast is in het kader van de bundeling van de financiële administratie een deel van de bedrijfsvoeringsprocessen uitbesteed aan het Shared Service Center DJI (SSC-DJI). De interne beheersing rondom de omzet van derden is ook sterk verbeterd. Daarnaast is er sprake van verbetering van de projectenadministratie, de werkwijze met betrekking tot de voorzieningen en de verdere daling van de onrechtmatige inkomsten.

Naast deze positieve ontwikkelingen is er nog ruimte voor verbetering in het inkoopproces en het factuurafhandelingsproces, met name de prestatieverklaringen. Dat blijkt uit de ADR bevindingen over 2019.²⁵ Het inkoopproces blijft kwetsbaar doordat het gefragmenteerd is. De inkoop is belegd bij het NFI, IUC DJI, IUCJ&V, FDC en het IUC RIVM. Voor alle partijen geldt dat er uiteenlopende eisen zijn voor de inkoop en prestatieverklaringen, waardoor het proces complex is en er verwarring ontstaat. Het NFI is al gestart met de versimpeling van dit proces en inmiddels is zoveel mogelijk van de inkoop ondergebracht bij het IUC DJI. Tussen het NFI en de verschillende IUC's dient tevens te worden besproken en te worden vastgelegd wie wat doet. Nu is dit nog niet helder waardoor veel uitvoerende taken nog bij het NFI uitgevoerd worden in plaats van bij de IUCs. Hier is geen capaciteit voor bij het NFI, waardoor divisies worden belast met

¹⁹ Accountantsrapport 2016 NFI

²⁰ Verantwoordingsonderzoek JenV 2016

²¹ Accountantsrapport 2017 NFI

²² Verantwoordingsonderzoek JenV 2017

²³ Accountantsrapport 2018 NFI

²⁴ Verantwoordingsonderzoek JenV 2018

²⁵ Accountantsrapport 2019 NFI

inkoopgerelateerde werkzaamheden. Dit vormt een risico en kan leiden tot meer onrechtmatige inkoop. Om dit risico het hoofd te bieden moet het NFI meer een regierol pakken en de uitvoerende taken afstoten naar de IUCs.

Hiervoor is het belangrijk dat het inkoopproces goed ingericht, beschreven en geïmplementeerd wordt in de organisatie. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de lijnmanagers. Dit aspect is des te belangrijker door de onafhankelijke houding van de NFI-onderzoekers. Deze onafhankelijkheid is een belangrijke eigenschap binnen het onderzoeksveld, maar kan voor problemen zorgen bij de inkoop. Hier zijn al grote stappen in gezet in het kader van het cultuurtraject, maar dit blijft een aandachtspunt bij de inrichting van het inkoopproces.²⁶

Ten slotte blijft de bezetting van de financiële en inkoop functie van het NFI een aandachtspunt. Na een aantal jaren van relatieve rust, is in de afgelopen periode sprake van relatief veel uitval bij het team. Zeker gezien de beperkte grootte van het team met name op inkoop kan de uitval van medewerkers al snel tot problemen leiden, doordat de benodigde kennis en ervaring dan niet langer aanwezig is. Het NFI heeft ook aangegeven dat zij minder werk van het Financiële Diensten Centrum (FDC) terugkrijgt dan zij aanvankelijk had aan budget voor de centralisatie van de administratie, wat de werkdruk bij het team heeft vergroot.

4.3 Conclusie

Binnen het NFI is er onduidelijkheid over de invulling van de taak van de concerncontroller. Als deze onduidelijkheid is opgelost, dient er aandacht te zijn voor de positionering van de concerncontroller. De huidige positionering wijkt sterk af van het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer, verantwoording en intern toezicht, waarin is opgenomen dat de financiële functie apart in taak en persoon is belegd op het hoogst bestuurlijke niveau van de organisatie.

De rechtmatigheid van het financieel beheer heeft grote problemen gekend. De afgelopen jaren zijn er echter grote stappen gezet en zijn de onrechtmatigheden die door de ADR en AR geconstateerd waren, opgelost. Het inkoopbeheer, de prestatieverklaringen en de bezetting van de financiële functie blijven echter aandachtspunten.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- Aan het NFI om duidelijkheid te geven wie de control-functie binnen het NFI bekleedt.
- De concerncontroller rechtstreeks te positioneren in een onafhankelijke rol rechtstreeks onder de directie conform de uitgangspunten van het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht en de concerncontroller een vast onderdeel te maken van het MT NFI.
- Aan het NFI door te gaan met het versimpelen van het inkoopproces en duidelijke afspraken te maken over taakverdelingen met de IUCs.

5. Bekostiging

Dit hoofdstuk behandelt de manier waarop de producten en diensten van het NFI worden bekostigd, in hoeverre de manier van bekostiging overeenkomt met de gestelde kaders in de Regeling agentschappen en op welke manier NFI verantwoording aflegt over de financiering.

5.1 Bekostigingswijze NFI

De Regeling agentschappen schrijft voor dat bekostiging op basis van prestaties moet plaatsvinden. Er moet een verband tussen zijn tussen uitgaven, kosten en prestaties²⁷, met andere woorden, input wordt gekoppeld aan output om sturing op resultaten (en dus doelmatigheid) mogelijk te maken. Agentschappen ontvangen bijdragen van hun opdrachtgever(s) voor de door hen geleverde producten en diensten. De bijdragen worden gebaseerd op hoeveelheds-,

²⁶ Rapport visitatiecommissie NFI

²⁷ Regeling agentschappen, Artikel 4.1.d.

kwaliteits- en prijsafspraken, waardoor ontvangen bedragen gekoppeld zijn aan geleverde prestaties.

Hierdoor ontstaat een prikkel om kosten inzichtelijk te houden en op basis van deze informatie te sturen op doelmatigheid. De meest gangbare vorm van bekostiging is de outputbekostiging, waarbij de opdrachtgever(s) hun bijdragen baseren op het afgesproken tarief maal de verwachte geleverde hoeveelheden (pxq). In het geval er sprake is van door agentschappen geleverde heterogene producten kan er een andere vorm van bekostiging worden gehanteerd, zoals de lumpsumfinanciering.

De opdrachtgever en budgethouder DGRR hanteert een lumpsumfinanciering voor de bekostiging van de door NFI geleverde producten. De financiering van het NFI is niet gestoeld op de aantallen (q) uit het prognosemodel zoals die wel gebruikt wordt voor een groot aantal JenV-organisaties; het zgn. Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Tot het jaar 2017 was het NFI wel aangesloten op het PMJ. Na de constatering dat het PMJ weinig voorspellend was voor het NFI²⁸, is het NFI uit het PMJ gehaald²⁹.

Op basis van de lumpsum bijdrage van DGRR stelt het NFI met politie en OM jaarlijks een Service Level Agreement (SLA) op. In de SLA wordt vastgelegd hoeveel van welke producten (in productaantallen en uren) het NFI zal leveren op aanvraag van het OM en de Politie. M.a.w. in de SLA leggen NFI, OM en politie de producten, productaantallen (K1) en ureninzet (K2 en K3) voor het komend jaar vast. Met het budget dat het NFI van DGRR heeft gehad, rekent zij intern met integrale uurtarieven door of de afgesproken productie past binnen het budgettaire kader. Lopende het jaar kunnen het NFI, OM en politie tezamen wijzigingen in de SLA aanbrengen op basis van de ontwikkelingen in het jaar. De wijzigingen beperken zich tot productgroepen intern. Bijvoorbeeld, een onderuitputting op DNA-onderzoek kan niet aangewend worden voor pathologie-onderzoek. Substitutie is hiermee niet over de gehele linie van de SLA mogelijk.

Onbekend is wat –in het verleden– de grondslag is geweest om te komen tot een lumpsum financiering bij het NFI. Geïnterviewden geven aan dat een lumpsumfinanciering past bij het NFI door de fluctuerende vraag naar haar producten. In het geval van een vraagdaling in combinatie met een outputfinanciering, kan de continuïteit van de bedrijfsvoering (e.g. de financiering van basisinfrastructuur zoals IT en huisvesting) mogelijk onder druk komen te staan. Hierdoor wordt lumpsumfinanciering als opportuun ervaren voor het NFI. Dit werd in de interviews vergeleken met een 'brandweersfunctie': capaciteit moet, ondanks onvoorspelbare vraag, klaar staan. De geïnterviewde personen stelden een compromis tussen deze twee manieren van financieren voor: hanteer lumpsumfinanciering voor de vaste kosten zoals huisvesting en ICT, voor de overige kosten kan een outputfinanciering gehanteerd worden. Outputfinanciering (p*q-financiering) biedt de koppeling tussen de prestaties en de bekostiging van het NFI.

De verantwoording van het NFI ten aanzien van de SLA, de uitputting van het budget en de kosten gebeurt richting de opdrachtgever en eigenaar middels de 3 tertaalrapportages en de jaarrekening. Met het OM en de politie worden de gerealiseerde aantallen en ureninzet besproken in het ketenplatform en de stuurgroep zaaksonderzoek. Bij de verantwoording is er geen directe link tussen de realisatie van de SLA en het budget. Dat betekent dat onderrealisatie minder geleverde prestaties – geen effect heeft op het afgesproken lumpsum-bedrag van DGRR aan het NFI. Hierdoor wordt het NFI niet bekostigd op basis van prestaties, waar dat wel is vereist volgens de Regeling agentschappen.

Het NFI kent wel een kostprijsmodel³⁰ waar uurtarieven worden berekend per kerntaak (K1, K2, K3). Daarnaast worden voor K1 ook tarieven per product berekend, in totaal voor ca 120 producten. De tarieven uit het kostprijsmodel worden gebruikt voor de facturering aan derden voor wie het NFI op verzoek onderzoeken uitvoert en die niet gefinancierd worden uit de lumpsumfinanciering van DGRR (bv de IND, de politie, de andere landen binnen het Koninkrijk der

²⁸ Expertgroep Forensisch onderzoek en innovatie Driejaarlijkse signalering, maart 2016

²⁹ Kamerbrief, vergaderjaar 2015–2016, 29 279, nr. 328 (juni 2016)

³⁰ Handout Tarieven 2020

Nederlanden, het NCTV, etc). De tarieven uit het kostprijsmodel worden niet gebruikt in de (lumpsum) financieringsrelatie tussen DGRR en NFI.

Voor 2021 is in de bestuurlijke driehoek afgesproken dat er een kostprijsmodel wordt (door)ontwikkeld voor de bekostigingsrelatie tussen DGRR en het NFI. Respondenten geven aan dat het belangrijk is om dit eerst schaduw te draaien voordat het wordt geïmplementeerd. Een goed functionerend kostprijsmodel geeft meer inzicht waardoor een betere sturing mogelijk is op doelmatigheid. Met een kostprijsmodel (waarbij eventueel rekening wordt gehouden met een deel lump sum gefinancierde kosten) kan vervolgens overgegaan worden naar een financiering op basis van prestaties hetgeen een prikkel geeft voor het leveren van de afgesproken hoeveelheid producten/uren.

5.2 Conclusie

NFI wordt bekostigd op basis van een lumpsumfinanciering zonder een koppeling met prestaties van het NFI. Hiermee missen er prikkels om het primaire proces doelmatig in te richten en te sturen op kosten en prestaties. Voor 2021 is in de driehoek afgesproken dat een kostprijsmodel voor de bekostiging van het NFI wordt doorontwikkeld om de transparantie te vergroten en meer naar een financiering te gaan op basis van prestaties. De doorontwikkeling zit onder meer in afspraken welke activiteiten zich lenen voor outputfinanciering ($p \cdot q$) en bij welke activiteiten een lumpsumfinanciering een meer passende financieringsvorm is, vaststellen hoe de kostenverdeelstaat eruit komt te zien, omgang met maatwerkproducten, van ca 120 kostprijzen te komen tot een overzichtelijk aantal productcategorieën, afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer hoe de verantwoording en afrekening plaatsvindt.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- Een transparant kostprijsmodel te ontwikkelen met prijzen voor een overzichtelijk aantal productcategorieën
- Te zorgen voor een koppeling tussen bekostiging en prestaties waarbij het NFI een onderscheid maakt in de activiteiten die zich lenen voor outputfinanciering ($p \cdot q$) en activiteiten waarbij een lumpsumfinanciering een meer passende financieringsvorm is.

6. Doelmatigheid en doeltreffendheid

De Regeling agentschappen schrijft voor dat een agentschap eens in de vijf jaar wordt beoordeeld op de mate van doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit). In de Regeling agentschappen wordt doelmatigheid gedefinieerd als de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit). Doeltreffendheid wordt niet nader gedefinieerd in de Regeling agentschappen.

In deze doorlichting wordt de definitie uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek gehanteerd: "doeltreffendheid" is de mate waarin de (beleids)doelstellingen dankzij de inzet van de middelen wordt gerealiseerd. Doelmatigheid heeft aldus betrekking op 'output', en doeltreffendheid op 'outcome'.

De meetbaarheid van doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid of organisaties is in de praktijk vaak een uitdaging. Doelmatigheid is een relatief begrip en er moet een basis zijn om de prestaties mee te vergelijken (in de tijd; met vergelijkbare organisaties; vergelijkbare landen). Doeltreffendheid meten kent ook uitdagingen, het is immers lastig te bepalen welke (maatschappelijke) effecten het directe gevolg van beleid of output van een organisatie zijn. Externe effecten spelen bijna altijd een rol.

Voor het NFI spelen zowel doelmatigheid als doeltreffendheid een belangrijke rol. Het algemene beeld binnen het besturingsmodel is dat doelmatigheid een onderwerp is waar vooral de eigenaar verantwoordelijk voor is en dat doeltreffendheid bij de opdrachtgever is belegd. Beide partijen zijn echter gebaat bij een doelmatig en doeltreffend NFI. De behoefte aan forensisch onderzoek is groot en neemt door diverse ontwikkelingen steeds verder toe, waardoor de vraag vanuit OM en politie al vele jaren groter is dan de capaciteit van het NFI. De productie van het NFI is dan ook een veel besproken onderwerp: hoe meer onderzoeken het NFI kan uitvoeren, hoe meer zaken daarmee potentieel kunnen worden opgelost. Tegelijkertijd speelt ook doeltreffendheid een belangrijke rol. Uiteindelijk is het van belang in welke mate een NFI-onderzoek bijdraagt aan het oplossen van een strafzaak.

Er is momenteel veel aandacht voor de werking van uitvoeringsorganisaties, waarbij steeds meer aandacht uitgaat naar het sturen op het creëren van publieke waarde. Doelmatigheid blijft onverminderd van belang, maar wordt een integraal onderdeel van de focus op de creatie van publieke waarde (e.g. te behalen maatschappelijke resultaten, vertrouwen en kwaliteit). Deze ontwikkeling is ook voor het NFI – en zeker in het licht van meer ketensturing – een relevante ontwikkeling.

6.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid in de cyclus

6.1.1 Gebruikte indicatoren

Het NFI rapporteert met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid als volgt:

- Productie: verschil tussen gerealiseerde en geplande aantallen K1-producten
- Uurtarief: integrale kostprijs per uur per divisie
- Levertijd: gemiddelde levertijd (doorlooptijd) van de K1-producten. Deze indicator wordt niet langer gebruikt³¹.
- Leverbetrouwbaarheid: percentage conform afspraak³² geleverde producten

³¹ zie toelichting verderop onder 6.1.2

³² Voor standaard producten geldt een levertijd conform de NFI producten- en dienstencatalogus. Voor maatwerk producten geldt een levertijd in overleg.

6.1.2 Sturing in de driehoek; opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar

Eigenaar

De **eigenaar** gebruikt de jaarplanaanschrijving om te sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NFI. In de aanschrijving wordt bij het onderwerp *speerpunten voor de bedrijfsvoering* verwezen naar doelmatigheid en doeltreffendheid, al is de sturing hierop niet concreet uitgewerkt. Deze globale speerpunten worden binnen JenV gezien als voorwaarde voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering en bieden vooral strategische uitgangspunten.

De eigenaar stelt dat gezocht moet worden naar kostprijzen die recht doen aan de werkelijkheid en aansluiten op de werkelijkheid. Dan ontstaat meer zicht op de mogelijkheden tot efficiënter werken. Het huidige kostprijsmodel met integrale uurtarieven per divisie die gebruikt wordt voor de facturering aan derden moet daarvoor verder ontwikkeld worden³³. Bij die doorontwikkeling moet onder meer aandacht besteed worden aan een inperking tot een overzienbare set productclusters, de omgang met maatwerkproducten, en de toerekening van indirecte kosten en investeringen.

Vergelijkingen van kostprijzen, levertijden en eventuele andere indicatoren met marktpartijen kunnen een referentiekader bieden om beter zicht te krijgen op doelmatigheid. De inhoud van producten is, door veranderende (technologische) mogelijkheden en behoeften en verwachtingen van de afnemers, regelmatig aan verandering onderhevig, hetgeen het signaleren en duiden van ontwikkelingen in de indicatoren bemoeilijkt.

Opdrachtgever

Voor de **opdrachtgever** geldt de opdrachtbrief als manier om te sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NFI. De opdrachtgever stuurt op het behalen van de productie en de levertijd, en activiteiten ter verbetering van het primair proces. Deze activiteiten dienen bij te dragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid, maar de mate waarin is lastig meetbaar te maken.

Productie, levertijd en leverbetrouwbaarheid worden periodiek besproken in de driehoek, op basis van de planning- en controlproducten van het NFI. De ketenpartners OM en Politie zijn daar niet direct bij betrokken, maar hun wensen en hun beleving van de prestaties worden door de opdrachtgever wel betrokken bij de sturing. Bovendien worden deze indicatoren ook besproken in het zogenoemde Ketenplatform³⁴ en daaronder hangende stuurgroepen en dan met name in de stuurgroep zaaksonderzoek. Wekelijks vindt overleg ('ketencall') plaats tussen OM, NFI en politie over de uitputting en stand van zaken t.a.v. de productieafspraken (SLA). Indien de doelstellingen niet behaald worden, wordt met het NFI gesproken over de oorzaken en mogelijke oplossingen. Het wel of niet behalen van de doelstellingen heeft echter geen directe (financiële of anderszins) consequenties.

Opdrachtnemer

In de planning- en controlproducten van de **opdrachtnemer** komen de onderwerpen doelmatigheid en doeltreffendheid aan bod. De door medewerkers geschreven uren vormen hierin naast gegevens over in- en uitstroom van onderzoeken een belangrijke basis voor monitoring en sturing. Administratie is nog een aandachtspunt; niet alle gegevens worden goed geregistreerd wat tot een verkeerd beeld kan leiden. Zo wordt levertijd geregistreerd wanneer het rapport is verzonden, waarbij niet zichtbaar wordt gemaakt dat de resultaten mogelijk al eerder aan politie of OM zijn medegedeeld.

In het MT-NFI worden de resultaten eens per tertaal besproken. Dat is eigenlijk te weinig frequent om tijdig te kunnen bijsturen. Eenmaal opgelopen achterstanden kunnen in het lopende jaar dan bijna niet meer worden ingelopen. De indicatoren worden breed gedeeld binnen het NFI en zijn daarmee een inspiratiebron voor de werkvloer en leidinggevenden. Presentatie in de dashboards kan nog beter. Daar wordt aan gewerkt.

Naar de mening van opdrachtnemer is er veel focus op levertijd en leverbetrouwbaarheid. Dat heeft voor- en nadelen: zo zijn de prestaties binnen het NFI door deze focus verbeterd. Zo heeft het NFI veel initiatieven ondernomen om te komen tot kortere levertijden voor onder meer

³³ Handout Tarieven 2020

³⁴ Het Ketenplatform is een strategisch afstemmingsoverleg van de forensische keten, waarin Politie, OM, NFI en DGRR deelnemen.

toxicologisch, drugs- en DNA-onderzoek door onderzoeken te versnellen en te automatiseren, en zo nodig in 'proeftuinen' met OM en Politie op effect voor de keten te onderzoeken.

Keerzijde is dat in lang niet alle gevallen levertijd de belangrijkste indicator voor de ketenpartners is. Zo kan het voorkomen dat het juist nodig is dat meer tijd voor een onderzoek genomen wordt, of is een onderzoek niet dusdanig prioritair dat het binnen de gestelde termijnen afgerond dient te worden. Minder focus op snelheid kan tot een goedkoper product leiden, snelheid heeft een prijs. Eenzijdige focus op tijd kan juist leiden tot perverse prikkels.

Ook het sturen op productieaantallen (en afwijking daarvan ten opzichte van het jaarplan/SLA) kent beperkingen. Door de grote verschillen in tijdsbesteding tussen het grote aantal verschillende producten, is de productie, geteld in aantallen, sterk afhankelijk van de uiteindelijke 'productmix'. Afstemming en bijsturing daarvan, voor zover mogelijk, op de behoefte (instroom) op dat moment kan dan leiden tot significante afwijkingen in die productieaantallen. Daarbij richt het NFI zich met name op complexe onderzoeken, met relatief veel maatwerk, waarbij ook weer sprake is van een aanzienlijke variatie in tijdsbesteding, en dus productie, afhankelijk van de specifieke vraag.

Ketenpartners/Afnemers

Voor politie is tijd een zeer belangrijke indicator: hoe sneller een onderzoek beschikbaar is, hoe beter, want hoe meer kans op effectieve opsporing. De politie geeft verder aan dat indicatief onderzoek ook al kan helpen in het opsporingsonderzoek: er hoeft niet altijd focus te zijn op een volledig afgerond onderzoek. Voor snelheid is nu geen goede indicator beschikbaar. Vanwege het grote belang van snelheid werd tot voor kort de "gemiddelde levertijd" gerapporteerd. Mede door de aandacht hiervoor en de sturing hierop heeft het NFI destijds een zeer sterke daling van de levertijden weten te realiseren. Inmiddels zijn de levertijden over het geheel op een niveau aangekomen waar het sturen op een gemiddelde levertijd niet langer voldoet. Ten eerste is de indicator afhankelijk van de productmix, waarbij het resultaat sterk bepaald wordt door volumeproducten, en zegt aldus weinig over de individuele levertijden van de vele verschillende producten. Ten tweede biedt de indicator niet de ruimte voor differentiatie in levertijden voor verschillende situaties; het gaat niet altijd om de kortste levertijd maar of de levertijd passend is in het proces van de aanvrager. Om een volgende stap te maken is dan ook een andere indicator nodig, en is de oorspronkelijke indicator losgelaten.

Het OM heeft aangegeven tevreden te zijn over de prestaties van het NFI. Het OM weerspreekt het beeld dat andere partijen per definitie goedkoper zouden zijn of meer waar voor het geld zouden bieden. De Politie geeft aan dat andere partijen vaak kortere levertijden kennen.

6.1.3 Voorstellen voor ontwikkeling van de sturing

Uit de interviews is een aantal voorstellen voor ontwikkeling van de sturing naar voren gekomen. Deze worden hieronder belicht.

Vanuit de eigenaar is de behoefte geuit aan een kostprijsmodel met prijzen voor een overzichtelijk aantal productgroepen, zodat op basis daarvan beter gestuurd kan worden op doelmatigheid over de jaren heen. In het jaarplan van 2021 is afgesproken dat het NFI de doorontwikkeling van de kostprijzen oppakt.

Naast het sturen via kostprijzen, zou ook gedacht kunnen worden aan het met enige regelmaat uitvoeren van reviews op de (productie)processen, gericht op het identificeren van mogelijke efficiencyverbeteringen. Te denken valt aan een periodieke inzet van Lean6sigma teams.

Met betrekking tot doeltreffendheid lijken de indicatoren te beperkt. Betrouwbaarheid in het nakomen van levertijdafspraken is van belang voor de efficiency van de keten, maar zegt weinig over een bijdrage aan het oplossen van de zaak.

De Politie suggereert meer ketenbrede sturing op behaalde doelstellingen, in plaats van alleen sturing op uitputting van de SLA. Daartoe zijn al initiatieven genomen, zoals een ketenwerkplan. Uiteindelijk gaat het erom om als forensische keten doeltreffender te worden; hoe vaak is het gelukt om een succesvolle meting te doen en wat hebben de rapporten bijgedragen? Het door de keten heen kijken naar succesrates en de bijdrage aan het ondersteunen van de hypotheses, en uiteindelijk de strafzaak is belangrijk en zou meer ingebed moeten worden.

Het NFI heeft in interviews aangegeven dat er meer kwalitatieve indicatoren zouden moeten komen. Te denken valt aan het oordeel van c.q. de waardering door OM en politie. Het NFI voert nu vierjaarlijks een zogenoemd klanttevredenheidsonderzoek uit. Dit is gericht op het algehele

werk van het NFI en is niet gekoppeld aan specifieke zaken. Het NFI onderzoekt momenteel hoe tot een frequentere meting van de klanttevredenheid gekomen zou kunnen worden. Het OM benoemt hierbij echter wel een kanttekening. Een klanttevredenheidsonderzoek heeft ook zijn beperkingen: het is de vraag of tevredenheid voldoende zegt over de prestaties omdat de respondenten veelal maar beperkt zicht hebben op het gebruik en kwaliteit van de onderzoeken, waardoor de meting mogelijk teveel bepaald wordt door actualiteiten en incidenten.

Op dit moment zijn er geen indicatoren voor kwaliteit (anders dan het behoud van accreditatie), terwijl dat een essentieel aspect van het werk van het NFI is. Het OM draagt aan dat zij graag meer zicht zou willen hebben op de mate waarin alle onderzoeksgebieden daadwerkelijk state-of-the-art zijn. Het oordeel van internationale forensische experts vormt een onderdeel van de toetsing door de Raad van Accreditatie, maar zou wellicht vaker ingezet kunnen worden.

R&D is als tweede kerntaak van het NFI essentieel om het zaakonderzoek op het vereiste kwaliteitsniveau te blijven uitvoeren en de (inter)nationaal erkende positie als excellent forensisch instituut te behouden. Voor R&D is externe toetsing door wetenschappelijke partners en internationale forensische experts van groot belang, maar ook welk deel uiteindelijk in de praktijk wordt toegepast. Voor beide aspecten zijn op dit moment geen indicatoren gedefinieerd. Het NFI heeft overigens wel stappen gezet om het R&D programma beter te structureren en aan te laten sluiten op de omgeving.

Het NFI werkt in het kader van beide voornoemde punten aan het instellen van een wetenschappelijke adviesraad (WAR).

6.2 ontwikkeling in cijfers

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vershil productie en capaciteit (in aantallen) ³⁵	-1.681	-3.012	-52	-5.898	-7.852	-15.827
Vershil productie en capaciteit (in uren) ³⁶			-1.051	-924	12.390	3.488
gem. levertijd	16 dagen	17 dagen	15 dagen	19 dagen	17 dagen	16 dagen
leverbetrouwbaarheid	86%	75%	92%	87%	94%	92%

Hierbij is het jaar 2020 voor wat betreft instroom en productie een bijzonder, en niet-representatief, jaar ten gevolge van de COVID19-pandemie, met significante invloed op de behoefte aan en instroom van onderzoeken. Als we 2020 daarin buiten beschouwing laten dan lijkt de productie in aantallen in toenemende mate achter te blijven op de planning. Tegelijkertijd is er sprake van een positieve afwijking op de productie in uren die (na doorrekening) blijkt de negatieve afwijking vrijwel geheel te compenseren. Daarmee lijkt er geen sprake van een duidelijke trend. De gemiddelde levertijd laat ook geen duidelijke trend zien en lijkt met enige schommeling vrij stabiel maar wordt zoals eerder aangegeven inmiddels niet meer gebruikt. De leverbetrouwbaarheid lijkt, eveneens met schommelingen, wel een overwegend stijgende lijn te laten zien. De afgesproken norm voor leverbetrouwbaarheid bedraagt (tenminste) 95% en wordt dus nog niet gehaald.

6.3. Conclusie

Doelmatigheid en doeltreffendheid krijgen zowel in de relatie tussen NFI en eigenaar en opdrachtgever, als tussen NFI en OM en Politie ruim aandacht. De doelen en indicatoren kunnen echter nog wel worden verbeterd, waarmee het gesprek gericht kan worden gevoerd. De indicatoren hebben teveel focus op leverbetrouwbaarheid, en te weinig oog voor passende levertijden en differentiatie in behoeftes van de ketenpartners, en zien te weinig op kwaliteit en op

³⁵ Dit betreft de producten die in aantallen worden geteld. Teleenheid kan aanvraag of stuk van overtuiging, etc zijn. De afwijking in aantallen betreft in 2015 3% van de capaciteit, in 2016 5%, in 2017 0%, in 2018 8%, in 2019 10% en 2020 20%.

³⁶ Dit betreft producten die in uren worden geteld.

de bijdrage aan het opsporings- en vervolgingsproces door bijvoorbeeld meting van succesrates en waardering door afnemers.

Ook binnen de divisies van het NFI leven de bestaande indicatoren en worden gebruikt voor interne monitoring en sturing, al wisselt dat per divisie. De frequentie van bespreking in het MT-NFI is wel aan de lage kant voor tijdige signalering van afwijkingen en bijsturing.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- In de sturing tussen DGRR en het NFI gebruik te maken van kostprijzen voor een te overzien aantal productclusters, zodat meer inzicht ontstaat in de mate van efficiency.
- De monitoring van en sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid uit te breiden door:
 - Periodiek (in ketenverband) reviews uit te voeren op de (productie)processen, gericht op het identificeren van mogelijke efficiencyverbeteringen.
 - In overleg met OM/politie en opdrachtgever te komen tot een frequente meting van de klantwaardering op voor hen belangrijke parameters (waaronder 'passende levertijden'), idealiter per tertaal, zodat deze aansluit op de planning- en controlcyclus.
 - Verder in te zetten op het in de keten kijken naar succesrates met betrekking tot de geleverde producten, en de bijdrage daarvan aan het onderzoek in strafzaken, en aan de bijdrage aan de realisatie van het ketenwerkplan.
 - De voorgenomen instelling van een wetenschappelijke adviesraad vorm te geven.
 - De prestaties met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid tweemaandelijks te bespreken in het MT-NFI.

7. Gebruik BLS faciliteiten

Het NFI hanteert het baten-lastenstelsel (BLS). Het BLS biedt een aantal faciliteiten waar gebruik van kan worden gemaakt. Zo kunnen investeringen die een agentschap doet gelijkmatig worden afgeschreven en kan gebruik gemaakt worden van de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën. Investeren en lenen kan onder bepaalde voorwaarden. In dit hoofdstuk wordt toegelicht in hoeverre het NFI in de praktijk aan deze voorwaarden voldoet.

7.1 Investeren en lenen

In een batenlastenstelsel worden de baten toegewezen aan de periode waarop ze betrekking hebben en de lasten worden toegewezen aan de periode waarop de kosten betrekking hebben. Een batenlastenstelsel biedt meer mogelijkheden om investeringskosten over de jaren te spreiden (en eventuele kostprijzen stabiel te houden) dan het kas-verplichtingenstelsel, waar de begroting van de Rijksoverheid gebruik van maakt. In de praktijk werken daarom vrijwel alle agentschappen met het baten-lastenstelsel. Daarnaast moet het batenlastenstelsel ertoe leiden dat kosten van producten beter inzichtelijk worden, zodat voor de opdrachtgever duidelijk is waarom een bepaalde prijs wordt gerekend voor een product.

7.1.1 Voorwaarden

Voor agentschappen gelden algemene instellingsvoorwaarden.³⁷ In aanvulling op deze algemene instellingsvoorwaarden die gelden, geldt specifiek voor een baten-lasten agentschap een aanvullende voorwaarde: *'Voor de instelling van een baten-lastenagentschap geldt de aanvullende instellingsvoorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen berekend over een periode van drie jaar'*.³⁸ De redenatie achter deze aanvullende instellingsvoorwaarde is dat het batenlastenstelsel vooral voordelen biedt ten opzichte van het kasverplichtingenstelsel vanaf een zekere grootte van investeringen en bijbehorende afschrijvingen.

Voor doen van investeringen in vaste activa, kan een baten-lastenagentschap gebruikmaken van de leenfaciliteit. Aan het gebruikmaken van deze leenfaciliteit zijn een aantal voorwaarden verbonden. De leenfaciliteit wordt door het NFI voorgelegd aan FEZ van het Ministerie van JenV en in gezamenlijkheid ingediend bij het Ministerie van Financiën. De voorwaarden met betrekking tot het gebruik van de leenfaciliteit staan in de regeling agentschappen.³⁹

7.1.2 Analyse

Onderstaande tabel toont dat het NFI in de periode 2015 – 2019 niet voldoet aan de voorwaarde die stelt dat de afschrijvingskosten minimaal 5% van de totale lasten bedragen. Er is een duidelijk dalende trend zichtbaar in de afschrijvingskosten.

	2015	2016	2017	2018	2019
Afschrijvingskosten	3.904	3.630	3.551	3.487	2.926
Totale lasten	84.201	95.026	78.661	82.085	82.431
% afschrijvingskosten	4,6%	3,8%	4,5%	4,2%	3,5%

Ten aanzien van het gebruik van de leenfaciliteit valt in de eerste plaats op dat het NFI in de periode 2015 – 2019 geen meerjareninvesteringsplannen heeft opgesteld, die gekoppeld zijn aan de strategische doelen van het NFI. In de periode 2015 - 2019 is er weliswaar jaarlijks een overzicht van investeringen opgesteld, maar dit betreft overzichten met een horizon van slechts één jaar. Het ontbreken van dergelijke plannen toont aan dat het NFI in de periode 2015 – 2019 onvoldoende heeft nagedacht welke meerjarige investeringen nodig zijn om de doelstellingen te halen die de organisatie voor ogen heeft.

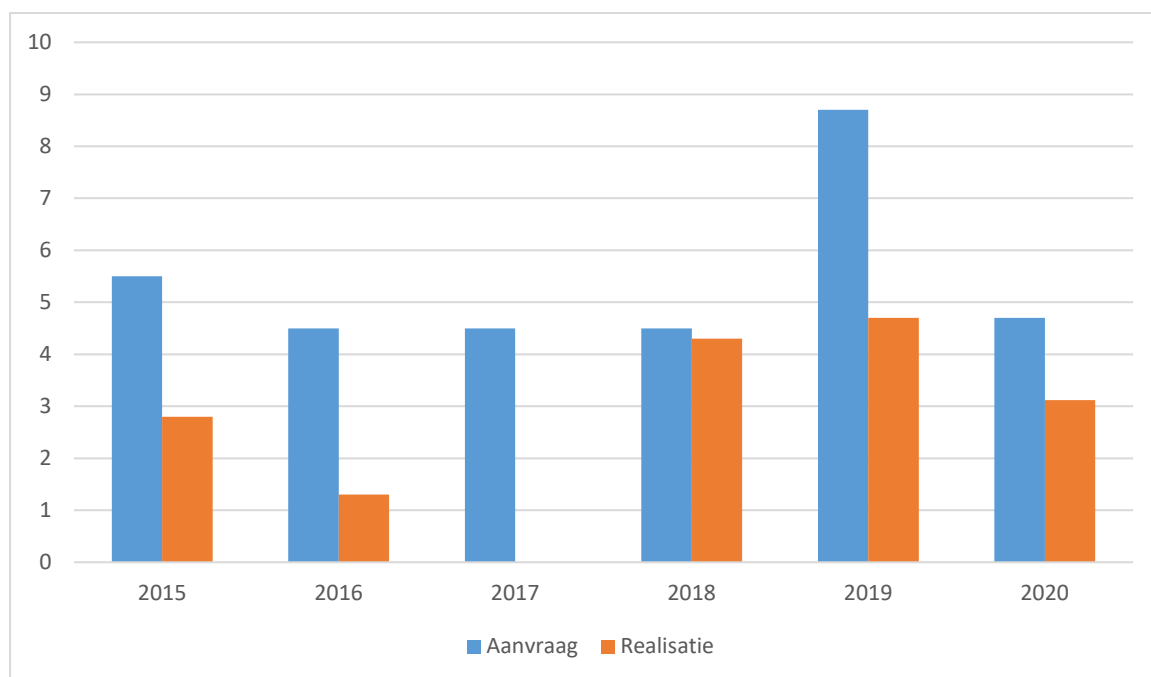
³⁷ [Regeling agentschappen](#), artikel 4

³⁸ [Regeling agentschappen](#), artikel 5

³⁹ [Regeling agentschappen](#), artikel 28

Daarnaast blijkt uit analyse van het gebruik van de leenfaciliteit dat in 2015, 2016, 2017 en 2019 de realisatie van de leenfaciliteit fors is achtergebleven ten opzichte van de aanvraag. Dit beeld strookt met de bovenstaande tabel, waarin een dalende trend van de afschrijvingen zichtbaar is. Toch is dit lage niveau van leningen niet logisch, omdat uit interviews met betrokkenen blijkt dat de investeringsbehoefte van het NFI in deze periode onveranderd was. De verklaring voor de dalende trend is het feit dat het NFI tijdens Rutte II een efficiëntietaakstelling moest verwerken binnen haar budgettaire kader en er tegelijkertijd de politieke wens bestond om de productie op een gelijk niveau te houden. In plaats van de productie te verminderen of aanvullende andere maatregelen te nemen om een dreigend tekort (als gevolg van de taakstelling) af te wenden, is ervoor gekozen om de investeringen in vaste activa te verminderen.

Leenfaciliteit: aanvraag vs. realisatie (x 1 miljoen euro)



Het verminderen van investeringen in vaste activa heeft op korte termijn wellicht niet altijd een direct negatief resultaat. Echter, op lange termijn kan dit risico's met zich meebrengen voor de continuïteit van het primaire proces en kan het de productie op een later moment in gevaar brengen. Het is de vraag of het bestuur van het NFI deze risico's destijds in beeld had en hierover een bewuste afweging heeft gemaakt. In het bestuurlijk jaarplangesprek 2021 heeft het NFI het bespreekpunt geagendeerd dat extra middelen nodig zijn voor investeringen om labapparatuur te vervangen. Afsproken is dat binnen het beschikbaar budget hiervoor meer ruimte wordt gemaakt.

Het kan raadzaam zijn om met een integraal kostprijsmodel (eventueel in combinatie met een gedeeltelijke lumpsum financiering) te gaan werken, waarbij per geleverd product een prijs in rekening wordt gebracht. Deze prijs dient dan gebaseerd te zijn op reële kosten, waaronder de benodigde investeringen in vaste activa. Hiervoor is een meerjareninvesteringsplan wel nodig. Op deze manier ontstaat een reëler beeld van de daadwerkelijke kosten van een product of dienst. Indien het budget in de toekomst knelt, kan dan een bewustere keuze worden gemaakt hoe er binnen het kader wordt gebleven, waarbij de risico's van keuzes zoveel mogelijk inzichtelijk zijn en tegen elkaar afgewogen kunnen worden.

7.2 Conclusie

Het NFI maakt nog geen gebruik van een meerjareninvesteringsplan, dat gekoppeld is aan de strategische doelen van de organisatie. Hierdoor is meerjarig geen inzicht in de benodigde vervangings- en onderhoudsinvesteringen. Dit is een gemiste kans, omdat doordachte

investeringen, die op het juiste moment worden aangegaan, ertoe kunnen bijdragen dat het NFI doeltreffender en doelmatiger gaat opereren.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat het NFI in de periode 2015 – 2019 minder geïnvesteerd heeft dan het van plan was. Dankzij deze keuze kon de productie op korte termijn weliswaar op peil blijven, maar hierbij is voorbijgegaan aan het feit dat te weinig investeren de productie op lange termijn negatief kan beïnvloeden, doordat vaste activa een essentieel onderdeel vormen om het primaire proces goed uit te voeren. Zoals een respondent aangaf: de facto hebben DGRR, het OM en de Politie een aantal jaar te veel waar gekregen voor hun geld.

Het doorlichtingsteam beveelt aan:

- Een meerjareninvesteringsplan op te stellen dat gekoppeld is aan de strategische doelen van de organisatie.
- In de toekomst bewuste keuzes te maken over het wel of niet doen van investeringen, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de korte als lange termijneffecten van deze keuzes.

8. Bijlagen

8.1 Geraadpleegde documenten

Wet- en regelgeving

- Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2017, houdende regels over de instelling, inrichting en het beheer van de agentschappen (Regeling agentschappen)
- Regeling van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 8 mei 2012, nr. 227774, houdende bepalingen inzake de taakopdracht van het Nederlands Forensisch Instituut (Regeling taken NFI)
- Besluit FEZ van het Rijk
- Comptabiliteitswet 2016

Documenten Ministerie van Justitie en Veiligheid

- Doorlichting Nederlands Forensisch Instituut (dec 2015)
- Sturingsmodel Ministerie van Justitie en Veiligheid (2017)
- Accountantsrapport 2016 tm 2019 NFI
- Agenda's en verslagen tertaalgesprekken

Documenten NFI

- Handout Tarieven 2020
- Leenfaciliteiten
- Jaarplannen
- Maand- en tertaalrapportages
- Jaarverslagen
- Besluit Organisatie en Formatierapport NFI, 20 augustus 2015

Adviesrapporten en kamerstukken

- Samen bouwen aan de toekomst van het NFI, AEF, mei 2017
- Visitatiecommissie NFI, De tweede visitatieronde (December 2020)
- Verantwoordingsonderzoek JenV 2016 tm 2019
- Kamerbrief 29628-819 (nov 2018)
- Werk aan Uitvoering: handelingsperspectieven voor het versterken van de dienstverlening en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering (juli 2020)
- AEF, Evaluatie Sturingsmodel Ministerie van JenV (2020)
- Kamerstuk 33 822, nr. 1, bijlage 1
- Expertgroep Forensisch onderzoek en innovatie Driejaarlijkse signalering, maart 2016
- Kamerbrief, vergaderjaar 2015–2016, 29 279, nr. 328 (juni 2016)

8.2 Lijst van geïnterviewden

Naam	Functie	Onderdeel
M.R.P. Elsensohn	Algemeen directeur NFI	Nederlands Forensisch Instituut
A. de Vries	Directeur Wetenschap en Technologie, plv. algemeen directeur	Nederlands Forensisch Instituut
L. Stoutjesdijk	Divisiehoofd Biologische Sporen	Nederlands Forensisch Instituut
P.E.B. van Heel	Divisiehoofd Bedrijfsvoering	Nederlands Forensisch Instituut
L. Wilson	Teammanager Financiën	Nederlands Forensisch Instituut
Ä.R. Rotscheid	Directeur Rechtsbestel	Ministerie van Justitie en Veiligheid
C.M. van Gulpen	Afdelingshoofd Strafrechtelijk Bestel en Arbeidsvoorwaarden	Ministerie van Justitie en Veiligheid
H. de Rooij	Plv. Secretaris-Generaal	Ministerie van Justitie en Veiligheid
G.W.M. Beltman	Directeur Financieel Economische Zaken	Ministerie van Justitie en Veiligheid
R.E. van Alphen	Plv. Directeur Directie Eigenaarsadvisering	Ministerie van Justitie en Veiligheid
R.M.J. Staijen	Programmadirecteur Forensische Opsporing	Nationale Politie
M.S. Warnaar	Landelijk forensisch officier van justitie	Openbaar Ministerie

8.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen van de doorlichting zijn geclusterd naar de onderwerpen zoals deze door het Ministerie van Financiën worden voorgeschreven. Voor elk cluster is een centrale onderzoeksvraag (CV) geformuleerd en zijn meerdere deelvragen (DV) geformuleerd. Voor alle onderzoeksvragen geldt dat relevante bevindingen en aanbevelingen van het AEF-rapport⁴⁰ en visitatierapport⁴¹ nauw worden betrokken bij de vraagstelling.

1. Aanbevelingen vorige doorlichting

CV	Hoe is omgegaan met de opvolging van de aanbevelingen uit de doorlichting 2015?
DV	<ol style="list-style-type: none">Zijn er stappen gezet om de rollen van eigenaar en opdrachtgever te scheiden en heeft dit geleid tot een betere aansturing?Zijn de convenanten hierop aangepast?Zijn er stappen gezet bij de door de ADR en AR geconstateerde verbeterpunten ten aanzien van het financieel beheer op te lossen en is de capaciteit van de financiële functie voldoende geborgd?Is de uitputting van de SLA centraal inzichtelijk en is verrekening tussen regio's mogelijk?Welke stappen zijn gezet om de totstandkoming van de SLA gebruik te maken van kostprijzen?Zijn er doelmatigheidsindicatoren en hoe worden deze gebruikt in de aansturing van het NFI?

2. Governance

CV	Op welke manier draagt het stelsel van sturen, beheersen en verantwoorden binnen het sturingsmodel bij aan de realisatie van de doelstellingen binnen het primaire proces?
DV	<ol style="list-style-type: none">Hoe worden de rollen in het sturingsmodel JenV ingevuld?Welke bijdrage leveren de actoren van het sturingsmodel JenV aan de begrotings- en P&C-cyclus?Hoe worden de opdrachten (bedrijfsvoering en uitvoering) uit de P&C-cyclus omgezet naar het primaire proces van het NFI en interne sturing bij het NFI?In hoeverre beschikt het NFI over voldoende sturingsinformatie om adequaat te sturen op het productieproces en de bedrijfsvoering?

3. Financieel beheer

CV	Hoe is bij het NFI de kwaliteit van het financieel beheer gewaarborgd?
DV	<ol style="list-style-type: none">Welke bevindingen heeft het NFI, DFEZ/ADR/AR ten aanzien van de kwaliteit van het financieel beheer?Hoe worden deze aanbevelingen opgepakt?Welke elementen in de begroting laten ten opzichte van de verantwoording de afgelopen jaren de grootste afwijking zien?Op welke manier wordt er gestuurd op de begroting die aan het departement is ingestuurd?Hoe gaat het NFI om met financiële onzekerheden of afwijkingen van de begroting?

4. Bekostiging

CV	In welke mate wordt het NFI bekostigd op basis van prestaties?
DV	<ol style="list-style-type: none">Hoe komt de bekostiging van het NFI tot stand?Hoe komt de SLA tot stand?Hoe legt het NFI verantwoording af ten aanzien van de SLA en het budget?

5. Doelmatigheid en doeltreffendheid

CV	Welke resultaten heeft het NFI sinds 2015 bereikt in het kader van doeltreffendheid en doelmatigheid?
DV	<ol style="list-style-type: none">Op welke manier draagt de sturing vanuit het departement bij aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid (o.a. in de aanschrijving en de opdrachtbrief)?Op welke manier draagt de sturing van het NFI intern bij aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid (o.a. in de aanschrijving en de opdrachtbrief)?Hoe wordt het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid binnen het NFI en binnen de driehoek gemonitord?Welke kwantitatieve ontwikkeling in de doeltreffendheid en doelmatigheid is er in de onderzoeksperiode geweest?

6. Gebruik faciliteiten BLS

CV	Hoe gaat het NFI om met investeringen?
----	--

⁴⁰ *Samen bouwen aan de toekomst van het NFI*, Andersson Elffers Felix, 8 mei 2017

⁴¹ *De eerste visitatieronde; visitatiecommissie NFI*, Commissie Sorgdrager, 13 juni 2019

DV

- a. Hoe is de meerjaren-investeringsstrategie vormgegeven en is hierbij rekening gehouden met Life Cycle Management (LCM)?
- b. In welke mate wordt voor de interne beheersing van de ICT gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de leenfaciliteit biedt?