



Nederlands Forensisch Instituut
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bespiegelingen over de forensische markt

Januari 2011



Bespiegelingen over de forensische markt

Inleiding

Marktwerking in de forensische dienstverlening¹ is al enige tijd een veelbesproken onderwerp². Recente ontwikkelingen hebben het Ministerie van Veiligheid en Justitie ertoe gebracht een *pilot* te starten om te experimenteren met dienstverlening door andere aanbieders dan het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)³. Naast het budget dat wordt gebruikt om de producten en diensten te betalen die het NFI levert, conform een jaarlijkse leveringsovereenkomst of *Service Level Agreement* (SLA) met politie en Openbaar Ministerie (OM), is een apart budget van 3,5 miljoen euro beschikbaar gesteld om de producten en diensten te betalen die commerciële concurrenten van het NFI rechtstreeks leveren aan politie en OM. De pilot is bedoeld om effecten en neveneffecten te meten op aanbod, capaciteit, kosten, doorlooptijden en op de kwaliteit van contra-expertises, complexe onderzoeken en bulkzaken. Mede door de pilot is een beperkte vorm van marktwerking gecreëerd; aanbieders kunnen wel met elkaar worden vergeleken – bijvoorbeeld ten aanzien van levertijden, dienstverlening, kwaliteit en productprijzen – maar er is geen sprake van aanbestedingen waarin het NFI participeert en volwaardig concurreert als één van de aanbieders⁴.

¹ Onder forensische dienstverlening wordt in dit document niet verstaan de diensten die de DNA-databank levert. Over de positie van de DNA-databank — binnen of buiten het NFI — heeft het NFI geen uitgesproken mening. Er zijn voor- en nadelen aan beide standpunten. Uiteindelijk is het aan de minister van Veiligheid en Justitie — de eigenaar van de DNA-databank — om te bepalen bij welke partij hij het beheer van de DNA-databank wil beleggen. Momenteel opereert de DNA-databank als een separaat onderdeel van het NFI dat direct aan de algemeen directeur rapporteert. Het hoofd van de DNA-databank maakt geen deel uit van het managementteam van het NFI.

² Zie bijvoorbeeld: “Marktwerking in het forensisch onderzoek”, B. J. Koops, R. Leukfeldt, B. Hoogenboom, W. Stol; Universiteit van Tilburg Institute for law, Technology and Society; WODC. Daarnaast verscheen recentelijk een artikel van B. Baarsma, “Marktafscherming bij forensisch onderzoek” in ESB 96(4599)10 december 2010.

³ De pilot loopt tot en met 2011 en wordt geëvalueerd.

⁴ Niettemin is er wel degelijk sprake van een zekere concurrentiedruk. Stel bijvoorbeeld dat de concurrenten van het NFI tijdens de pilot beter zouden presteren dan het NFI, dan zou er aan het einde van de pilot (eind 2011) druk worden uitgeoefend op het ministerie om marktpartijen meer structureel in te schakelen ten koste van NFI-budget. Het marktaandeel van het NFI zou dan dalen. De concurrentiedruk wordt dus veroorzaakt door het feit dat de *verdeling* van het totale budget voor forensisch onderzoek niet vastligt, maar periodiek kan worden heroverwogen, zelfs al zou de structuur die is gekozen voor de pilot gehandhaafd blijven. Bij een dergelijke heroverweging worden de prestaties van de verschillende aanbieders meegewogen en vergeleken met het NFI.

De afweging tussen de potentiële voor- en nadelen van marktwerking in de forensische markt is uiteindelijk voorbehouden aan de politiek. Hierbij zullen de ervaringen met de pilot ongetwijfeld een belangrijke rol spelen. In deze notitie zullen we op deze besluitvorming niet vooruitlopen. Een aantal opmerkingen van algemene en analytische aard kan echter nu al worden gemaakt, mede puttend uit ervaringen in het buitenland en in andere sectoren⁵. Deze opmerkingen hebben betrekking op de voorwaarden waaraan voldaan dient te zijn om de positieve effecten van marktwerking te versterken en de risico's te verkleinen. Daarnaast hebben ze ook betrekking op de vraag hoe een gecontroleerde overgang – zonder ongewenste marktschokken of incidenten – naar een 'normale(re)' marktsituatie gerealiseerd zou kunnen worden, indien de politieke besluitvorming in het voordeel van meer marktwerking uitvalt.

Het NFI heeft traditioneel een dominante positie in de markt voor forensische diensten. Deze dominante positie is historisch gegroeid en is niet het gevolg van een wettelijk monopolie. De afgelopen jaren zijn er verschillende aanbieders bijgekomen die trachten een eigen marktpositie te verwerven. De laatste tien jaar is de totale vraag naar forensische diensten ongeveer verzesvoudigd, met name door ontwikkelingen in DNA-onderzoek, digitale technologie en chemische technologie. Aangezien de technologische ontwikkelingen zich onverminderd zullen voortzetten, is het niet te verwachten dat de vraag naar forensische diensten in de toekomst zal krimpen; eerder het tegenovergestelde. Het belang van forensisch onderzoek binnen en buiten de (nationale) strafrechtsketen neemt toe, en zal dat blijven doen, doordat steeds meer relevante informatie kan worden verkregen uit steeds meer en kleinere sporen. Het is dan ook van groot belang dat alle *stakeholders*⁶ nadenken over de toekomstige ordening van dit gebied, rekening houdend met zijn bijzondere karakteristieken en historische achtergrond.

Het opengaan van een markt gaat vaak gepaard met voorspelbare strubbelingen. De nieuwe toetreders hebben soms het gevoel te moeten opboksen tegen een gevestigde orde en proberen zichzelf te profileren. Omgekeerd komt het voor dat ex-monopolisten defensief reageren op het verlies van de onbetwiste positie. Zonder twijfel maken dergelijke strubbelingen de traditionele opdrachtgevers van forensisch onderzoek, de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak, voorzichtig ten aanzien van verdere experimenten met marktwerking. Sommige opdrachtgevers vrezen bijvoorbeeld dat een situatie met één gezaghebbende en onafhankelijke aanbieder wordt ingeruild voor een markt met commerciële 'partijdeskundigen' die elkaar uit profileringsdrang via de media bestrijden. Mede hierom heeft het NFI zich consequent onthouden van opmerkingen in de media over individuele concurrenten.

⁵ Deze opmerkingen zijn in speeches, onderzoeksrapporten, jaarverslagen en (openbare) discussies al eerder naar buiten gebracht, maar nog niet eerder bij elkaar in de vorm van een publicatie.

⁶ De primaire stakeholders zijn: afnemers van forensische diensten (politie, OM, rechtspraak, advocatuur en andere organisaties), aanbieders van forensische diensten (inclusief NFI en commerciële aanbieders). Daarnaast zal ook de politiek er zeker van willen zijn dat de kwaliteit van de forensische dienstverlening hoog is en dat de continuïteit van de levering niet in gevaar komt.

Het NFI heeft zich al in een vroeg stadium publiekelijk positief uitgelaten over het ontstaan van concurrentie en het starten van een *pilot* om hiermee te experimenteren. Voor het NFI levert de toetreding van nieuwe aanbieders een additionele prikkel op om de kwaliteit en dienstverlening constant te verbeteren en de bedrijfsvoering efficiënter te maken. Het NFI is die uitdaging enthousiast aangegaan, omdat daardoor misdadigers sneller en vaker worden opgespoord en vervolgd, en onschuldigen sneller worden vrijgepleit.

De markt voor forensische diensten is een bijzondere markt. Zo is het in economische zin feitelijk niet slechts één markt, maar een conglomeraat van vele deelmarkten⁷. Een deel van deze markten is erg klein van omvang. De totale 'marktomez' op nationale schaal is in enkele gevallen niet veel meer dan enkele tonnen. Eén van de vragen die beantwoord zal moeten worden, is of concurrentie op een dergelijke markt wel realistisch is en of het geografische dekkinggebied van dergelijke markten niet moet worden vergroot (bijvoorbeeld tot Noordwest-Europa). Forensisch onderzoek is namelijk een technische discipline die niet noodzakelijkerwijs is gebonden aan landsgrenzen.

Zoals reeds opgemerkt, is het aan de politiek om te beslissen of er meer ruimte komt voor marktwerking in de forensische markt. Met dit document wil het NFI een inhoudelijke bijdrage leveren aan de discussie over dit thema, mede om duidelijkheid te verschaffen over het denkproces binnen het NFI.

1. Marktwerking

De fundamentele vraag die (door de politiek) zal moeten worden beantwoord is: *is forensisch onderzoek een typische en exclusieve overheidszaak?* Op dit moment is dat niet zo. Het NFI heeft ten aanzien van de levering van forensische diensten geen wettelijk monopolie en geen wettelijke bevoegdheden. Commerciële organisaties kunnen ook forensische diensten aanbieden en doen dat al jaren. Zij werken daarbij voor een belangrijk deel voor dezelfde klanten als het NFI.

Marktwerking kan een sterke stimulans opleveren voor betere, snellere en goedkopere dienstverlening, maar kan ook leiden tot een effectievere inzet van schaarse middelen. Daarnaast kan marktwerking een krachtige innovatieprikkel opleveren. Het NFI ziet het voorgaande tevens in het licht van een bredere ontwikkeling in de sector, weg van een enigszins gesloten en semi-ambachtelijke beroepsgroep, die in het verleden uitsluitend op nationale markten opereerde, naar een moderne *hightech* bedrijfstak van internationaal opererende professionele dienstverleners.

⁷ De deelmarkt voor forensisch DNA-onderzoek is bijvoorbeeld een geheel andere dan de deelmarkt voor digitaal forensisch onderzoek.

2. Marktsegmentatie en positionering

Er wordt regelmatig gesteld dat het NFI een zeer groot marktaandeel heeft. Deze stelling is tegelijkertijd waar en onwaar. Het NFI heeft inderdaad een groot marktaandeel in het overheidssegment (politie, OM, etc.), waar traditioneel de grootste vraag wordt uitgeoefend. Maar het NFI heeft een verwaarloosbaar marktaandeel in het civiele segment (particulieren, bedrijven, etc.). De commerciële concurrenten van het NFI hebben in het civiele marktsegment samen nagenoeg een marktaandeel van 100%. Aanbieder FOX-IT heeft daarnaast ook in het overheidssegment een significant marktaandeel in de forensische IT. Het NFI beschikt over het dienstenpakket om ook het civiele marktsegment te kunnen bedienen. Een dergelijke verbreding van de klantenkring zou voor een kennisorganisatie als het NFI grote voordelen hebben. Omgekeerd zouden opdrachtgevers uit het civiele marktsegment van de grote expertise en het brede dienstenaanbod van het NFI gebruik kunnen maken. De vraag in het civiele marktsegment neemt de laatste jaren toe, hoewel het waarschijnlijk (voorlopig) een veel kleinere deelmarkt zal blijven dan het overheidssegment. Door de huidige positionering van het NFI (bestuursorgaan binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie) is het civiele marktsegment echter vrijwel afgesloten voor het NFI en kunnen bijvoorbeeld bedrijven en particulieren niet bij het NFI terecht.

Het ontstaan van een open markt voor forensische dienstverlening zou niet alleen kunnen inhouden dat commerciële aanbieders meer kansen krijgen op het *overheidssegment* van de forensische markt, maar ook dat het NFI de mogelijkheid krijgt tot het *civiele segment* toe te treden. Dit zou een fundamentele stap zijn, die waarschijnlijk een wijziging van de positionering van het NFI zou vereisen. Het NFI is momenteel als baten-lastendienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het NFI is daardoor juridisch gezien onderdeel van de Rijksoverheid en de medewerkers van het NFI zijn Rijksambtenaren. Deze positionering is historisch gegroeid. Als er meer ruimte komt voor marktwerking, dan zal de principiële vraag moeten worden beantwoord of de huidige rechtsvorm van het NFI de juiste is, gegeven de aard van de werkzaamheden en gezien het feit dat de overheid daarmee zelf direct in concurrentie zou treden met commerciële aanbieders.

De concurrenten van het NFI zijn civielrechtelijke rechtspersonen, bijvoorbeeld besloten vennootschappen (B.V.), en zijn geen onderdeel of eigendom van de overheid. Hierdoor hebben ze niet dezelfde natuurlijke toegang tot het overheidssegment van de markt die het NFI wel heeft. Aan de andere kant hebben ze niet te maken met de wettelijk kaders en regels⁸ waarmee het NFI rekening dient te houden. Door dit juridische verschil is er momenteel geen *level playing field*. Soms is dit in het voordeel van het NFI, soms in het nadeel. Een 'normale' markt, waarin vrij wordt geconcurrereerd, kan objectief gezien pas ontstaan als dit verschil verdwenen is.

⁸ Denk bijvoorbeeld aan: Europese regels ten aanzien van staatsteun en concurrentievervalsing door overheden, Algemene Wet Bestuursrecht, Algemene Rijksambtenaren Reglement (ARAR), Wet Openbaarheid van Bestuur, openbare aanbestedingsregels, overheidsbeleid ten aanzien van intellectueel eigendom, Rijksbrede beperkingen ten aanzien van het voeren van eigen logo's en 'marketing', etc.

3. Onrendabele diensten en leveringszekerheid

In een competitieve markt met uitsluitend winstgeoriënteerde aanbieders, komen onrendabele bedrijfsonderdelen onder bepaalde omstandigheden onder druk te staan. Ondanks het feit dat er wel een zekere behoefte aan het product of de dienst is, kan het dan toch gebeuren dat alle aanbieders de levering staken. Het product of de productgroep maakt eenvoudigweg niet genoeg winst om financieel rendabel te zijn. De vraagzijde van de markt kan dan met een onbevredigde behoefte blijven zitten. In veel markten is dit geen probleem, omdat het niet om maatschappelijk 'essentiële' producten gaat. In de forensische markt – die feitelijk uit een aantal deelmarkten bestaat – kan dit echter betekenen dat hele deskundigheidsgebieden het gevaar lopen om te worden gesloten, met verlies van alle expertise. In deze specifieke sector kan dit voor de opdrachtgevers onacceptabel zijn, omdat ze in uitzonderlijke gevallen toch gebruik willen blijven maken van de dienstverlening. Dit geldt met name voor politie, OM en rechtspraak. Als deze behoefte zeer sterk is, dan kunnen deze klanten de afname van 'rendabele' producten verlagen en het aldus bespaarde geld besteden aan (het operationeel houden van) de deskundigheidsgebieden die anders onrendabel worden⁹. Deze opdrachtgevers zullen dan ook van tenminste één aanbieder de garantie willen hebben dat de betreffende deskundigheidsgebieden niet geheel afgebouwd worden. Men 'koopt' daarmee dus de verzekering dat de dienst geleverd kan worden. Men is bereid minder af te nemen van de overige producten om dit te bewerkstelligen¹⁰. Het een en ander impliceert wel dat er tenminste één *full service* aanbieder is die ook kleine en dure productgroepen blijft aanbieden. Het ligt voor de hand dat het NFI die aanbieder blijft, mede omdat het NFI financieel rendement niet vooropstelt en daar ook in de toekomst niet naar streeft.

Overigens kan het 'probleem' van de onrendabele deskundigheidsgebieden nog verder worden genuanceerd:

- Een deskundigheidsgebied kan op een *stand alone* basis wellicht onrendabel zijn, maar het kan heel goed zijn dat het integraal in een totaalpakket van dienstverlening thuishoort – of dat de klant dit afdwingt – en dat het pakket als geheel wel degelijk rendabel is. In de forensische markt zal er immers vaak sprake zijn van *Service Level Agreements* voor vele diensten tegelijkertijd. De mogelijk onrendabele deskundigheidsgebieden maken daarvan deel uit¹¹. In een aantal gevallen zal het deskundigheidsgebied (deels) onderdeel uitmaken van

⁹ Bijvoorbeeld door een bepaalde gegarandeerde bijdrage te leveren aan de vaste lasten van het in stand houden van een bepaalde minimumcapaciteit. Er ontstaan op die manier twee tariefcomponenten: een capaciteitscomponent (vastrecht) die sowieso voldaan moet worden en een leveringsdeel dat alleen voldaan wordt indien er een product geleverd wordt. Dit is overigens een zeer gebruikelijke constructie. Theoretisch zou er zelfs voor gekozen kunnen worden dat het ministerie de capaciteitscomponent voldoet indien men van mening is dat het tot de taak van de overheid hoort mogelijke marktimperfecties op te heffen.

¹⁰ Dit is feitelijk nu ook al het geval, maar impliciet. Een euro besteed aan dienst A, kan niet worden besteed aan dienst B. Als het budget dat opdrachtgevers maximaal opzij zetten voor forensisch onderzoek begrensd is, en dat is het geval, dan gaat het in stand houden van 'onrendabele' deskundigheidsgebieden altijd ten koste van de afname van overige diensten.

¹¹ Vergelijk dit bijvoorbeeld met de oplossing die is gevonden in het geval van de 'onrendabele buslijnen'.

- een multidisciplinair product. Om deze redenen is de stelling onjuist dat onrendabele (deel)diensten in een competitieve markt altijd verdwijnen.
- o Door technologische vooruitgang kan een product aanvankelijk niet rendabel te exploiteren zijn en later wel, bijvoorbeeld omdat de productiekosten dalen of omdat de mogelijkheden van het product groter worden, waardoor de vraag stijgt.
 - o Een product of dienst kan op de nationale markt niet rendabel te exploiteren zijn, maar op een bredere Noordwest-Europese of Europese markt wel, omdat het afzetgebied daarmee wordt verbreed. Een (Noordwest-)Europese shared service dus. In Europees verband is door de directeuren van forensische dienstverleners al herhaaldelijk opgemerkt dat het niet efficiënt lijkt alle productgroepen in alle landen aan te bieden. Dat is nu ook al niet zo. Het NFI heeft bijvoorbeeld op het gebied van digitale technologie diensten ontwikkeld die uniek zijn in de wereld. In andere landen zijn deze diensten daarom niet op de markt. Waarom zou het afzetgebied van dergelijke producten tot de Nederlandse markt beperkt moeten blijven? En omgekeerd, waarom zou de Nederlandse strafrechtsketen niet mogen profiteren van belangrijke diensten die in andere landen zijn ontwikkeld?

Bij forensische diensten zijn investeringen in een technische infrastructuur nodig om ze te kunnen aanbieden. Als de zakenstroom vervolgens onvoldoende is voor een adequate bezettingsgraad van die technische infrastructuur, kunnen de activa van forensische dienstverleners onrendabel worden. Mede daarom zullen forensische dienstverleners bij voorkeur leveringscontracten voor de langere termijn aangaan (*Service Level Agreements*), waarin afspraken worden gemaakt over de te leveren productie over een periode van liefst één of meer jaren. Dergelijke leveringsovereenkomsten hebben overigens nog een bijkomend voordeel: ze verkleinen de kans dat commerciële aanbieders van forensische diensten in individuele zaken de klant inhoudelijk 'naar de mond gaan praten' om de opdracht binnen te halen en de klant tevreden te houden. Objectiviteit en wetenschappelijke integriteit moeten onwrikbare kernwaarden blijven, ook als er meer marktwerking komt. Het verschijnsel van de partijdige deskundige dient te worden vermeden¹².

Service Level Agreements hebben daarnaast het belangrijke voordeel voor de opdrachtgevers dat ze gegarandeerd op een bepaalde dienstverlening kunnen rekenen, in kwantiteit en kwaliteit. Ook kunnen op deze wijze algemene afspraken worden gemaakt over zaken als geheimhouding en de behandeling van stukken van overtuiging. Met name voor politie en OM zijn dit belangrijke aspecten.

¹² In dat kader vraagt het NFI ook aandacht voor de ongewenste effecten van een tweedeling in de markt, waarbij sommige aanbieders uitsluitend voor politie en OM werken, en andere aanbieders uitsluitend voor de verdediging. Een dergelijke tweedeling schaadt de geloofwaardigheid van het hele gebied. Forensisch dienstverleners zijn bij voorkeur gezaghebbend en onafhankelijk.

4. Research & Development

Forensische dienstverleners in het algemeen, en het NFI in het bijzonder, zijn in essentie technologiebedrijven. Dergelijke organisaties besteden over het algemeen een significant deel van de financiële middelen aan Research & Development (R&D). Dat wil zeggen, R&D is onderdeel van het normale bedrijfsproces, omdat innovatie van de producten en diensten op een competitieve markt essentieel is om een voordeel te behalen op concurrenten. Op deze wijze kan innovatie in de forensische markt worden gestimuleerd door concurrentie.

De inkomsten van het NFI zijn gebaseerd op *kostprijzen per product* maal *afzetvolumes*. Dit geldt ook voor de concurrenten van het NFI. Net als andere leveranciers van producten en diensten, verwerkt het NFI de R&D-kosten in de prijs per product. Als wordt besloten tot het creëren van een open markt, zullen deze NFI-prijzen direct moeten concurreren met de productprijzen van concurrenten. Het NFI ontvangt geen separaat budget voor R&D dat *niet* wordt doorberekend in de productprijzen¹³. Een dergelijk budget zou het NFI een 'oneerlijk' concurrentievoordeel opleveren¹⁴. Alle aanbieders van forensische diensten, inclusief het NFI, verwerken hun R&D-kosten in de kostprijs van de producten en zullen dit, los van de ontwikkelingen, ook in de toekomst op grond van algemene boekhoudkundige regels moeten blijven doen¹⁵.

De R&D van aanbieders van forensisch onderzoek, waaronder het NFI, betreft vooral *toegepast* onderzoek gericht op verbetering of innovatie van het productaanbod. Om aan de behoefte voor meer *fundamenteel* forensisch onderzoek tegemoet te komen, is de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) gestart met het opzetten van een forensisch onderzoeksprogramma waaraan alle aanbieders van forensisch onderzoek mogen bijdragen. Het NFI is voorstander van voortzetting van een dergelijke structuur, in aanvulling op de R&D van verschillende aanbieders, mede om, ongeacht de marktomstandigheden, de continuïteit van de fundamentele research te garanderen.

¹³ Een uitzondering hierop zijn *geormerkte* projectfinancieringen gericht op de ontwikkeling van specifieke nieuwe producten en technologieën in opdracht van specifieke klanten. Het gaat hierbij om zogenaamd 'contract research'. In de toekomst zouden dergelijke projecten aanbesteed kunnen worden, waardoor ook andere aanbieders een kans krijgen contract research aan te bieden.

¹⁴ Wel de lusten (R&D-resultaten), maar niet de lasten (R&D-kosten).

¹⁵ In de lopende discussie over marktwerking in de forensische markt is door sommigen gesuggereerd om het budget dat het NFI aan R&D besteedt, af te romen en onder te brengen bij NWO of een andere organisatie. Dit voorstel is mede in het licht van het voorgaande niet gebaseerd op bedrijfseconomische beginselen. Mogelijk wordt de verwarring veroorzaakt doordat de rekening voor producten die politie, OM en rechtspraak afnemen, momenteel betaald wordt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat neemt niet weg dat de inkomsten van het NFI gebaseerd zijn op productprijzen en volumes en dat de R&D-kosten worden verwerkt in de prijs per product, zoals andere bedrijven dat ook doen.

Om zijn R&D-inspanning kracht bij te zetten, werkt het NFI regelmatig samen met bedrijven en universiteiten. In andere gevallen koopt het expertise in bij deze instanties om delen van het R&D-programma uit te voeren, in nauwe samenwerking met medewerkers van het NFI. Het doel hierbij is om zo goed mogelijk gebruik te maken van specifieke expertise die bij universiteiten en bedrijven aanwezig is, om de producten en diensten van het NFI te verbeteren. Dit komt vaak voor bij technologiebedrijven en ook de commerciële concurrenten van het NFI staat het vrij dergelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan.

5. Het creëren van een markt

Bij het creëren van een vrije markt dient een aantal klassieke valkuilen vermeden te worden. Hieronder worden de valkuilen besproken die voor de forensische markt relevant zijn.

5.1 Stranded assets

Toetreding van nieuwe (commerciële) aanbieders impliceert in de regel dat de *totale productiecapaciteit toeneemt*. De nieuwe toetreders voegen capaciteit toe aan de markt, bijvoorbeeld capaciteit om DNA-onderzoeken uit te voeren. In de regel heeft dit in een vrije markt tot gevolg dat de marktprijs daalt. Mogelijk zelfs tot bij het niveau van de marginale kostprijs¹⁶. Dit is met name het geval als de marktopening, en daarmee de toename van de productiecapaciteit, te snel gaat. Door de lage marges kan er druk komen te staan op R&D-uitgaven en kan er een *shakeout* van capaciteit ontstaan waardoor marktspelers potentieel met onrendabele activa (*stranded assets*) en overtollig personeel blijven zitten. Tot op zekere hoogte is dit een normaal aspect van een vrije markt, maar zeer grote marktschokken, veroorzaakt door een abrupte introductie van marktwerking, zijn in deze sector waarschijnlijk voor alle stakeholders – met name afnemers, aanbieders en werknemers – ongewenst. Dat het voorgaande niet alleen een theoretische mogelijkheid is, wordt geïllustreerd door recente ontwikkelingen in Engeland. Daar zijn de marges sinds de (zeer snelle) marktopening onder grote druk komen te staan. Mede hierdoor is de grootste aanbieder, FSS, in ernstige financiële problemen gekomen.

5.2 Kwaliteitsregulering

Ook in een marktsituatie moet de kwaliteit gegarandeerd blijven. In een vrije en competitieve markt, maar met name tijdens een shakeout, komen aanbieders in de verleiding te bezuinigen op de dure kwaliteitsinfrastructuur en op R&D, om daardoor mee te kunnen komen in de dalende marktprijs. Er ontstaan mogelijk 'prijsvechters'. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit niet daalt tot onder een minimumniveau, zou de overheid ervoor kunnen zorgen dat er *eerst* sprake is van goede kwaliteitsregulering. Het

¹⁶ Dat wil zeggen, in grote lijnen, de kosten om de productie met bestaande productiemiddelen voort te zetten, exclusief afschrijvingen en andere *non-cash-costs*. Deze prijs is dus lager dan de integrale kostprijs. Hierdoor kunnen vervangingsinvesteringen en R&D niet langer worden gefinancierd en vindt er dus een sanering plaats.

Engelse model van integraal kwaliteitstoezicht – zoals dat recentelijk is ingevoerd – is volgens het NFI het bestuderen waard, mede ook omdat het transparant en open is voor alle aanbieders (ook buitenlandse aanbieders). In het Engelse systeem gelden minimum kwaliteitsstandaarden, waarbij de kwaliteit van de medewerkers een rol speelt, maar daarnaast ook vele andere cruciale aspecten zoals de technische infrastructuur, de methoden, de kwaliteitsprotocollen en de kwaliteit van de interne organisatie.

5.3 Marktverbreding

Zoals eerder opgemerkt, kan een normale markt waarin vrij wordt geconcurrereerd alleen ontstaan als sprake is van een *level playing field*. Momenteel is daar geen sprake van, door de verschillende juridische positionering van het NFI enerzijds en de commerciële aanbieders van forensische diensten anderzijds. Wanneer er een *level playing field* zou zijn, wordt het niet alleen voor commerciële aanbieders gemakkelijker om tot het overheidssegment toe te treden, maar wordt het ook voor het NFI mogelijk om tot het civiele segment¹⁷ toe te treden.

5.4 Professionalisering

Bij opdrachtgevers - met name in de strafrechtsketen - leeft de angst dat marktwerking leidt tot schokken in de markt die tot (tijdelijke) capaciteits- en continuïteitsproblemen aanleiding kunnen geven. Dit zou dan weer negatieve gevolgen hebben voor de leveringszekerheid en kwaliteit, waardoor opsporing en vervolging ernstige hinder kunnen ondervinden. Dit is met name het geval als de ex-monopolist (NFI), die de grootste onderzoekscapaciteit vertegenwoordigt, niet competitief zou zijn en daardoor in problemen zou komen. Schokken bij deze partij leiden al snel tot schokken in de markt als geheel. Het is een illusie te denken dat deze schokken kunnen worden opgevangen door de nieuwe aanbieders, die vooralsnog in de opstartfase zitten, vaak zonder significant track record.

Aan de ex-monopolist dus de opdracht om zich tijdig te transformeren. In dat kader heeft het NFI de afgelopen jaren een grote professionaliseringsslag gemaakt en is daardoor aanzienlijk competitiever geworden. De achterstand van 18.000 zaken, die het NFI eind 2007 nog had, is volledig weggewerkt. De levertijden zijn in ruim twee jaar tijd met gemiddeld meer dan 75% gedaald, en blijven dalen. De dienstverlening is verder sterk verbeterd door forensisch adviseurs en accountmanagers aan te stellen, maar ook door razendsnelle 'sprintproducten' – waarbij soms al binnen enkele uren wordt geleverd – aan de dienstencatalogus toe te voegen. Om de interne organisatie en het procesmanagement te professionaliseren, is de beproefde methode *Lean Six Sigma* breed geïmplementeerd. Om de productontwikkeling in een stroomversnelling te brengen, zijn samenwerkingsverbanden aangegaan met vooraanstaande technologiebedrijven. De klanttevredenheid is in de afgelopen periode door al deze maatregelen sterk gestegen. Het NFI blijft de komende tijd hard werken aan het verbeteren van de dienstverlening en kwaliteit, en het verlagen van de levertijden en kosten.

¹⁷ Waartoe ook de advocatuur behoort.

Wat het bovenstaande laat zien, is dat de kans op ongewenste marktschokken – zoals in Engeland – door een redelijke mate van geleidelijkheid kan worden verkleind.

Conclusie

Het NFI beschouwt het opkomen van alternatieve aanbieders van forensische diensten als onvermijdelijk aangezien het NFI geen wettelijk monopolie heeft. Ook commerciële aanbieders kunnen tot de markt toetreden. Marktwerking kan een sterke stimulans opleveren voor steeds betere, snellere en goedkopere dienstverlening, en kan ook leiden tot een effectievere inzet van schaarse middelen. Daarnaast kan marktwerking een krachtige innovatieprikkel opleveren. Het NFI ziet dit tevens in het licht van een bredere ontwikkeling in de sector, weg van een enigszins gesloten en semi-ambachtelijke beroepsgroep, die in het verleden uitsluitend op nationale markten opereerde, naar een moderne *hightech* bedrijfstak van internationaal opererende professionele dienstverleners.

Indien door de politiek wordt besloten tot het toestaan van meer marktwerking in de forensische markt, dan kan de kans op ongewenste marktschokken worden verkleind door de transitiefase geleidelijk te laten verlopen. Het NFI pleit verder voor een effectieve vorm van kwaliteitsregulering om een *race-to-the-bottom* ten aanzien van de kwaliteit te voorkomen. Als het doel is echt een *level playing field* voor alle aanbieders te creëren, dan is een wijziging van de rechtsvorm van het NFI waarschijnlijk noodzakelijk. Als gevolg hiervan zouden commerciële aanbieders gemakkelijker kunnen toetreden tot het overheidssegment, maar omgekeerd zou het NFI dan ook in staat zijn het civiele marktsegment te bedienen, en dus niet uitsluitend het overheidssegment. Tot slot moet er aandacht zijn voor mogelijke 'niet-rendabele deskundigheidsgebieden'.

De directie van het Nederlands Forensisch Instituut

Den Haag, januari 2011.