

8 | 12

Justitiële verkenningen

Privatisering en publiek- private samenwerking

Verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 38 • december

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. A.G. Donker
dr. B. van Gestel
dr. R.P.W. Jennissen
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
mr. dr. P.A.M. Verrest

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minvenj.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 144 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement. Een plusabonnement

biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.boomlemmatijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Lemma uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@boomlemma.nl
website www.boomlemma.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Foto omslag

© Flip Franssen/Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>J. de Waard en R. van Steden</i> De opmars van de private veiligheidszorg. Een nationaal en internationaal perspectief	9
<i>P. Kruize</i> De rol van Falck in de Deense brandbestrijding	24
<i>J. Terpstra</i> Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten	35
<i>B. Loveday</i> De privatisering van politietaken in Engeland en Wales	51
<i>N. Struiksmā en H.B. Winter</i> Marktwerking in het forensisch onderzoek: toekomst of toekomstmuziek?	66
<i>C.N.J. de Vey Mestdagh en T. van Zuijlen</i> Private rechtspraak: online én offline een realiteit	81
Boekrecensie: Pleidooi voor kleine verhalen <i>A.B. Hoogenboom bespreekt Orde in veiligheid; een dynamisch perspectief van M.B. Schuilenburg</i>	94
Summaries	106
Internetsites	109
Congresagenda	111
WODC: website en rapporten	118

Voorwoord

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de veiligheidszorg en taken, uitgevoerd binnen de justitieketen (preventie, opsporing, vervolging, berechting, uitvoering van de sanctie en nazorg), steeds minder het monopolie van de overheid. Het beleid sinds die periode was erop gericht privatisering, deregulering en verzelfstandiging te bevorderen. Het concept van publiek-private samenwerking leidde tot een groei van de markt voor private veiligheidszorg.

Binnen Europa zijn in deze sector ongeveer 50.000 bedrijven actief. De laatste tien jaar is er een tendens te zien van fusievorming en het ontstaan van een aantal grote multinationals. Zo heeft het internationaal opererende Group 4 Securicor 660.000 werknemers in dienst, die opereren in 125 landen. De omzet van deze organisatie over 2011 bedroeg bijna € 10 miljard.

De grotere ondernemingen in de beveiligingssector proberen hun marktaandeel te vergroten door een strategie van diversificatie van werkzaamheden. Het gaat al lang niet meer alleen om toezicht en bewaking, maar ook – afhankelijk van het land waar men actief is – om het beheer van gevangenen, bewaking en verzorging van gedetineerden, gevangenenvervoer, vreemdelingtoezicht, privaat reclasseringstoezicht via elektronisch huisarrest, toepassing van ‘tracking en tracing’-technologie, het aanbieden van private opsporingsactiviteiten, forensische expertise, financieel-economische expertise, expertise op het terrein van behandelmethoden om recidive terug te dringen, en financiering van de bouw van arrestantencellen en gevangenen.

In dit nummer van *Justitiële verkenningen* wordt deze trend naar uitbesteding van publieke taken in de justitieketen aan private partijen in beeld gebracht.

Het eerste artikel, geschreven door Jaap de Waard en Ronald van Steden, geeft een overzicht van nationale en internationale ontwikkelingen binnen de private veiligheidszorg. De particuliere beveiligingssector is traditioneel een sector waarin veel kleinschalige bedrijven opereren. In het afgelopen decennium zijn echter ook multinationale bedrijven op de markt actief geworden, zoals Group 4 Securicor (G4S), Securitas AB en Falck. Overal ter wereld is een toename te zien van private beveiliging. De auteurs geven daar verschillende verklaringen voor en analyseren de groeicijfers van de sector in Nederland en op wereldschaal. Ook bespreken zij de kansen en risico's die verbonden

zijn aan de groei en de internationalisering van de beveiligings-industrie.

Een van de genoemde concerns, Falck, wordt in de bijdrage van Peter Kruize nader onder de loep genomen. Falck heeft Deense wortels en neemt in de Deense samenleving een speciale positie in. Uniek is dat Falck als private onderneming in grote delen van het land de taken van de brandweer vervult, dit overigens onder regie van de betreffende gemeenten. De auteur beschrijft de ontstaansgeschiedenis van Falck en hoe het bedrijf door een toevallige samenloop van omstandigheden de brandbestrijding in veel dorpen en steden toebedeeld kreeg. In het artikel komt naar voren dat marktwerking een positief effect op het kostenbewustzijn kan hebben, maar dit betekent volgens de auteur niet dat het Deense model zonder slag of stoot kan worden toegepast in andere landen.

Vervolgens wordt in twee artikelen nader ingegaan op de praktijk van de privatisering en publiek-private samenwerking op het terrein van veiligheid en openbare-ordehandhaving. De afgelopen jaren zijn gemeenten ook private beveiligers gaan inzetten voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte. Op basis van eigen observatie-onderzoek in twee gemeenten laat Terpstra zien hoe deze private boa's (buitengewone opsporingsambtenaren) opereren, hoe zij tegen hun werk aankijken en in hoeverre er sprake is van afstemming en samenwerking met de politie. Ook de relatie met burgers komt aan de orde. De auteur benoemt enkele knelpunten in het werk van de private boa's, die tot de conclusie leiden dat hun inzet op dit moment verre van effectief is.

In Groot-Brittannië is de private uitbesteding van politietaken in een veel verder stadium dan in Nederland, zo blijkt uit de bijdrage van Barry Loveday. De wens van de conservatief-liberale coalitieregering om fors te bezuinigen op de overheidsuitgaven heeft voor de politie geleid tot een korting op het budget van 20%. Deze bezuiniging probeert men te bereiken door een groot deel van de administratie- en managementfuncties te privatiseren en beëdigde politiefunctionarissen meer de straat op te sturen. Het aantal politiemensen zal door de maatregel landelijk met 16.000 dalen. De auteur laat zien hoe de privatiseringsoperatie uitpakt in verschillende steden in Engeland en Wales. Hij stelt dat de kosten voor de politie in voorgaande jaren dermate uit de hand zijn gelopen dat de politie zich 'uit de markt heeft geprijsd'. De bezuinigingen lijken vooralsnog geen negatieve gevolgen

te hebben voor de ontwikkeling van de criminaliteit, want die blijft dalen. Dit betekent volgens de auteur een 'reality check' voor de politie, die onder deze omstandigheden weinig argumenten heeft om tegen de inkrimping van het korps in opstand te komen.

In het proces van opsporing en vervolging is in Nederland inmiddels ervaring opgedaan met particuliere uitbesteding van forensisch onderzoek. Niko Struiksma en Heinrich Winter bespreken op basis van eerder verricht evaluatieonderzoek een pilot die in 2010 en 2011 is uitgevoerd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie had € 3,5 miljoen beschikbaar gesteld, waarmee politie en justitie particuliere forensische instituten konden inschakelen voor werkzaamheden die normaliter door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) worden verricht. De kwaliteit van het private forensisch onderzoek deed niet onder voor die van het NFI, terwijl de particuliere instituten op sommige punten (o.a. snelheid) zelfs beter scoorden. Het besluit van de minister van Veiligheid en Justitie om de pilot desalniettemin geen vervolg te geven wordt door de auteurs bekritiseerd. Zij stellen dat het forensisch onderzoek gebaat zou zijn bij een vorm van concurrentie. Weliswaar zijn politie en OM vrij om particuliere instituten in te schakelen, maar in de praktijk zal dat weinig voorkomen omdat de kosten daarvan op hun eigen budget drukken. Het NFI daarentegen stuurt geen factuur voor geleverde diensten. De kosten worden verrekend met het budget dat hiervoor is gereserveerd in de justitiebegroting. Het NFI kan dus de facto als monopolist blijven functioneren, aldus de auteurs. Ook voor (civiele) rechtspraak geldt dat dit al lang niet meer een exclusieve overheidstaak is. Kees de Vey Mestdagh en Tim van Zuijlen concentreren zich in dit artikel op *online dispute resolution* (ODR), een vorm van conflictbemiddeling op internet. Zij analyseren de feitelijke en juridische context van de 60 miljoen conflicten die binnen eBay op jaarbasis worden afgehandeld. Vervolgens plaatsen zij deze casus in de internationale privaatrechtelijke context en beschrijven de praktische redenen om ODR toe te passen. Voorts schenken de auteurs aandacht aan het verschijnsel *online dispute prevention*. Hun conclusie luidt dat private rechtspraak op dit moment een belangrijke aanvulling op de publieke rechtspraak vormt, maar ook steeds meer als vervanging van die rechtspraak zal gaan fungeren.

Ten slotte bespreekt Bob Hoogenboom de recent verschenen dissertatie van criminoloog en filosoof Marc Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. De recensent prijst de auteur om diens

multidisciplinaire benadering van het fenomeen publiek-private samenwerking, zijn breuk met gevestigd denken en om de ruimte die er in het boek is gemaakt voor empirische deelstudies. Ook de toepassing van concepten van de Franse filosofen Foucault, Deleuze en Tarde beschouwt de recensent als een verrijking, zij het dat de auteur volgens hem meer had kunnen doen om hun denken nader uit te leggen. Voorts stelt Hoogenboom dat de auteur zich kritischer had kunnen opstellen tegenover de zienswijze dat de veiligheidszorg versplinterd is en de staat slechts een van de vele partijen is die zich hiermee inlaat. Daarmee wordt volgens de recensent de nog altijd prominente positie van de staat in het veiligheidsdomein miskend.

Jaap de Waard

Marit Scheepmaker*

* Drs. Jaap de Waard is werkzaam bij de directie Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

De opmars van de private veiligheidszorg

Een nationaal en internationaal perspectief

*J. de Waard en R. van Steden**

Deze bijdrage geeft een overzicht van nationale en internationale ontwikkelingen binnen de private veiligheidszorg. De private veiligheidszorg bestaat uit particuliere organisaties die voornamelijk zijn gericht op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Deze werkzaamheden kunnen in opdracht van derden worden uitgevoerd (*contract-security*). Daarnaast kunnen beveiligingswerkzaamheden ook ten behoeve van het eigen bedrijf plaatsvinden (*inhouse-security*). Denk bijvoorbeeld aan horecagelegenheden die eigen portiers in dienst hebben.

De Nederlandse veiligheidsmarkt bestaat op hoofdlijnen uit beveiligingsbedrijven, bedrijfsbeveiligingsdiensten, recherchebureaus, alarmcentrales en geld- en waardetransport (Van Steden 2007). In de laatste jaren zijn wereldspelers, zoals Group 4 Securicor (G4S) en Securitas, zich eveneens gaan toeleggen op de zogeheten 'justice services'. Hieronder vallen werkzaamheden zoals de bouw en het beheer van private gevangenissen, vreemdelingenbewaring, toezicht op (elektronisch) huisarrest, reclasseringswerkzaamheden, forensisch onderzoek, recidivepreventie en regulier politiewerk, zoals surveillance. Het 'private' en het 'publieke' domein raken zodoende innig met elkaar verstrengeld.

Gegeven de groeiende betrokkenheid van private partijen bij klassieke publieke veiligheidstaken staan we in de volgende pagina's stil bij nationale en internationale trends die momenteel binnen de particuliere beveiligingssector plaatsvinden. Onze bijdrage is als volgt opgezet. Eerst bespreken we kort de geschiedenis van de private veilig-

* Drs. Jaap de Waard is werkzaam bij de directie Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dr. Ronald van Steden is als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

heidszorg in Nederland, waarna we ingaan op de omvang van deze markt anno 2012. Deze cijfers worden in internationaal perspectief geplaatst. Vervolgens gaan we in op opvallende ontwikkelingen met betrekking tot de private veiligheidszorg wereldwijd. We sluiten af met een beschouwing over de kansen en uitdagingen voor Nederland die hiermee samenhangen.

Korte geschiedenis

Rembrandts meesterwerk *De Nachtwacht* (1642) is het mooiste voorbeeld van een van de eerste private organisaties die de veiligheid van burgers en bedrijven beschermden. Deze door de Amsterdamse bevolking betaalde schutterij onder aanvoering van kapitein Frans Banning Cocq moest erop toezien dat de veiligheid van de stad gegarandeerd was. De eerste moderne 'nachtveiligheidsdiensten' ontstonden rond het begin van de twintigste eeuw en mogen beschouwd worden als de voorlopers van de hedendaagse private veiligheidszorg (Van Steden 2002). Vooral na de Tweede Wereldoorlog laat de private veiligheidszorg een sterke groei zien. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Ten eerste is er vanaf 1970 sprake van een versnelling in de stijging van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens, met midden jaren tachtig als hoogtepunt. Tegelijkertijd namen vormen van formele en informele sociale controle, zoals stationsopzichters en melkboeren, af (Jones & Newburn 2002). Dat gat kon de particuliere veiligheidszorg opvullen. Ten tweede kwamen door de toegenomen welvaart nieuwe eigendomsvormen, zoals winkelcentra en luchthavens, op (Shearing & Stenning 1983a). Hierdoor ontstond discussie over de vraag of de politie wel preventieve taken in deze 'quasipublieke' gebieden zou moeten uitvoeren. Een lucratieve markt voor de private sector was geboren. Een derde en samenhangende verklaring is het toegenomen preventiebewustzijn en eigenbelang om risico's te mijden. Dat geldt zeker voor het bedrijfsleven, dat met veel schades en verliezen als gevolg van criminaliteit kampt (Shearing & Stenning 1983b). Een vierde en laatste factor bestaat uit politieke overwegingen. De overheid heeft het uitvoeren van veiligheidstaken door de private sector sterk gestimuleerd (Garland 1996; Joh 2004; Van Steden 2007; White & Gill 2012). Begin

jaren tachtig van de vorige eeuw begonnen beleidsmakers processen van privatisering, deregulering en verzelfstandiging te bevorderen. Binnen Nederland zijn in dit kader herhaaldelijk discussies gevoerd over de taken en juridische bevoegdheden van de publieke sector enerzijds en van de private sector anderzijds.¹ Dit gebeurde vooral vanuit het besef dat de veiligheidszorg geen exclusieve zaak van de overheid is. Daarom deed ook al snel het concept van 'public-private partnership' zijn intrede. Bekend zijn de oprichting van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing in 1992 en de samenwerkings-overeenkomst tussen de Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging Particuliere Beveiligingsbedrijven in 1994. Een heldere visie vanuit de overheid op de kansen, bedreigingen en begrenzingen van publiek-private samenwerking ontbreekt echter. Dat is opmerkelijk omdat het veiligheidsbeleid tot de kerntaken van de overheid behoort.

De Nederlandse private veiligheidszorg anno 2012

De afgelopen twee tot drie decennia heeft de private veiligheidszorg in Nederland een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Dat geldt niet alleen voor de omvang en omzet van de markt, maar ook voor het type werkzaamheden dat beveiligingsbedrijven uitvoeren. Uit tabel 1 kan worden opgemaakt dat eind 2011 ongeveer 32.000 personen in de private veiligheidszorg werkzaam waren. De cijfers tonen verder aan dat het aantal werknemers binnen de Nederlandse private veiligheidszorg sinds begin jaren tachtig verdrievoudigd is. Ook de omzet is in bijna 25 jaar fors toegenomen: van € 162 miljoen in 1987 tot een kleine € 1,5 miljard in 2011.

Tabel 1 Totaal aantal werknemers in de private veiligheidszorg in Nederland, 1981-2011

Jaar	Absoluut aantal	Index	Per 100.000 inwoners
1981	10.230	100	72
1991	17.330	169	112
2001	28.000	274	170
2011	32.000	313	196

1 Zie beleidsstukken zoals Commissie Kroeskamp 1977; Ministerie van Justitie 1985; Ministerie van Justitie 1990; Commissie Straver 2008).

Tabel 2 Absolute en relatieve omvang van private en publieke veiligheidszorg, 1980-2011

Jaar	Totaal privaat (A)	Per 100.000 inwoners	Totaal publiek (B)	Per 100.000 inwoners	Ratio B/A
1980	10.200	72	26.902	191	2.65
1985	11.500	80	29.902	208	2.60
1990	16.700	112	38.146	256	2.29
1995	20.215	131	39.216	254	1.94
2000	26.792	169	42.762	270	1.60
2005	25.770	161	53.561	328	2.04
2011	32.000	197	55.600	334	1.70

Ondanks de flinke groei van de particuliere beveiligingssector heeft die de omvang van de Nederlandse politie nog niet ingehaald. De relatieve verhouding tussen de publieke en de private veiligheidszorg is sinds 2000 zelfs minder groot geworden dan in de jaren daarvoor. Het beleidsvoornemen om vanaf 2001 de politiesterkte te doen toenemen heeft blijkbaar succes gehad. Binnen een periode van tien jaar is de omvang van de publieke veiligheidszorg met 13.000 werknemers toegenomen, terwijl in diezelfde periode de private sector met ruim 5.000 werknemers groeide. Tabel 2 geeft een overzicht van de absolute en relatieve omvang van de publieke en private veiligheidszorg over de afgelopen dertig jaar. Hierbij zij opgemerkt dat naar schatting 30% van het Nederlandse politieapparaat uit administratief personeel bestaat (Haagsma e.a. 2011), terwijl deze overhead in de private veiligheidssector naar alle waarschijnlijkheid stukken lager ligt.

Internationaal vergelijkend perspectief

Op mondiaal niveau ontwikkelt de private veiligheidszorg zich in hoog tempo tot een innovatieve en professionele bedrijfstak. De totale omzet van de sector op mondiaal niveau voor het jaar 2011 wordt geschat op ongeveer € 85 miljard. De Noord-Amerikaanse en Europese markten nemen hiervan 75% voor hun rekening. Ondanks de huidige economische crisis lijkt deze groei door te zetten. Binnen de private veiligheidsbranche wordt rekening gehouden met een gemiddelde mondiale groei van de omzet met 7,5%. De verwachting is dat de totale

wereldomzet in 2025 ongeveer € 190 miljard zal bedragen (Freedonia 2012).

Hoewel onderzoekers en beleidsmakers het erover eens zijn dat de internationale markt voor private veiligheidszorg groeit en bloeit, is de precieze omvang van deze markt moeilijk te bepalen. Er bestaat slechts gefragmenteerde informatie. Op basis van verschillende vergelijkende onderzoeken (De Waard 1999; Van Steden & Sarre 2007; Van Steden & De Waard 2013) en aanvullend desk research² hebben we een inventarisatie gemaakt van beschikbare cijfers. Deze inventarisatie maakt het mogelijk om trends over een periode van 15 jaar in kaart te brengen. Dat geldt zowel voor wat betreft het aantal werknemers binnen de private en publieke veiligheidszorg als de getalsmatige verhouding hiertussen.

Tabel 3 en 4 geven een beeld van de relatieve groei over de periode 1996 tot 2010 van beide sectoren in de vijftien 'oude' lidstaten van de Europese Unie (EU) en een aantal landen daarbuiten. Voor de recent toegetreden lidstaten van de EU is alleen getalsmatige informatie beschikbaar over het peiljaar 2010. Deze lidstaten worden daarom in onze vergelijking buiten beschouwing gelaten.³ Een vergelijking tussen de tabellen 3 en 4 laat de volgende kernuitkomsten zien.

Ten eerste is het totale aantal werknemers binnen de private veiligheidszorg in de 15 oude lidstaten van de EU tussen 1996 en 2010 gegroeid met 86% (1996: 592.050 – 2010: 1.102.300). In 1996 waren dat gemiddeld 140 en in 2010 274 werknemers per 100.000 inwoners van de genoemde 15 EU-lidstaten. Ten tweede is het totale aantal werknemers binnen de publieke veiligheidszorg in de 15 lidstaten van de EU tussen 1996 en 2010 gegroeid met 8% (1996: 1.386.180 – 2010: 1.491.360). In 1996 waren dat gemiddeld 342 en in 2010 346 werknemers per 100.000 inwoners van de 15 EU-lidstaten.

2 Hierbij hebben we gebruikgemaakt van www.census.gov/population/international/ (de Amerikaanse Census); www.coess.org/?CategoryID=203 (CoESS, de Europese parapluorganisatie voor de beveiligingsbranche); www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2011/crime-in-the-u.s.-2011/police-employee-data (de FBI); www.hsaj.org/?special:full-article=0.2.8 (Homeland Security Affairs); www.police.govt.nz/sites/default/files/resources/annual/new-zealand-police-annual-report-12.pdf (jaarverslag politie Nieuw-Zeeland); <http://publicintelligence.net/global-private-security-police-officer-personnel-levels-by-country-per-capita-2011/> (Global private security/police officer personnel levels by country per capita 2011); www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-04-Annexe-4.1-EN.pdf (Small Arms Survey 2011). Alle websites zijn geraadpleegd op 12 november 2012.

3 Inclusief de nieuwe Europese lidstaten komt het aantal beveiligers momenteel op om en nabij de 2,2 miljoen uit (CoESS 2011).

Tabel 3 De private en publieke veiligheidszorg in internationaal perspectief (peiljaar 1996/1997; variatie per land in verband met beschikbaarheid gegevens)

Land	Private veiligheidszorg personeel totaal	Private veiligheidszorg per 100.000 inwoners	Publieke veiligheidszorg personeel totaal	Publieke veiligheidszorg per 100.000 inwoners	Ratio publieke en private veiligheidszorg
Nederland	20.200	132	39.216	256	1.9
VK	160.000	275	185.156	318	1.2
Ierland	5.150	143	10.829	304	2.1
Duitsland	176.000	217	260.132	320	1.5
Oostenrijk	6.000	75	29.000	362	4.8
Frankrijk	70.000	121	227.008	394	3.3
België	11.200	109	34.712	344	1.9
Luxemburg	800	201	1.100	276	1.4
Denemarken	10.000	193	12.230	236	1.2
Finland	3.500	69	11.816	233	3.4
Zweden	16.000	184	27.000	310	1.7
Italië	43.200	76	278.640	488	6.4
Portugal	15.000	152	43.459	440	2.9
Spanje	53.000	135	186.547	477	3.5
Griekenland	2.000	19	39.335	379	19.9
EU-lid-staten (15)⁴	592.050	140	1.386.180	342	2.44
VS	1.500.000	582	828.435	321	0.6
Nieuw Zeeland	5.478	153	6.967	195	1.3
Noorwegen	4.200	97	10.100	234	2.4
Zuid-Afrika	363.928	900	126.300	312	0.3

4 Dit cijfer betreft een ongewogen gemiddelde.

Tabel 4 De private en publieke veiligheidszorg in internationaal perspectief (peiljaar 2009/2011; variatie per land in verband met beschikbaarheid gegevens)

Land	Private veiligheidszorg personeel Totaal	Private veiligheidszorg per 100.000 inwoners	Publieke veiligheidszorg personeel totaal	Publieke veiligheidszorg per 100.000 inwoners	Ratio publieke en private veiligheidszorg
Nederland	32.000	197	55.600	334	1.70
VK	364.500	588	244.250	396	0.67
Ierland	20.000	448	14.550	326	0.73
Duitsland	168.000	205	245.800	300	1.46
Oostenrijk	9.500	113	26.600	318	2.81
Frankrijk	147.800	228	243.900	377	1.65
België	15.400	142	39.900	368	2.59
Luxemburg	2.700	537	1.600	318	0.59
Dene- marken	5.000	90	14.600	264	2.93
Finland	12.500	232	8.300	154	0.66
Zweden	20.000	214	19.200	206	0.96
Italië	47.900	79	245.200	407	5.14
Portugal	39.000	367	49.200	463	1.26
Spanje	188.000	409	231.800	504	1.23
Grieken- land	30.000	265	50.800	449	1.70
EU-lid- staten (15)⁵	1.102.300	274	1.491.360	346	1.26
VS	1.800.000	598	1.001.984	334	0.56
Nieuw- Zeeland	8.500	207	10.884	264	1.27
Noorwegen	10.000	216	12.100	261	1.20
Rusland	800.000	566	410.000	290	0.51
Zuid-Afrika	410.000	932	132.361	301	0.32

Dit betekent, ten derde, dat de verhouding tussen de publieke en private veiligheidszorg in de 15 lidstaten tussen 1996 en 2010 is verkleind

5 Dit cijfer betreft een ongewogen gemiddelde.

van 2.44 naar 1.26. Tot slot valt op dat het totaal aantal werknemers in zowel de publieke als private veiligheidszorg in de 15 lidstaten is gegroeid van 2 miljoen in 1996 tot bijna 2,6 miljoen in 2010. De publieke veiligheidszorg in Nederland nam in deze periode met 42% toe en is daarmee het snelst groeiend van alle onderzochte 15 lidstaten. Zuid-Afrika, de Verenigde Staten en Rusland hebben op mondiaal niveau relatief de meeste werknemers in de private veiligheidszorg.

Internationale ontwikkelingen

Het is duidelijk dat zich op mondiaal niveau ontwikkelingen voordoen die gevolgen hebben voor de Nederlandse situatie. Tegelijk blijft de markt voor private veiligheidszorg vooral een nationaal georiënteerde markt. Veel grensoverschrijdende dienstverlening is er niet. Daar zijn diverse redenen voor. Zo is er bijvoorbeeld geen Europese, geharmoniseerde regelgeving voor particuliere beveiliging. Essentiële zaken als scholing en screening van beveiligingsmedewerkers worden in Europese landen verschillend geregeld. En ook taal vormt een grote barrière als het gaat om de inzet van particuliere beveiligers in een ander land. Tevens moet worden vermeld dat de Dienstenrichtlijn (beter bekend als de Bolkestein-richtlijn), gericht op vrij Europees verkeer van mensen, diensten, goederen en financiën, een uitzondering bevat voor particuliere beveiliging. Om die uitzondering te bewerkstelligen is door de Nederlandse Veiligheidsbranche⁶ (de nationale branchevereniging) samen met de Europese koepelorganisatie CoESS⁷ intensief lobby gevoerd.

Parallel hieraan is een sterke tendens richting multinationale beveiligingsbedrijven zichtbaar (Johnston 2000; Walker 2003; Abrahamsen & Williamson 2009; Van Steden & De Waard 2013). Door fusies zijn grote wereldspelers ontstaan, zoals Securitas AB (hoofdkantoor in Zweden)⁸ met wereldwijd 300.000 werknemers, en G4S (hoofdkantoor in het Verenigd Koninkrijk)⁹ met 660.000 werknemers. Deze laatste organisatie is wereldwijd operationeel in 125 landen en draaide over 2011 een omzet van € 9,5 miljard. Beide ondernemingen samen hebben circa

6 Zie www.veiligheidsbranche.nl.

7 Zie www.coess.eu.

8 Zie www.securitas.com.

9 Zie www.g4s.com.

20% van de totale omzet van de wereldmarkt in handen en zijn beursgenoteerd. G4S is qua arbeidsvolume in 2012 zelfs de grootste speler op de London Stock Exchange. Andere wereldspelers zijn Tyco International, Brink's en Secom.

Het economische belang van multinationals in de private veiligheidszorg zal in de komende jaren nog beduidend toenemen. De grote spelers zijn ook grote werkgevers. Miljoenen mensen vinden werk in de 'veiligheidsindustrie'. Vanwege deze werkgelegenheidsaspecten zal ook de politieke invloed van de sector op mondiaal niveau groeien. Zo is er sprake van invloed in de 'Brusselse politieke arena' waar het gaat om arbeidsomstandigheden en de daaraan gekoppelde wet- en regelgeving. Bij de grote wereldspelers is er sprake van een verregaande professionalisering van private veiligheidszorg in de zin dat zij streven naar standaardisatie van dienstverlening en uniformering van gedragsregels. Daarbij passen multinationals een aantal kenmerkende strategieën toe om het mondiale marktaandeel te vergroten. Bovenal valt een tendens richting centralisering op: grote spelers kopen kleine marktspelers aan. Verder zien we dat multinationals verschillende klantengroepen onderscheiden, producten en diensten diversifiëren, verticale allianties aangaan met andersoortige sectoren (ambulance, brandweer, schoonmaak, catering, enz.) en permanent investeren in nieuwe afzetmarkten. Zoals het zich laat aanzien, zal de private veiligheidszorg ook verregaand moderniseren door het toepassen van nieuwe technieken in de vorm van ICT, biometrie en DNA-toepassingen. Vooral multinationals brengen 'geïntegreerde' beveiligingssystemen (manbewaking, gecombineerd met techniek) op de markt tegen relatief lage prijzen.

Door deze ontwikkelingen is veiligheidszorg al lang niet meer het monopolie van de publieke sector. De overheid zal steeds meer geconfronteerd worden met activiteiten van commerciële partijen die zich op het veiligheidsterrein begeven. Van recente aard zijn bijvoorbeeld de activiteiten van de private sector binnen de gehele justitieketen – dat wil zeggen: preventie, opsporing, vervolging, berechting, executie van straffen en nazorg. Inmiddels zijn in het Verenigd Koninkrijk grootschalige contracten afgesloten voor de bouw en het management van detentiecentra. De overheid is hier opdrachtgever en gebruiker. Voorts zijn dezelfde trends zichtbaar bij de politie met de deal ter waarde van € 250 miljoen die de Lincolnshire Police pas met G4S

afslot.¹⁰ In ruil hiervoor worden onder meer ‘back office’-functies verricht, hulpverleningstaken waargenomen en politiecellen neergezet. Hetzelfde G4S sloot onlangs met de Noorse overheid een contract af ter waarde van € 315 miljoen om diensten op het vliegveld van Oslo te verrichten, en met de Braziliaanse overheid een contract ter waarde van € 50 miljoen voor de aanleg van een telecommunicatienetwerk.

Tevens zien we dat in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de eerste private recidivepreventieprogramma’s van start zijn gegaan en worden in toenemende mate gevangenenvervoer, vreemdelingen-toezicht, rechtbankbeveiliging en onderwijs in penitentiaire inrichtingen door private partijen verzorgd. Daarnaast is er sprake van groei in privaat reclasseringstoezicht via elektronisch huisarrest, controle en rapportages. Hier houdt het echter niet op. Bovenop waargenomen trends bestaan er diverse nichemarkten, zoals private inmenging bij grensoverschrijdende economische criminaliteit, het terugvinden van goederen die een hoge waarde vertegenwoordigen, forensische opsporing, tewerkstelling van ex-gedetineerden en het uitzenden van consultancyteams. Dergelijke ontwikkelingen beperken zich niet tot de Angelsaksische wereld. Ook elders in Europa, inclusief ons eigen land, schrijden privatiseringsprocessen gestaag voort. Bovendien wordt er een flinke groei in private veiligheidsactiviteit verwacht in Azië, Latijns-Amerika, Afrika en het Midden-Oosten. Karakteristiek voor deze gebieden zijn stijgende criminaliteit, verhoogde (buitenlandse) investeringen, de opkomst van ‘nieuwe rijken’, en de privatisering van voormalige staatsbedrijven. Voor de private veiligheidszorg zijn dat groeimarkten bij uitstek.

Kansen en uitdagingen

Het lijkt geen twijfel dat, naast de publieke veiligheidszorg, de vraag naar private veiligheid wereldwijd zal blijven groeien. Deze vraag zal vooral zijn toegesneden op nieuwe marktsegmenten, waaronder onderdelen van politie en justitie. Ook zal de professionalisering en dominantie van multinationals vanwege voortgaande fusies eerder toe- dan afnemen. Dit alles heeft gevolgen voor de verhouding tussen

¹⁰ The Guardian, 22 februari 2012.

overheid en markt. Hierbij rijst de vraag of de publieke sector de private sector zal blijven aansturen, of dat de overheid straks bij het bedrijfsleven achterloopt en de private sector de publieke sector aanstuurt. Welke kansen en uitdagingen voor de publieke sector met betrekking tot private veiligheidszorg zijn denkbaar?

Allereerst de kansen. In ieder geval neemt de personele capaciteit van de veiligheidszorg als geheel toe. Dit kan een verdere reductie van criminaliteit en overlast met zich meebrengen, veiligheidsgevoelens onder burgers verhogen en de politie ontlasten. Idealiter gaat dat gepaard met betere samenwerking en kennisuitwisseling tussen de publieke en private sector, waardoor innovatieve werkwijzen worden bevorderd en de politie zich meer op kernactiviteiten kan richten (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK 2002). Bundeling van krachten biedt verder mogelijkheden om de expertise te verhogen over complexe vormen van criminaliteit (cybercrime, fraude enz.). Door gezonde concurrentie tussen markt en overheid worden prestaties wellicht verbeterd (Noaks 2000), mede onder invloed van een rationele arbeidsdeling die gaat ontstaan door de inzet van politiediensten op vooral die plekken waar problemen van criminaliteit en overlast bovengemiddeld groot zijn. De private sector kan dan meer preventief worden ingezet. Bij de bestrijding en opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit zouden multinationale beveiligingsbedrijven het vacuüm in de rechtshandhaving (deels) kunnen dichten dat ontstaat door de moeizame en trage samenwerking tussen nationale politiediensten. In potentie heeft de Nederlandse overheid dus de kans een heldere visie op de private sector te ontwikkelen en kan ze een voortrekker zijn binnen de EU.

Tegenover deze optimistische lezing van private veiligheidszorg staan minstens zoveel uitdagingen en dreigingen. Grote ongelijkheid in de bescherming tegen criminaliteit is een reëel gevaar (Young 1999). Het is zeer wel voorstelbaar dat de politie het veiligheidstekort dat ontstaat doordat minder welgestelden geen private veiligheidszorg kunnen inhuren, niet kan of wil compenseren. Ook bestaat de kans dat de bereidheid van welgestelden afneemt om mee te betalen voor de publieke veiligheidszorg of aangifte te doen bij de politie. Het zal bijvoorbeeld steeds vaker voorkomen dat particuliere beveiligers en private rechercheurs aanhoudingen en ondervragingen verrichten. Tevens zal het aantal alternatieve sancties, zoals winkelverboden en ov-verboden, uitdijen (Schuilenburg 2011). Het denkbare gevolg zou

een afnemend vertrouwen in de overheid en het strafrecht kunnen zijn waar het een van de meest basale overheidstaken betreft: het bieden van veiligheid. Dit kan op termijn ondermijnend zijn voor democratische grondbeginselen, de persoonlijke levenssfeer van verdachten en de solidariteit met minder vermogenden.

Voorts is de private sector een geduchte concurrent op de terreinen van cyber security, financieel-economische expertise en criminaliteitsanalytische expertise. Als gevolg hiervan waarschuwen observatoren voor een deskundigheidstekort binnen de Nederlandse politie- en justitieketen (Van Dijk & De Waard 2001). Daarenboven kan er samenwerking tussen partijen gaan bestaan. Op dit moment blijkt al uit allerlei empirisch onderzoek dat publiek-private samenwerking binnen de veiligheidszorg minder soepel verloopt dan gehoopt (Van Steden 2011). Een ander punt van zorg is dat de gegroeide economische machtspositie van een gering aantal multinationale beveiligingsbedrijven de effectiviteit en efficiëntie van de gehele bedrijfstak kan gaan aantasten. Daarnaast resulteren diffusere grenzen tussen 'publiek' en 'privaat' wellicht in een informele samenwerkingscultuur, waardoor de privacy van burgers en werknemers wordt uitgehold. Regulering en democratische controle blijven daarom van groot belang (Sarre & Prenzler 1999). Dit geldt zeker nu de private veiligheidszorg taken in het publieke domein op zich neemt, terwijl de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus nog uitgaat van een vrij strikte scheiding tussen publieke en private sectoren. Tot slot moet worden benadrukt dat veiligheid per definitie een internationaal onderwerp is. Reële en psychologische dreigingen zullen binnen en buiten Nederland altijd blijven bestaan. Noch de overheid, noch het bedrijfsleven kan 100% bescherming beloven. Daarom moet een redelijke afweging worden gemaakt tussen calculeerbare risico's aan de ene en het nemen van veiligheidsmaatregelen aan de andere kant. Te hoge kosten voor beveiliging (grenscontroles, toezicht op lucht- en zeehavens, regulering van het internet, enz.) kunnen er immers toe bijdragen dat de handel en economie verder stagneren.

Tot besluit

Het is de taak van de overheid om zorg te dragen voor de veiligheid van al haar burgers. Het geweldsmonopolie ligt immers niet voor niets

bij de publieke veiligheidszorg. De Nederlandse overheid gaat ervan uit dat veiligheid een publiek goed is dat beschikbaar moet zijn voor iedereen. Toestanden zoals in sommige gebieden van de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Latijns-Amerika, waar zwaar gefortificeerde buurten zijn ontstaan, zijn hier niet gewenst. In deze landen is sprake van een grote sociale en geografische ongelijkheid in de distributie van slachtofferschap. Het is daarom voor de publieke sector zaak om zo objectief en pragmatisch mogelijk om te gaan met de kansen, uitdagingen en dreigingen die private beveiliging met zich meebrengt. Ten slotte is het in ons aller belang te bepalen onder welke voorwaarden samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven zinvol gestalte kan krijgen.

Literatuur

Abrahamsen & Williams 2009

R. Abrahamsen & M.C. Williams, 'Security beyond the state. Global security assemblages in international politics', *International Political Sociology* 2009, p. 1-17.

Garland 1996

D. Garland, 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology* 1996, p. 445-471.

CoESS 2011

CoESS, *Private security services in Europe. Facts and figures*, Wemmel (België) 2011.

Commissie Kroeskamp 1977

Commissie Kroeskamp, *Eindrapport werkgroep bewaking en beveiliging*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1977.

Commissie Straver 2008

Commissie Straver, *Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche*, Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2008.

Van Dijk & De Waard 2001

F. van Dijk & J. de Waard, *Publieke en private veiligheidszorg. Nationale en internationale trends*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie 2001.

Haagsma e.a. 2011

J.H. Haagsma e.a., *De sterke arm: feiten en mythen. De ontwikkeling van de politiesterke sinds 1994*. Amsterdam: Reed Business (Commissie Politie en Wetenschap) 2011.

Freedonia 2012

Freedonia, *Private security services to 2016*, 2012 (www.freedoniagroup.com/DocumentDetails.aspx?DocumentId=595752; geraadpleegd op 9 november 2012).

Joh 2004

E. Joh, 'The paradox of private policing', *Journal of Criminal Law and Criminology* 2004, p. 49-131.

Johnston 2000

L. Johnston, 'Transnational private security. The impact of global commercial security', in: J.W.E. Sheptycki (red.), *Issues in transnational policing*, Londen: Routledge 2000, p. 21-42.

Jones & Newburn 2002

T. Jones & T. Newburn, 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems', *British Journal of Criminology* 2002, p. 129-146.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK 2002

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag 2002.

Noaks 2000

L. Noaks, 'Private cops on the block. A review of the role of private security in residential areas', *Policing and Society* 2000, p. 143-161.

Sarre & Prenzler 1999

R. Sarre & T. Prenzler, 'The regulation of private policing. Reviewing mechanisms of accountability', *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal* 1999, p. 17-28.

Schuilenburg 2011

M. Schuilenburg, 'The securitization of society. On the rise of quasi-criminal law and selective exclusion', *Social Justice* 2011, p. 71-86.

Shearing & Stenning 1983a

C.D. Shearing & P.C. Stenning, 'Private security. Implications for social control', *Social Problems* 1983a, p. 493-506.

Shearing & Stenning 1983b

C.D. Shearing & P.C. Stenning, *Private justice and private security. The challenge of the 80s*, Montreal: The Institute for Research and Public Policy 1983b.

Van Steden 2002

R. van Steden, 'Politietaken geen exclusief bezit van openbaar bestuur', *Openbaar Bestuur* 2002-9, p. 12-15.

Van Steden 2007

R. van Steden, *Privatizing policing. Describing and explaining the growth of private security*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Van Steden 2011

R. van Steden, 'Integraal lokaal veiligheidsbeleid. Tussen retoriek en realiteit', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011, p. 3-9.

Van Steden & Sarre 2007

R. van Steden & R. Sarre, 'The growth of privatized policing. Some cross-national data and comparisons', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 2007, p. 51-71.

Van Steden & De Waard 2013

R. van Steden & J. de Waard, 'Acting like chameleons. On the MacDonaldization of private security', *Security Journal* 2013 (nog te verschijnen).

Ministerie van Justitie 1985

Ministerie van Justitie, *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*, Den Haag 1985.

Ministerie van Justitie 1990

Ministerie van Justitie, *Recht in beweging. Een beleidsplan voor Justitie voor de komende jaren*, Den Haag 1990.

De Waard 1999

J. de Waard, 'The private security industry in international perspective', *European Journal on Criminal Policy and Research* 1999, p. 143-174.

Walker 2003

N. Walker, 'The pattern of transnational policing', in: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Cullompton: Willan 2003, p. 111-135.

White & Gill 2012

A. White & M. Gill, 'The transformation of policing. From ratios to rationalities', *British Journal of Criminology*, augustus 2012, online: <http://bjc.oxfordjournals.org/content/early/2012/08/28/bjc.azs049.short?rss=1>.

Young 1999

J. Young, *The exclusive society. Social exclusion, crime and difference in late modernity*, Londen: Sage 1999.

De rol van Falck in de Deense brandbestrijding

*P. Kruize**

Iedere Deen kent Falck. In een artikel in de Deense krant *Berlingske Tidende* naar aanleiding van het 100-jarig bestaan van het bedrijf typen Ostrynski en Risom (2006) de ontwikkeling van Falck als volgt: van een patriarchaal familiebedrijf naar een bijna non-profitoverheidsorganisatie tot een gestroomlijnd, modern bedrijf. Falck staat voor Denen gelijk aan een paar helpende handen. Falck is een sterke en solide merknaam.

In dit artikel wordt nader ingegaan op de historie en de huidige activiteiten van Falck in Denemarken. Het accent hierbij ligt op de brandweertaken die het bedrijf verzorgt voor gemeenten. Aan de orde komt de vraag wat de wettelijke basis is voor het betrekken van private partijen bij de brandweezorg en op welke manier dit is georganiseerd in Denemarken. Daarnaast worden de prestaties van Falck als brandbestrijder vergeleken met die van gemeentelijke korpsen, en worden de kosten van uitbesteding onder de loep genomen.

Ruim honderd jaar Falck

We schrijven 1906. Sophus Falck ruimt de verkoalde resten op van een grote brand in Kopenhagen. Het is de eerste keer dat zijn reddingskorps actief is, nog voordat het bedrijf officieel is opgericht en met als doel publiciteit te genereren.

De geschiedschrijving van het Falck-concern begint met een verwoestende brand in Kopenhagen op 3 oktober 1884, waarbij de regeringsgebouwen (Christiansborg) in vlammen opgingen. De 19-jarige Sophus hielp bij het reddingswerk. Kort daarna reisde hij naar New York en daar deed hij het idee van een eigen reddingskorps op. In New York betaalden verzekeringsmaatschappijen een vaste bijdrage aan

* Dr. Peter Kruize is lector bij de juridische faculteit van de Universiteit van Kopenhagen. Daarnaast is hij partner bij Ateno – bureau voor criminaliteitsanalyse in Amsterdam.

reddingskorpsen voor het beperken van schade bij brand. Terug in Denemarken (1887) startte Sophus Falck een smederij, en na onenigheid met zijn mededirecteur besloot hij zijn energie te steken in het reddingskorps voor Kopenhagen en Frederiksberg. Hij probeerde, naar Angelsaksisch voorbeeld, verzekeringsbedrijven voor zijn plan te interesseren, maar zonder succes. Hij wist echter wel een paar financieel sterke personen te overtuigen van zijn plan. Op 3 oktober 1906 om 17.30 uur, de dag en het tijdstip van de brand van Christiansborg, richtte hij zijn reddingskorps op met een startkapitaal van 60.000 kronen (Mørch e.a. 2006).

De doelstelling van het bedrijf was nobel: het voorkomen en beperken van ongelukken en schade aan gebouwen en eigendommen als gevolg van brand of overstromingen. Falck opereerde daarmee op het snijvlak van overheid en bedrijfsleven. Hij noemde zijn bedrijf *redningskorps* (reddingskorps), waarmee hij ook het algemeen belang wilde ondersteunen. Sophus Falck was een ondernemer met filantropische trekken (Jacobsen 2006).

Het doel van zijn reddingskorps was om spullen in veiligheid te brengen bij brand en andere ongelukken, op te ruimen en op andere manieren hulp te bieden. Maar dus niet om brand te blussen; dat was een taak van het gemeentelijke brandweerkorps. Door waardevolle goederen in veiligheid te brengen spaarden verzekeringsmaatschappijen geld uit. Ze konden vrijwillig – achteraf – een donatie geven aan Falcks reddingskorps. Ook konden bedrijven zich abonneren op de aangeboden hulpdiensten. In 1907 werd het bedrijf uitgebreid met de eerste ambulancewagen van Scandinavië.

De zaken kwamen langzaam op gang en na een aantal jaren waren de meeste verzekeringsmaatschappijen bereid om een contract met Falcks reddingskorps te sluiten. Een goed decennium later werden filialen in andere Deense steden geopend: Odense (1919), Aalborg (1920), Svendborg (1924) en Gentofte (1926). In 1922 werd het bedrijf, onverwacht, uitgebreid met een brandweerdienst, waarover later meer. In 1926 overleed Sophus Falck en werd het bedrijf overgenomen door zijn zoon Rudolf. Hij stond, tot zijn overlijden in 1934, aan het roer en onder zijn leiding nam het bedrijf een grote vlucht. De professionalisering leidde in 1930 onder meer tot de invoering van een officieel bedrijfsembleem, de Falck-vogel (een valk; *falk* in het Deens). Ook begon Falck in dat jaar met hulpverlening aan gestrande automobilisten.

Het familiebedrijf groeide. Na de Tweede Wereldoorlog werd een ambulancevliegtuig in gebruik genomen (1947) en bij het 50-jarig jubileum (1956) bestond het Falck-concern uit meer dan honderd vestigingen. Er ontstonden echter ook interne strubbelingen tussen de Falck-familieleden en eind jaren zeventig werd gevreesd voor het voortbestaan van het bedrijf. Met de toenmalige regio's (*amter* in het Deens) werd afgesproken dat de overheid bij eventuele verkoop het eerste kooprecht had. Hoewel Falck een particuliere onderneming was, werd het bedrijf meer gezien als een onderdeel van de overheid. Falck verzorgde taken die normaal gesproken als overheidstaak werden gezien, en de cultuur en de visie van het bedrijf ademen ook meer de geest van een non-profitorganisatie dan van een commercieel bedrijf.

Het bedrijf werd uiteindelijk in 1988 van de hand gedaan. Het was echter niet de overheid die de boedel overnam, maar een consortium van verzekeringsmaatschappijen onder aanvoering van Baltica. Vanaf dat moment stapte het concern de moderne tijd binnen en werden delen van het bedrijf in hoog tempo gekocht en verkocht. In 1993 kocht Falck het beveiligingsbedrijf Securitas van ISS. In 1995 werd Falck een aan de beurs van Kopenhagen genoteerd bedrijf en in 2000 fuseerde het met het Engelse beveiligingsbedrijf Group 4. Onder de naam Group 4 Securitas (G4S) ontstond zo het op één na grootste beveiligingsbedrijf ter wereld, met 125.000 werknemers in vijftig landen. In 2004 werd Falck echter als zelfstandig beursgenoteerd bedrijf afgescheiden en een jaar later werd het door aandeelhouder Nordic Capital van de beurs gehaald. Niettemin kwam het tot een uitbreiding zowel qua activiteiten als het aantal landen waarin Falck actief is. In 2011 verkocht Nordic Capital haar aandeel aan onder andere Lundbeckfonds en Kirkbi, het investeringsfonds van de familie achter het Deense concern Lego.

Falck anno 2012

Het huidige Falck heeft vestigingen in 31 landen en ongeveer 25.000 werknemers, waarvan er een kleine 10.000 in Denemarken zijn gestationeerd. Het bedrijf is gebouwd op vier pijlers: hulpverlening, gezondheidszorg, reddingswerk en training. Niet in alle landen is Falck actief op alle vier de fronten. Bij hulpverlening kan onder andere wor-

den gedacht aan een wegwacht. Gezondheidszorg is een sterk groeiende tak en het gaat daarbij om zowel behandelingen als preventie en voorlichting. Reddingswerk omvat de traditionele taken van Falck: ambulancedienst en brandweer. De trainingen zijn gericht op de vele facetten van het reddingswerk. Falck heeft in totaal 27 internationale trainingscentra, waarvan één in Nederland op de Rotterdamse Maasvlakte, met 380 werknemers.

Falck bedient zowel particulieren, bedrijven als overheden. In het kader van dit artikel zijn we geïnteresseerd in de diensten die Falck aan overheden aanbiedt en in het bijzonder brandweerdiensten. In Denemarken is Falck betrokken bij de brandweezorg in 64 van de in totaal 98 gemeenten. Bij 44 gemeenten staat Falck voor het operationele deel van de brandweer, terwijl bij 20 gemeenten dit een gedeelde klus is met een gemeentelijk brandweerkorps. De resterende 34 gemeenten hebben een gemeentelijke brandweer dan wel een brandweer bestaande uit louter vrijwilligers.

Falck als brandbestrijder

Zoals aan de orde gekomen bij de historische beschrijving van het bedrijf, betrad Falck in 1922 de wereld van de brandbestrijding. Dit was verrassend aangezien brandbestrijding als overheidstaak werd gezien. Denemarken kende in die tijd zogenaamde koopsteden (handelssteden) en deze hadden een brandweerkorps. Er bestonden afspraken tussen de brandweer van een koopstad en de omliggende dorpen op het platteland om assistentie te verlenen bij brand. Op 21 februari 1921 brak er brand uit in het dorp Lunde in de buurt van Odense (op het eiland Funen). De brandweer rukte uit, bluste de brand en stuurde daarna een gepeperde rekening. Er ontstond onenigheid over de rekening en het verhaal eindigde ermee dat het contract met de brandweer van Odense werd opgezegd. Sophus Falck zag zijn kans schoon. Hij bood deze gemeenten een voordelig contract aan en investeerde in blusapparaten. In korte tijd verzorgde Falck het bluswerk in veel gemeenten op het eiland Funen, maar wel onder het gezag van de plaatselijke brandvoogd.

Dit type brandweer werd zone-brandweer genoemd. Het blusapparaat werd op een aanhanger geplaatst en gestald bij een 'geschikte man'; meestal iemand met een werkplaats en in ieder geval met de beschik-

king over een auto. Het blusapparaat kon worden ingezet in een zone van 15 km rond de standplaats en fungeerde als aanvulling op de bestaande brandweer. Als tegenprestatie betaalde de gemeente 10 tot 15 øre (cent) per inwoner per jaar voor deze dienst. Deze praktijk werd gereguleerd in de nieuwe politie- en brandweerwet van 1926.

Met de wet van 1926 stond de poort naar privatisering van de Deense brandweer open. Steeds meer plattelandsgemeenten sloten een overeenkomst met de zone-brandweer, maar ook koopsteden besteedden hun brandweeractiviteiten uit aan Falck. Er was echter ook ruimte voor andere particuliere initiatieven. Zo werd in 1934 het private reddingskorps Samsø (een klein eiland tussen Jutland en Zeeland) opgericht. Het bedrijf bestaat tot aan de dag van vandaag. De grootste concurrent van Falck was echter het Zone-reddingskorps, dat het idee van zone-brandweer kopieerde. Dit bedrijf werd uiteindelijk in de jaren 1970 door Falck ingelijfd.

De privatisering van de brandbestrijding was echter niet onomstreden. De brandweersinspecteurs van de koopsteden waren van mening dat met brandbestrijding dermate grote publieke belangen waren gemoeid, dat die taak niet (geheel) aan een particuliere partij kon worden overgelaten. Nadat in 1938 het besluit viel om de politie nationaal te organiseren (zie bijvoorbeeld Kruize & Jochoms 2009) gingen er stemmen op om ook de brandweer in een nationale organisatie onder te brengen. De brandweersinspecteursvereniging richtte zich tot de minister van Justitie met de vraag om de organisatie van de brandweer nader te bezien. De minister besloot om een commissie in te stellen, maar door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog verzandde dit initiatief.

In 1945 werd alsnog een commissie ingesteld die zich moest buigen over het brandweerwezen in Denemarken. De commissie erkende het publieke belang van brandbestrijding, maar stelde tevens vast dat het wel mogelijk moest blijven voor een gemeente om een particuliere partij in te huren zolang de gemeente maar de eindverantwoordelijkheid zou dragen. Het wetsvoorstel van de commissie (1952) had betrekking op het brandweerwezen buiten Kopenhagen. Kopenhagen is in vele opzichten een verhaal apart en dat geldt ook voor de brandbestrijding. In het kader van dit artikel wordt volstaan met de opmerking dat de toenmalige koning al in de zeventiende eeuw een brandweerkorps oprichtte voor Kopenhagen, dat in 1868 overging in een gemeentelijk korps.

Het huidige wettelijk kader

Om goed te begrijpen hoe het brandweerwezen in Denemarken in elkaar zit, is het van belang stil te staan bij het Deense begrip *beredskab*. Als we dit woord opzoeken in een woordenboek (Kramers), dan wordt de vertaling 'paraatheid' gegeven. De politie gebruikt ook het woord *beredskab* en in dat verband is de beste vertaling 'noodhulp(dienst)'. *Beredskab* wordt in Denemarken ook gebruikt om het conglomeraat van hulp- en reddingsdiensten aan te duiden; enigszins te vergelijken met wat in Nederland wordt verstaan onder een veiligheidsregio: brandweezorg, crisisbeheersing en hulpverlening. De *beredskab*-activiteiten zijn in Denemarken verdeeld over de drie bestuurslagen: nationaal, regionaal en gemeentelijk. Het wettelijk kader is vastgelegd in *beredskabsloven*. De minister van Defensie is eindverantwoordelijk voor het gehele *beredskab*-gebouw in Denemarken.

De ambulancedienst is regionaal georganiseerd, omdat het ziekenhuiswezen een regionale taak is. De brandweertaken behoren tot het domein van de gemeente. In *beredskabsloven* is vastgesteld dat de gemeente een commissie moet samenstellen, die direct verantwoordig is aan het gemeentebestuur. In die commissie hebben in ieder geval de burgemeester (voorzitter) en de politiedirecteur zitting (*beredskabsloven*, § 9). De wet is sinds 2004 van kracht. Voor die tijd was de brandweezorg weliswaar ook gemeentelijk verankerd, maar viel deze onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Voor 1993 was de minister van Justitie eindverantwoordelijk voor de brandweezorg.

Het staat een gemeente vrij op welke wijze de *beredskab*-taken operationeel worden uitgevoerd. De gemeente kan daar een eigen organisatie voor optuigen, maar kan ook (delen van) deze taken uitbesteden aan een particulier bedrijf, zoals Falck. Er zijn ook tussenvormen denkbaar: gemeenten die samen een brandweer organiseren (*beredskabsloven*, § 10) of een gemeentelijk brandweerkorps wordt geassisteerd door een particulier reddingsbedrijf (*beredskabsloven*, § 13). De gemeente is verplicht de *beredskab*-organisatie in een samenhangend plan te beschrijven en dit plan voor te leggen aan de gemeenteraad (*beredskabsloven*, § 25).

Als een gemeente besluit om (een deel van) de brandweertaken uit te besteden aan een private partij, dan gebeurt dit via een openbare aan-

besteding (EU-regels). Er is in Denemarken feitelijk maar één private partij die een bod kan doen, namelijk Falck. Wat gemeenten dan vaak doen, is dat ze een controlebod laten uitbrengen door de gemeentelijke afdeling die de brandweertaken zou moeten uitvoeren als ze deze niet zouden uitbesteden. Aan de hand van het controlebod krijgt de gemeente inzicht in wat het zou kosten als ze de taken in eigen beheer zou uitvoeren en in hoeverre het bod van de private partij – lees Falck – aantrekkelijk is. Bij een bod wordt zowel naar prijs als kwaliteit gekeken. De gemeente mag niet ‘vals spelen’ in de zin dat ze niet alle kosten expliciet maakt. In een dergelijk geval kan de zaak worden voorgelegd aan een klachteninstantie. In 2011 heeft Falck een controlebod van de gemeente Djursland voorgelegd aan deze klachtencommissie en Falck is toen in het gelijk gesteld. De gemeente had een onrealistisch goedkoop controlebod afgegeven door niet alle kosten mee te nemen, maar impliciet in de ambtelijke organisatie te laten zitten. Contracten met Falck worden voor verschillende periodes aangegaan, maar navraag bij Falck (persoonlijke communicatie met directeur Lars Vester, 8 oktober 2012) leert dat contracten een looptijd hebben van vier tot tien jaar.

Brandweer in Denemarken

Zoals eerder is aangegeven, is Falck in veel gemeenten betrokken bij de uitvoering van brandweertaken. De *beredskab*-chef is altijd in dienst van de gemeente, maar de diensten van Falck worden vaak ingehuurd. Falck heeft overwegend haar eigen brandweer- (en ambulance)kazernes, maar het kan ook voorkomen dat er sprake is van gedeelde huisvesting. Naast het inhuren van Falck, in modern jargon *public private partnership*, beschikken sommige gemeenten over een eigen brandweerkorps. In een aantal gemeenten, vooral in het zuidelijke deel van Jutland, beschikken kleinere plaatsen binnen een gemeente over een brandweerkazerne die wordt bemand door een vrijwillige brandweer. Een voorbeeld van een kazerne met louter vrijwillige brandweerlieden vinden we in de plaats Løgumkloster met 3.665 inwoners (binnen de gemeente Tønner). Dit brandweerkorps is opgericht in 1885. In 2011 zijn ze 61 keer uitgerukt. De vrijwillige brandweer telt 32 leden.

In grotere steden is er in het algemeen – of de brandweertaken nu door een gemeentelijk korps of door Falck worden uitgevoerd – een personeelsbezetting van vaste medewerkers. Het uitrukken van de brandweer in kleinere plaatsen vindt meestal plaats met behulp van brandweerlieden in deeltijd. Een deeltijdbrandweerman heeft een ‘gewone’ baan, maar is oproepbaar. Hij moet in staat zijn om in geval van brandalarm binnen vijf minuten op de kazerne te zijn. Dit betekent dat de persoon in kwestie zowel onder de rook van de brandweerkazerne moet wonen als werken. Daarnaast moet de werkgever bereid zijn om zijn medewerker op stel en sprong te laten gaan. Het is lastig om in deze tijd voldoende deeltijdbrandweerlieden te rekruteren. De drijfveer moet ook vooral interesse zijn, want de geldelijke vergoeding voor de inzet en beschikbaarheid is bescheiden.

Er zijn anno 2012 in totaal 241 brandweerkazernes in Denemarken. Vanuit deze kazernes worden allerlei reddingsoperaties uitgevoerd, zowel door ambulancediensten als de brandweer. Van deze 241 kazernes zijn er 111 in bezit van Falck, oftewel 46%. Daarnaast zijn er 54 hulpkazernes. Dit zijn veelal kazernes waar alleen kleinere brandweereenheden zijn gehuisvest. Falck is in bezit van 22 van deze hulpkazernes (41%). In Denemarken zijn 9.500 mensen betrokken bij brandweeractiviteiten. Een groot deel hiervan, circa 4.200 mensen, werkt in deeltijd als brandweerman. Daarnaast zijn er 1.650 vrijwillige brandweermannen in *Sønderjylland* (Zuid-Jutland). Deeltijd- en vrijwillige brandweerlieden volgen een cursus brandbestrijding van in totaal 234 uur, meestal uitgesmeerd over een periode van twee jaar.

Brandweerkosten

De brandweer in Denemarken is, internationaal gezien, goedkoop als het gaat om de operationele kosten van de brandweezorg. Het World Fire Statistics Centre (WFSC) vergelijkt de kosten van brandbestrijding tussen landen op basis van het bruto nationaal product (BNP). Volgens deze vergelijkingsmethode liggen de kosten van brandbestrijding in Denemarken op 0,07% van het BNP, terwijl in Nederland deze kosten op 0,19% van het BNP staan. Ook in het Verenigd Koninkrijk (0,21% van het BNP) en Zweden (0,13% van het BNP) liggen deze kosten hoger (World Fire Statistics 2011). Wat betreft de kosten voor brandpreventie ligt Denemarken (0,26% van het BNP) echter op een

vergelijkbaar niveau met andere Europese landen: Nederland besteedt 0,31% van het BNP aan brandpreventie. Als we de brandweerkosten per inwoner bekijken, dan springt Denemarken er eveneens gunstig uit in vergelijking met Nederland. In Denemarken zijn de kosten voor de brandweer 234 kronen – oftewel 32 euro – per inwoner (Beredskabsinfo 2011), terwijl het prijskaartje in Nederland 61 euro per inwoner bedraagt (Lalta 2010).

Over de vraag in hoeverre uitbesteding van brandbestrijding aan Falck een economisch voordeel geeft, zijn de meningen verdeeld. In het artikel 'Brandbestrijding op zijn Deens' (Couwenberg 2012) komt een burgemeester aan het woord die stelt dat Falck goedkoper is door schaalvoordelen. De burgemeester staft zijn uitspraak met het voorbeeld van de gemeente Gentofte, die 20% goedkoper uit was door het uitbesteden van de brandbestrijding. Het consultancybedrijf Niras komt echter tot de conclusie dat uitbesteding aan Falck in de meeste gevallen niet goedkoper is dan de uitvoering in eigen beheer (Beredskabsinfo 2011). Gezien het feit dat de kosten voor brandweezorg in Denemarken markant lager zijn dan in Nederland, bestaat het vermoeden dat gemeenten, ook bij uitvoering in eigen beheer, meer kostenbewust zijn (geworden) doordat een private partij concurrentie in de markt brengt.

Kwaliteit van de brandweezorg

Bij de uitbesteding van brandweertaken speelt niet alleen prijs een rol, maar ook de geboden kwaliteit. In het eerder aangehaalde controlebod van de gemeente Djursland lag de aangepaste prijs van het gemeentelijke controlebod nog steeds iets onder dat van Falck, maar de geboden kwaliteit van het aanbod liet de weegschaal doorslaan ten gunste van Falck. Falck is als enige brandweerorganisatie in Denemarken ISO 9000 gecertificeerd.

De vraag of de lage brandweerkosten in Denemarken gevolgen hebben voor de kwaliteit van de brandweezorg is lastig te beantwoorden. In de periode 2006-2008 lag het aantal branddoden in Denemarken op een flink hoger niveau dan in Nederland: 1,28 per 100.000 inwoners in Denemarken tegen 0,52 branddoden per 100.000 inwoners in Nederland (World Fire Statistics 2011). De afgelopen twintig jaar lag het aantal branddoden in Denemarken gemiddeld op 80 personen (Beredsk-

kabsstyrelsen). Voor Nederland bedraagt het gemiddelde aantal 56 branddoden per jaar (Linssen 2012).

Het is echter aannemelijk dat andere factoren, zoals het veelvuldig gebruik van hout als bouw materiaal en menselijk gedrag (bijvoorbeeld alcoholisme, roken), meer van invloed zijn op het aantal branddoden dan de organisatie van de brandweezorg. Het aantal branddoden in Denemarken in de periode 2006-2008 is namelijk vergelijkbaar met dat in de andere Scandinavische landen: Zweden 1,20, Denemarken 1,28, Noorwegen 1,33 en Finland 2,08 branddoden per 100.000 inwoners (World Fire Statistics 2011).

Tot besluit

Het verhaal van Falck als brandbestrijder in Denemarken heeft sterke historische wortels en het is een toevallige samenloop van omstandigheden dat Falck deze taak op zich heeft genomen. Evenals in andere landen wordt brandbestrijding er in essentie als publieke taak gezien. In Denemarken is en blijft het de gemeente die eindverantwoordelijk is voor de brandweezorg. Falck is weliswaar een particuliere speler met een winst oogmerk, maar de reddingstak van het bedrijf blijft toch omgeven door de geest van Sophus Falck. Het Deense verhaal leert dat een vorm van marktwerking een positief effect op het kostenbewustzijn kan hebben. Het lijkt erop dat er in Denemarken weinig negatieve bijeffecten zijn van privatisering van de brandweezorg. Dit betekent niet dat het Deense model zonder slag of stoot kan worden toegepast in andere landen. Wel zou kunnen worden nagedacht over de vraag op welke wijze een vorm van marktwerking kan worden geïntroduceerd. Als we Falck zouden zien als een nationaal brandweerkorps dat in concurrentie met gemeentelijke korpsen de markt scherp houdt, dan ligt daar wellicht een reële optie voor andere landen.

Literatuur

Couwenberg 2012

I. Couwenberg, 'Brandbestrijding op zijn Deens', *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing* februari 2012, p. 18-20.

Jacobsen 2006

K. Jacobsen, *Falck 1906-2006*, Viborg: Lindhardt & Ringhof 2006.

Kruize & Jochoms 2009

P. Kruize & T. Jochoms, 'Naar voltooiing van de nationale politie. Het politiebestedel in Denemarken', in: L. Cachet e.a., *Het betwiste politiebestedel*, Amsterdam: Reed Business 2009, p. 359-411.

Lalta 2010

V. Lalta, 'Brandweerstatistiek', in: L. Cleef e.a. (red.), *Beveiliging Totaal 2010*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, p. 129-141.

Linssen 2012

J. Linssen, *Brand in huis. Overleven of overlijden*, presentatie expertsessie VVBA-leden, 22 mei 2012, Utrecht.

Mørch e.a. 2006

S. Mørch e.a., *Sophus har været der. Falck i 100 år*, København: Gads Forlag 2006.

Ostrynski & Risom 2006

N. Ostrynski & J. Risom, 'Fortællingen om Falck', *Berlingske Tidende*, 16 september 2006.

World Fire Statistics 2011

Geneva Association, Information Bulletin of the World Fire Statistics Centre, no. 27, October 2011

Geraadpleegde websites

Beredskabs netavis:

www.beredskabsinfo.dk

Beredskabsstyrrelsen:

www.brs.dk

Falck concern: www.falck.dk

Københavns brandvæsen:

www.brand.kk.dk

Løgumkloster Frivillige Brand-

værn: www.kloster-brand.dk

Odense brandvæsen:

www.odense.dk/web/brand.aspx

Opleiding tot brandweerman:

www.blivbrandmandnu.dk

Particuliere beveiligers als publieke handhavers

De inzet van private boa's door gemeenten

*J. Terpstra**

De afgelopen twee decennia hebben veel gemeenten in Nederland eigen toezicht en handhaving opgebouwd voor de publieke ruimte. De invoering van onder meer stadswachten en boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) is ingegeven door de grotere aandacht voor maatschappelijke onveiligheid en de toenemende druk op lokale overheden om zichtbaar en daadkrachtig te reageren op bedreigingen. Ooit vanzelfsprekende vormen van sociale controle hebben aan kracht ingeboet. Tegelijk zijn toezicht en handhaving belangrijker geworden voor het imago van steden om koopkrachtig volk te trekken naar winkel- en uitgaansgebieden. Daarnaast beschouwt de politie, onder invloed van de grotere nadruk op 'kerntaken' en een proces van centralisatie, lokaal toezicht en handhaving vaak niet meer als grootste prioriteit (Terpstra 2010).

De afgelopen jaren zijn gemeenten ook private beveiligers gaan inzetten voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte. Daarin weerspiegelt zich de toenemende rol van private partijen in de veiligheidszorg (Wakefield 2003; Van Steden 2007). In 2010 zou 14% van de gemeenten boa's van een particulier beveiligingsbedrijf inhuren (KplusV 2010). De komst van deze private boa's als handhavers namens de (lokale) overheid zet enkele toch al wankelende uitgangspunten verder onder druk, namelijk dat de politie het monopolie heeft op veiligheidszorg en de inzet van dwangmiddelen, dat – onlosmakelijk daarvan – politiewerk een overheidstaak is, en dat de publieke en private sector op dit terrein duidelijk zijn gescheiden. Deze ontwikkeling roept uiteenlopende vragen op. Waarom kiezen gemeenten voor private beveiligers bij de uitvoering van publieke

* Prof. dr. ir. Jan Terpstra is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen.

handhaving? In hoeverre vinden afstemming en samenwerking plaats met de politie? Welke gevolgen heeft het feit dat boa's in dienst zijn van een commercieel beveiligingsbedrijf voor de uitvoering van hun werk? Op deze vragen wordt in dit artikel achtereenvolgens ingegaan. Dit gebeurt op grond van een onderzoek naar private boa's die werken in de publieke ruimte. In twee gemeenten zijn in het voorjaar van 2012 observaties uitgevoerd van hun dagelijks werk. Deze observaties vonden plaats door tijdens tien diensten met private boa's mee te lopen. Voor, tijdens en na de observaties zijn bovendien gesprekken gevoerd met private en publieke boa's, leidinggevenden en politiemensen die werkzaam zijn in deze gemeenten.

De twee gemeenten liggen in dezelfde politieregio. De eerste gemeente is een grote stad (ruim 175.000 inwoners) met een belangrijke centrumfunctie. De tweede bestaat uit vier kleine kernen en een uitgestrekt buitengebied. Omdat deze gemeente aan de grens ligt, kent zij specifieke en complexe veiligheids- en leefbaarheidsproblemen. De twee gemeenten huren boa's in van hetzelfde middelgrote beveiligingsbedrijf. Alvorens in te gaan op de genoemde vragen wordt eerst kort het beleidskader geschetst op grond waarvan gemeenten private beveiligers kunnen inzetten als boa in het publieke domein.

Circulaire

De mogelijkheid voor gemeenten boa's aan te stellen wordt beschreven in de *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar* (Ministerie van Veiligheid & Justitie 2011). Boa's hebben de bevoegdheid tot opsporing van strafbare feiten op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. Zij hebben in de regel een beperkte opsporingsbevoegdheid, die is gerelateerd aan hun functie en taakomschrijving. Daartoe wordt in de Circulaire onderscheid gemaakt in zes domeinen waarop boa's werkzaam kunnen zijn. In principe werkt een boa binnen één domein en hoogstens voor twee gemeenten. Een van deze domeinen is de openbare ruimte. Een boa op dat domein verricht volgens de Circulaire werkzaamheden ter bestrijding van 'kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten'.

In beginsel zijn boa's in dienst van een overheidsorgaan. De gemeente kan echter een particuliere functionaris als onbezoldigde gemeente-

ambtenaar aanstellen voor opsporingsbevoegdheden in de openbare ruimte. Een dergelijke 'private boa' kan echter slechts een deel van de op dat domein mogelijke bevoegdheden uitoefenen, waaronder die met betrekking tot parkeerovertradingen, het opvragen van een identiteitsbewijs en het uitschrijven van een proces-verbaal voor bepaalde APV-overtradingen.

Bij de inhuur van een private boa moeten gemeenten aan enkele voorwaarden voldoen. De gemeenteraad en lokale driehoek moeten hiermee instemmen. De inzet van private boa's moet passen in het lokale veiligheidsbeleid. De politie moet de operationele regie hebben. Private boa's moeten herkenbaar zijn als ambtenaar van de gemeente. Zij mogen geen zichtbare kenmerken dragen die te herleiden zijn tot het bedrijf waar zij in dienst zijn. De private boa beschikt maximaal over handboeien, terwijl zijn publieke collega daarnaast wapenstok en peperspray bij zich kan hebben. De private boa heeft volgens de Circulaire geen toegang tot politie- en/of opsporingssystemen. Tot slot mag een boa geen werkzaamheden verrichten voor een particulier beveiligings- of recherchebedrijf.

Achtergronden en aard werk

Gemeenten beslissen tot de inzet van private boa's op grond van zowel inhoudelijke als bedrijfsmatige overwegingen. Beide gemeenten werden geconfronteerd met (deels ernstige) veiligheidsproblemen waarbij versterking van toezicht en handhaving nodig werd geacht. Bij de eerste gemeente ging het in eerste instantie om de inzet van twaalf extra toezichthouders (deels handhavers) om jeugdoverlast in verschillende wijken gedurende drie wintermaanden aan te pakken. De andere gemeente werd geconfronteerd met een golf van overvallen, waarvoor vier extra toezichthouders in en rond de dorpskern werden ingezet. Beide gemeenten beschikten zelf niet over voldoende capaciteit om aan deze (tijdelijke) behoefte te kunnen voldoen. De politie liet weten onvoldoende middelen en/of andere prioriteiten te hebben of deze problemen te zien als zaak van de gemeente.

De keuze voor private in plaats van gemeentelijke boa's berust vooral op de gedachte dat dit flexibiliteit oplevert. De inzet wordt al naargelang de behoefte aangepast (hoewel inmiddels beide gemeenten al drie jaar met private toezichthouders, later boa's, werken). Bovendien

worden met de inzet van private beveiligers beperkingen omzeild in werktijden die voor de eigen gemeentelijke toezichthouders/handhavers gelden. Deze mogen niet na 22.00 uur werken, terwijl private beveiligers dit wel mogen.

De private boa's worden gefinancierd uit eigen middelen van de gemeenten. In één gemeente wordt 40% van de kosten betaald door een woningbouwcorporatie omdat de private boa's een deel van hun tijd besteden aan toezicht en handhaving in een wijk met veel jeugdoverlast waar deze corporatie huurwoningen heeft.

De doelstellingen van de inzet van de private boa's komen in beide gemeenten overeen: het uitvoeren van preventieve surveillance, verzamelen van informatie, bijdragen aan de oplossing van problemen van overlast en leefbaarheid (indien nodig door handhaving), en door hun aanwezigheid het bevorderen van veiligheidsgevoelens onder bewoners. Deze doelen komen overeen met die van vergelijkbare toezichthouders/handhavers in de publieke ruimte elders (Van Steden & Bron 2012; Johnston 2005).

Het werk van de private boa's bestaat in beide gemeenten vooral uit (preventieve) surveillance. In een koppel rijden zij (in de ene gemeente per fiets, in de andere meestal met een auto) langs vooral vaste locaties, waar zij kijken of er overlast gevende groepen jongeren rondhangen, in hoeverre er afval illegaal is gestort, huisvuil verkeerd is aangeboden, er vernielingen zijn of andere problemen van leefbaarheid of veiligheid waarover bewoners hebben geklaagd. Naast het voor bewoners zichtbaar aanwezig zijn is het rondrijden gericht op het inwinnen van informatie. Soms wordt de informatie direct doorgegeven (bijvoorbeeld een verkeerslicht dat stuk is). In de regel echter wordt dit aan het einde van de dienst vastgelegd in een dagrapportage. Deze wordt doorgestuurd naar gemeente en politie (wijkagent).

De private boa's kunnen boetes uitschrijven voor overtredingen van APV-verordeningen en parkeerregels. In de praktijk gebeurt dit echter zelden. Slechts als er expliciet opdracht is tot 'schrijven', gebeurt dit vaker (bijvoorbeeld omdat burgers bij de gemeente hebben geklaagd over een bepaald probleem of omdat er een beleid is van strak schrijven, zoals bij parkeerovertradingen). Wordt in andere gevallen 'geschreven', dan is dit uitzonderlijk. Dit is dan vooral gebaseerd op de morele verontwaardiging van de private boa (bijvoorbeeld iemand zet expres zijn auto neer op een invalidenparkeerplaats) of omdat de betreffende burger zich tegenover de boa in diens ogen misdraagt.

Ook bij overlast gevende jongerengroepen wordt eerder gekozen voor een strategie van aanspreken, ID opvragen en noteren, waarschuwen, wegsturen en verdrijven, dan van strakke handhaving door boetes. De verklaring die de boa's hiervoor geven, is vaak in de trant van: 'Het gaat niet om de bon, maar meer om mensen op te voeden.'

De uitrusting van private boa's verschilt per gemeente. In de grote gemeente, waar publieke en private boa's in één dienst samenwerken, zijn hun uniformen niet van elkaar te onderscheiden. Het uniform van de (private) boa's lijkt op dat van de politie. Slechts van dichtbij valt het boa-insigne op. Vaak hebben zij een felgroen hesje over het uniform met achterop niet het woord POLITIE, maar HANDHAVING. De overeenkomst met een politie-uniform is vooral sterk als de private boa's hun bikerstenuue dragen.

In de grootste gemeente rijden de boa's soms in een auto. Deze is herkenbaar als van de Dienst Stadstoezicht. In de kleine gemeente rijden de private boa's in een auto van de gemeente zonder opschrift of in een auto met de naam erop van hun beveiligingsbedrijf (hetgeen tegen de regels van de Circulaire ingaat).

In de grootste gemeente beschikken de (private) boa's over een portfoon, waarmee zij in direct contact staan met de Dienst Stadstoezicht. Daarnaast hebben zij een 'rode knop' voor noodgevallen, waarmee ook de meldkamer van de politie kan worden gewaarschuwd. Dergelijke voorzieningen ontbreken in de kleinere gemeente.

In beide gemeenten beschikken private boa's niet over handboeien, wapenstok of pepperspray. In de grote gemeente bestaat daarmee een verschil tussen boa's in dienst van de gemeente en private boa's. Hoewel zij binnen dezelfde dienst werken en vergelijkbaar werk doen, beschikken alleen gemeentelijke boa's over handboeien en pepperspray.

Private beveiligers die door gemeenten worden ingehuurd als boa, verschillen qua achtergrond, betrokkenheid en perspectief op hun werk. Op basis van deze studie kunnen drie typen worden onderscheiden. Ten eerste zijn er beveiligers die al een lange carrière hebben in de beveiligingssector. Zij hebben ervaring met uiteenlopende soorten beveiligingswerk. Voor hen is het werk als boa bij een gemeente een stap naar interessanter werk, dat vermoedelijk maatschappelijk meer gewaardeerd wordt (Thumala, Goold & Loader 2011). Zij zijn zeer gemotiveerd voor dit werk en ervaren het als belangrijke maatschappelijke opdracht om hun wijken veiliger te maken. Gezien de onzeker-

heid van hun werkomstandigheden overwegen zij de overstap naar de politie. In die zin lijken zij op *wannabe cops* (Rigakos 2002; Button 2007; Manzo 2010). De meesten van hen worden hiervan weerhouden omdat zij er (vermoedelijk) financieel op achteruit zouden gaan. Ten tweede zijn er private boa's die het beveiligingswerk voor hun gevoel tijdelijk doen. Weliswaar hebben deze vaak wat jongere mensen verschillende vakdiploma's voor de beveiligingssector gehaald (onder meer als boa), maar zij verwachten met enkele jaren in een andere sector aan de slag te kunnen. Daarvoor volgen zij een opleiding op mbo- of hbo-niveau. Ook voor hen is de functie van boa een stap vooruit naar interessanter werk. Omdat zij hun toekomst echter elders zien, trekken zij zich minder aan van de knelpunten die dit werk ook oplevert (zie later).

Tot slot zijn er (vaak wat oudere) personen die hun werk in de beveiliging als noodoplossing ervaren. Om persoonlijke redenen konden zij niet doorgaan met hun oorspronkelijke werk. Vervolgens zijn zij in de beveiliging terechtgekomen en blijven hangen. Zij voelen zich weinig inhoudelijk betrokken bij hun werk. Het maakt hun niet veel uit of zij als beveiligers, toezichthouder of boa werken.

Relatie met politie

De private boa's met wie in dit onderzoek werd meegelopen, voelen vaak grote verwantschap met politiemensen: 'wij zijn natuurlijk toch een soort collega's', zoals een van hen het uitdrukte. Velen van hen kijken tegen de politie op. Een deel van hen is sterk gefascineerd door de politie en het politiewerk. Zij proberen vaak contacten te leggen en te onderhouden met politiemensen, op bezoek te gaan bij een politiebureau (ook al is de aanleiding soms tamelijk gezocht). Op die manier probeert men informatie te krijgen, tot samenwerking met de politie te komen, en lijkt men bevestiging te zoeken. De fascinatie gaat zo ver dat op een avond dat men beschikt over een portfoon waarmee een politiekanaal kan worden beluisterd, men meer daarmee bezig is dan met het eigen werk. Hoogtepunt voor deze private boa's is de dag waarop zij met een politieactie mogen meedoen. Men heeft het gevoel dan eindelijk aan zijn eigenlijke opdracht toe te komen.

De praktische ervaringen met de politie contrasteren hier echter vaak scherp mee. Van operationele regie door de politie over het werk van private boa's (hetgeen volgens de Circulaire zou moeten) komt weinig terecht (cf. Van Steden 2012). Met uitzondering van een enkele wijkagent die op dit punt actief is en informeel de private boa's van informatie en opdrachten voorziet, is de afstand tot de politie groot. Als er al opdrachten komen, betreffen deze meestal het leveren van ondersteuning aan de politie. Vaak zijn opdrachten vanuit de politie vaag en contextloos. Gevraagd wordt bijvoorbeeld om op een bepaald pleintje uit te kijken naar opvallende auto's. De private boa's moeten zelf echter bepalen wat 'opvallend' is. Soms blijft de werkopdracht vaag omdat de politie terughoudend is met het geven van nadere informatie. Zo vraagt de politie aan een private boa om regelmatig langs een woning in een bepaalde straat te rijden waar onlangs een roofoverval heeft plaatsgevonden. De betreffende wijkagent wil echter niet het huisnummer geven. De straat is echter kilometers lang in een buitengebied met lintbebouwing. Deze boa heeft geen idee op welk huis hij moet letten. In een ander geval krijgen de private boa's via de mail te horen dat zij in een bepaalde straat hun 'nultolerantie', waartoe zij eerder van de politie opdracht hadden gekregen, moeten stoppen. Zij hebben geen idee waarom.

Ook op andere manieren laat de politie het hier afweten. In de praktijk verstrekt de politie nauwelijks informatie. Als informatie van de boa's naar de politie gaat (bijvoorbeeld in dagrapporten), volgt er zelden terugkoppeling. De opstelling van de politie getuigt vaak van onbegrip, minachting en wantrouwen. De boa's hebben vaak geen mogelijkheid rechtstreeks te bellen met 'hun' wijkagent. Zij moeten het doen met het algemene toegangsnummer van de politie: 0900-8844. Als twee boa's in de buurt van het wijkbureau komen en even met de wijkagent willen overleggen, worden zij aan de balie afgepoeierd: 'Als je een wijkagent wilt spreken, dan moet je van tevoren bellen voor een afspraak. Zo kan dat niet.' Tegelijk blijken politiemensen in de ogen van de private boa's nauwelijks op de hoogte te zijn van hun werkwijzen en bevoegdheden.

De grote afstand tussen politie en private boa's leidt vooral in de plattelandsgemeente tot schrijnende toestanden. Als de private boa's op straat met een agressieve man worden geconfronteerd die in de dorpskern voorbijgangers aanvalt, duurt het volgens het ingeleverde dag-

rapport 70 minuten voordat de politie eindelijk ter plekke is, de man in de handboeien slaat en meeneemt in een politiebusje. Uit de dagrapporten blijkt dat vergelijkbare situaties hier vaker optreden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de private boa's zich door de politie in de steek gelaten voelen. Zowel gemeentebambtenaren als private boa's hebben het gevoel dat de politie zich uit deze plattelandsgemeente grotendeels heeft teruggetrokken, een ontwikkeling die door mijn observaties bevestigd wordt. De private boa's hebben daardoor de indruk dat zij het gat mogen vullen dat de politie heeft laten vallen. De afstand tot de politie en de komst van de private boa's leidt ertoe dat winkeliers in deze gemeente die met diefstal worden geconfronteerd, niet meer de politie bellen, maar de private boa's op hun 06-nummer. Navraag bij de wijkagent leert dat hij dit niet als zijn probleem beschouwt. Als winkeliers ervoor kiezen geen aangifte meer te doen, is dat hun zaak. De private boa's moeten in zijn ogen niet zo onverstandig zijn te reageren op deze vragen van winkeliers. Dat het probleem is ontstaan doordat de politie zich grotendeels heeft teruggetrokken uit deze gemeente en daarmee het vertrouwen van winkeliers en vermoedelijk burgers heeft verloren, wordt daarbij over het hoofd gezien.

Sturing, autonomie en straatkennis

In de sturing van de private boa's speelt de leiding van het beveiligingsbedrijf geen enkele rol. Deze boa's krijgen bij beide gemeenten hun werkopdrachten van hun directe (gemeentelijke) leidinggevende binnen de dienst waarin zij zijn geplaatst. Deze krijgt daartoe aandachtspunten aangedragen vanuit de gemeente en in mindere mate de politie. Dit gebeurt op basis van onder meer klachten van burgers. De specificiteit van de opdrachten verschilt. Soms luidt de opdracht slechts dat zij 's middags in een bepaalde wijk moeten rondfietsen. In andere gevallen wordt gevraagd er melding van te maken als zij een auto met een bepaald kenteken zien.

Hoewel de private boa's in hun werk instructies en opdrachten krijgen, beschikken zij over een aanzienlijke autonomie. Met concrete opdrachten is hun werktijd niet geheel gevuld. Bovendien gaat van de opdrachten meestal weinig sturing uit. Net als bij de politie (Terpstra 2002) geldt ook hier dat eenmaal op straat de private boa grotendeels

zelf zijn werk bepaalt en slecht zichtbaar en controleerbaar is voor leidinggevend.

In belangrijke mate bepalen de private boa's zelf aan welke locaties, groepen en problemen zij de meeste aandacht besteden en welke werkwijzen zij op straat hanteren. Daarbij spelen verschillende factoren een rol. Ten eerste wordt hun werkwijze bepaald door hun 'straatkennis'. Deels op basis van eigen ervaringen, deels op basis van vagere informatie en beelden maken zij onderscheid tussen verschillende typen locaties, personen en gedragingen en kennen zij daar bepaalde betekenissen aan toe. Daarbij kan het gaan om locaties waar junks of drunks elkaar treffen, voor overlast zorgen of waar regelmatig illegaal afval wordt gestort. Op grond van de onderscheiden typen in hun straatkennis 'weten' zij waarop zij moeten letten en wat zij daar kunnen verwachten. Aan de hand van dergelijke beelden bepalen zij langs welke locaties zij vaak rijden. Op vergelijkbare wijze maken zij onderscheid tussen verschillende typen jongeren. Op basis van eerdere ervaringen, maar ook uiterlijke kenmerken, kleding, taalgebruik en bepaalde gedragspatronen 'besluiten' zij of een bepaalde groep moet worden aangesproken of met rust gelaten. Deze straatkennis wordt in de loop van de tijd opgebouwd op grond van wat zij zelf ervaren, wat bewoners vertellen, wat een wijkagent terloops laat weten of wat zij in de lokale krant lezen. In de loop van de tijd krijgt deze *stock of knowledge* voor hen een grote vanzelfsprekendheid (Berger & Luckmann 1966).

Ten tweede gaan zij bij voorkeur naar locaties waar 'iets te beleven' valt. Dat kan strijdig zijn met hun werkopdrachten. Zo krijgen twee private boa's op een avond de opdracht rond te rijden in een nieuwbouwwijk. Daar is echter niets te doen. Zij weten dat in een nabijgelegen dorp een groot evenement gaande is. Zij besluiten daarom na anderhalf uur rondrijden daar naartoe te gaan.

Ten derde proberen deze boa's in de regel situaties of personen uit de weg te gaan die in hun ogen gevaar kunnen opleveren. Ook hierbij speelt naast persoonlijke ervaringen hun straatkennis een belangrijke rol. Zij maken onderscheid naar typen locaties, groepen of settings die gevaar voor hen kunnen opleveren. Dit kan betekenen dat zij een straatje omrijden als zij mensen zien met in hun ogen een beruchte vechtersreputatie. Het vermijden van risico en gevaar wordt vaak beargumenteerd met hun gebrek aan verdedigingsmiddelen en geweldsbevoegdheden.

Tot slot spelen hier eigen (deels morele) opvattingen een rol. Zo hebben twee private boa's de opdracht 's avonds parkeerterreinen langs te rijden om te kijken of daar groepen jonge mannen rondhangen die zitten te blowen en voor overlast zorgen. In sommige gevallen vragen zij de jongeren een identiteitsbewijs te tonen en zorgen zij dat de jongeren weggaan. Gaat het echter niet om een 'beruchte' groep en om een parkeerterrein waar niet direct woonhuizen staan, dan volstaan zij vaak met de jongeren erop aan te spreken dat zij hun rommel mee moeten nemen en niet met drank of drugs moeten gaan autorijden. In plaats van verwijderen en verdrijven geldt hier de overweging dat jongeren 'toch ook recht hebben om ergens rond te hangen'.

Ervaren knelpunten

De private boa's ervaren in hun dagelijks werk uiteenlopende knelpunten. De belangrijkste worden hier kort beschreven.

Saatheid

Ondanks de soms stoere verhalen en anekdotes over spannende gebeurtenissen en belevenissen die de (private) boa's vaak vertellen, is hun werk in de regel saai en routinematig. Het bestaat vooral uit rondrijden, waarbij zelden 'iets gebeurt'. Evenals bij het surveillancewerk van de politie bestaat ook hier spanning tussen de behoefte aan actie en avontuur en de sleur en monotonie die het werk van alledag kenmerken. Elke aanleiding om de sleur te doorbreken lijkt welkom. Zo hoort men op een gegeven moment over de portofoon dat een collega-parkeerwachter in conflict is met een boze automobilist en zou men er het liefst direct naartoe gaan. Op de avond voor carnaval zitten enkele boa's zich te verheugen op de komende gebeurtenissen. Een enkeling is er zeker van dat het die avond eindelijk tot 'een echte aanhouding' zal komen: 'Ik voel het, ik ben er helemaal klaar voor.'

Om de saaiheid van het 'eindeloos' rondrijden toch zin te geven, klampt men zich vast aan de overtuiging dat hun zichtbaarheid goed is voor de veiligheidsgevoelens van burgers. Deze werkideologie verhoudt zich echter moeilijk tot het feit dat zij in de praktijk opmerkelijk weinig contacten hebben met burgers: het is vooral rondrijden.

Onzekerheid

De private boa's hebben in hun werk te maken met verschillende onzekerheden, die deels een gevolg zijn van de economische recessie. Een deel van deze mensen heeft een urencontract. De teruglopende orderportefeuille betekent dat zij niet aan hun veertig uur in de week toekomen. Ook het streven naar flexibiliteit door de gemeenten draagt bij aan onzekerheid. Bij een van de gemeenten worden de detachingscontracten steeds aangegaan voor drie maanden. Pas op het laatste moment horen de private boa's telkens of zij kunnen blijven. De afgelopen jaren hebben zij al bij veel collega's gezien dat hun contract opeens afliep. De mogelijkheden om vermindering van het aantal uren op te vangen is door bepalingen in de genoemde circulaire beperkt. Private boa's mogen niet tegelijk ook als particuliere beveiligers werken of als boa bij meer dan twee gemeenten.

Deze onzekerheid verdraagt zich moeilijk met de aard van hun werk. Niet alle private boa's zijn in staat de noodzakelijke motivatie op te blijven brengen in deze onzekere werksituatie. De korte duur van de contracten verdraagt zich moeilijk met de verwachting dat zij informatie opbouwen over de wijk en de daar rondhangende groepen jongeren, dat zij contacten aangaan met bewoners en samenwerkingsrelaties opbouwen met partners.

Deze onzekerheid draagt ertoe bij dat de private boa's vaak het gevoel hebben een tweederangspositie in te nemen binnen de gemeentelijke organisatie waar zij werkzaam zijn. Zij zijn immers degenen die hun positie zullen verliezen bij inkrimping. Bij een van de gemeenten worden zij regelmatig ingezet bij werkzaamheden die niet in hun takenpakket passen, zoals avondportier op het gemeentehuis. Zij hebben hier het gevoel een manasje van alles te zijn.

De onzekerheid is daarnaast het gevolg van het feit dat zij soms niet goed weten wat er van hen wordt verwacht. Waarom moeten zij soms urenlang rondrijden zonder dat er iets gebeurt? Dit wordt voor hun gevoel versterkt door het ontbreken van gerichte werkopdrachten.

Onduidelijkheid

Bij de private boa's bestaat vaak onduidelijkheid over hun bevoegdheden. Niet altijd is hun geheel duidelijk in welke situaties zij mogen optreden. Deze onduidelijkheid hangt deels samen met de domein-

omschrijving in de circulaire en het feit dat private boa's op het domein openbare ruimte slechts een deel van de onderscheiden bevoegdheden mogen uitoefenen. Voor de private boa's ontstaan daardoor moeilijk te begrijpen tegenstellingen: zij mogen wel een bon uitdelen als een parkeermeter is verlopen, maar mogen niet optreden tegen een auto die op een zebrapad bijna een voetganger van de sokken rijdt of tegen een fietser in de voetgangerszone. Evenmin mogen zij assisteren als een winkelier een winkeldief vasthoudt. Deze in hun ogen ongerijmdheden laten zich moeilijk uitleggen aan burgers. Talloos zijn verhalen over burgers die niet begrijpen waarom deze geüniformeerde personen hun wel een parkeerbon geven, maar niets mogen doen tegen de andere genoemde feiten.

Daarnaast merken de boa's dat burgers vaak niet begrijpen wat hun positie en bevoegdheden zijn. Bovendien worden zij in hun werk regelmatig geconfronteerd met het negatieve imago dat onder sommige burgers over hen leeft, tot uiting komend in opmerkingen als: 'Wat zijn jullie toch voor kneuzen. Ga toch een echte baan zoeken, man.' Deze negatieve beeldvorming heeft overigens weinig te maken met de omstandigheid dat zij in dienst zijn van een particulier beveiligingsbedrijf. De meeste burgers ontgaat dit en denken dat zij bij de gemeente werken. Eerder speelt hier het verleden een rol waarbij de met de boa's vergelijkbare functie van stadswacht werd gezien als werkverschaffing voor onbemiddelbare werklozen.

Geweldsbevoegdheden

Een telkens terugkerend punt van onvrede onder de private boa's wordt gevormd door het ontbreken van geweldsbevoegdheden (Van Steden & Bron 2012). Bij een van de gemeenten vergelijken de private boa's zich daarbij met de in gemeentedienst zijnde boa's, die wel over geweldsmiddelen beschikken, hoewel deze nagenoeg hetzelfde werk doen en overeenkomstige risico's lopen. Het ontbreken van verdedingsmiddelen wordt niet alleen gezien als oorzaak van een ervaren kwetsbaarheid op straat, maar ook als gebrek aan erkenning en als teken van hun achterstelling.

Als antwoord hierop worden uiteenlopende strategieën gehanteerd. In het algemeen is het reden risicovolle situaties te vermijden en terughoudend op te treden. Soms wordt in één gemeente besloten op avonden en locaties die als risicovol gelden, in afwijking van de nor-

male gang van zaken, koppels te vormen van een publieke en een private boa. De eerste beschikt wel over verdedigingsmiddelen en kan eventueel de ander beschermen. Een enkele private boa heeft zo zijn eigen strategie. Hij draagt onder zijn uniform een door hemzelf gekocht steekwerend vest.

Slot

Ervan uitgaande dat de hier beschreven situatie niet uniek is voor deze twee gemeenten en voor deze politieregio, zijn enkele algemenere overwegingen van belang. De positie van deze private boa's is niet los te zien van die van de politie. In beide gemeenten houdt de politie zich niet meer bezig met het dagelijks toezicht op straat. In één gemeente heeft de politie zich in belangrijke mate teruggetrokken. Met uitzondering van een enkele wijkagent komt van samenwerking en ondersteuning van de boa's door de politie weinig terecht. Operationele regie door de politie, een vereiste volgens de Boa-circulaire, is vrijwel afwezig.

Van de (private) boa's wordt verwacht dat zij het hiermee ontstane gat opvullen. Het is echter de vraag of dit middel (de inzet van private boa's) wel altijd past bij de ernst van de problemen (zoals roofoverval- len).

In hoeverre in andere opzichten de inzet van private boa's wel als effectief moet worden beschouwd, hangt af van de doelstelling waaraan dat wordt afgemeten. Als het doel is vermindering van criminaliteit en overlast, ontstaat de vraag of het ongericht rondjes rijden daaraan werkelijk bijdraagt, gelet op de resultaten van eerder onderzoek bij de politie hierover (Kelling e.a. 1974). Of de aanwezigheid van private boa's positief werkt op de veiligheidsgevoelens van burgers, is eveneens de vraag. Daarvoor is de afstand tot burgers vermoedelijk toch te groot en ontstaat er te weinig contact. Bovendien is het beeld dat veel burgers hebben van deze publieke handhavers te onduidelijk en soms ook negatief.

In de Boa-circulaire zijn domeinen omschreven waarop boa's werkzaam kunnen zijn. In de praktijk leidt dit tot een kunstmatige indeling, die niet goed is uit te leggen en vooral voor verwarring zorgt (Van Steden 2012). De verkaveling in domeinen staat bovendien op gespannen voet met het streven van veel gemeenten naar integrale handhaving.

De private boa's vragen vaak om meer geweldsbevoegdheden. Als het doel van hun werk niet meer is dan door een geüniformeerde aanwezigheid burgers gerust te stellen en het verzamelen van informatie, lijkt uitbreiding van de geweldsmiddelen niet nodig (vgl. Crawford 2006; Johnston 2005; Paskell 2007). Worden echter objectieve veiligheid en handhaving centraal gesteld (en dat lijkt deels het geval), dan is het opmerkelijk dat functionarissen die daarmee worden belast, niet over de daarbij horende middelen beschikken. Vanuit het perspectief van zelfverdediging is het niet goed te begrijpen dat private boa's niet dezelfde geweldsmiddelen mogen hebben als hun publieke collega's, terwijl zij wel overeenkomstig werk doen onder dezelfde omstandigheden. Dit is des te belangrijker omdat de politie lang niet altijd beschikbaar is ter ondersteuning.

De observaties in dit onderzoek bij de dienst waar zowel private als gemeentelijke boa's werken, gevoegd bij de uitkomsten van ander onderzoek (Van Steden & Bron 2012), leveren geen aanwijzingen op dat private boa's hun werk anders doen dan hun publieke collega's. Het feit dat zij in dienst zijn van een privaat beveiligingsbedrijf en dat gemeenten hen vooral inzetten met het oog op flexibiliteit, leidt echter wel tot onzekerheden. Deze hebben vervolgens invloed op belangrijke onderdelen van hun werk. Een bedrijfsmatig criterium als flexibiliteit laat zich moeilijk verenigen met de noodzaak van continuïteit, het opbouwen van informatie en deskundigheid, en het creëren van relaties met burgers en partners.

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II zegt toe dat de bevoegdheden en uitrusting van lokale toezichthouders en handhavers beter zullen worden geregeld. Deze studie maakt duidelijk dat in dat verband ook aandacht zou moeten worden besteed aan de verwarring die de domeinindeling in de Boa-circulaire in de praktijk creëert. Bovendien wijst dit onderzoek op het belang om in dat verband ook nog eens aandacht te besteden aan de specifieke positie van private boa's.

Literatuur

Berger & Luckmann 1966

P.L. Berger & Th. Luckmann, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Harmondsworth: Penguin 1966.

Button 2007

M. Button, *Security officers and policing. Powers, culture and control in the governance of private space*, Aldershot: Ashgate 2007.

Crawford 2006

A. Crawford, “Fixing broken promises?” Neighbourhood wardens and social capital’, *Urban Studies* 2006, p. 957-976.

Johnston 2005

L. Johnston, ‘From “community” to “neighbourhood” policing. Police community support officers and the “police extended family” in London’, *Journal of Community & Applied Social Psychology* 2005-15, p. 241-254.

Kelling e.a. 1974

G.L. Kelling e.a., *The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A summary report*, Washington, DC: Police Foundation 1974.

KplusV 2010

KplusV, *Inzicht in Toezicht en Handhaving Veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*, Arnhem: KplusV 2010.

Manzo 2010

J. Manzo, ‘How private security officers perceive themselves relative to the police’, *Security Journal* 2010, p. 192-205.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

Paskell 2007

C. Paskell, “Plastic police” or “community support”? The role of community police officers within low-income neighbourhoods’, *European Urban and Regional Studies* 2007, p. 349-361.

Rigakos 2002

G.S. Rigakos, *The new parapolice. Risk markets and commodified social control*, Toronto: University of Toronto Press 2002.

Van Steden 2007

R. van Steden, *Privatizing Policing. Describing and explaining the growth of private security*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Van Steden 2012

R. van Steden, *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*, Amsterdam/Den Haag: VU/SMVP 2012.

Van Steden & Bron 2012

R. van Steden & E. Bron, *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Een onderzoek naar hun werk op straat*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Terpstra 2002

J. Terpstra, *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch 2002.

Terpstra 2010

J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Thumala, Goold & Loader 2011

A. Thumala, B. Goold & I. Loader, 'A tainted trade? Moral ambivalence and legitimation work in the private security industry', *British Journal of Sociology* 2011, p. 283-303.

Wakefield 2003

A. Wakefield, *Selling security. The private policing of public space*, Cullompton: Willan 2003.

De privatisering van politietaken in Engeland en Wales

*B. Loveday**

De bezuinigingen waar het grootste deel van Europa mee te maken heeft, treffen voor de eerste keer ook de wet- en ordehandhavingdiensten, met name het politieapparaat. Omdat de Britse coalitie-regering wil bezuinigen op de overheidsuitgaven, is besloten dat er 20% bezuinigd moet worden op de politie-uitgaven en het aantal politiemensen. De meeste korpsen zijn al flink op weg om hieraan gevolg te geven, zij het onder groot protest van de politiebonden. Het is echter duidelijk dat de regering ook plannen heeft die zijn gericht op uitbreiding van de invloed van de private sector binnen het politieapparaat en deze plannen zullen uiteindelijk ook een groot deel van het publieke domein raken.

In feite wordt een groot deel van de administratie- en management-functies ('back office'-functies) geprivatiseerd. De coalitie heeft al een programma in gang gezet waarbij al het beëdigde politiepersoneel uit 'back office'-functies gehaald zal worden. Naar verwachting houdt minimaal 25% van alle politieagenten zich momenteel bezig met 'back office'-werkzaamheden en de regering wil daar een eind aan maken en hen weer de straat op krijgen. Deze 'uitbestedingsrevolutie' zou zich kunnen uitbreiden naar alle overheidssectoren, vooral lokale overheden. Dit beleid is tijdens de verkiezingen niet openbaar gemaakt en blijft zeer ideologisch omdat de door de Conservative Party geleide regering de bezuinigingen naar verluidt gebruikt om de achterliggende doelstelling te verhullen – aanzienlijke inkrimping van de overheidssector.

De huidige strategie van de coalitie lijkt het theoretische standpunt van Shearing, in navolging van Loader, te onderschrijven. De nadruk wordt namelijk gelegd op de introductie van een soort 'verankerd pluralisme' waarbij de staat qua beleid grotendeels het roer in handen

* Barry Loveday is als reader in criminal justice administration verbonden aan het Institute of Criminal Justice Studies van de University of Portsmouth.

houdt, maar niet aan de riemen zit als het op de implementatie van beleidsprogramma's aankomt (Shearing 2005).

Strategie van de coalitieregering – nieuw lokalisme

De totstandkoming van een door de Conservative Party geleide coalitieregering (in 2010) heeft geleid tot een aantal beleidsinitiatieven waarbij momenteel overheidsinstellingen zijn betrokken en die in grote mate een weerspiegeling zijn van de vastberadenheid om een einde te maken aan de gecentraliseerde 'top down'-overheidsbenadering (die zo kenmerkend was voor de vorige 'New Labour'-regering). De coalitie is op zoek naar een nieuwe vorm van 'lokalisme' waarbij de controle en de verantwoordelijkheid voor publieke diensten aan de lokale gemeenschappen worden teruggegeven omdat die er het beste voor zouden kunnen zorgen dat de hoge kwaliteit van de dienstverlening wordt bewaakt en gehandhaafd. Op het vlak van onderwijs richt de coalitie zich bijvoorbeeld sterk op de oprichting van lokale 'vrije scholen'. En in de gezondheidszorg heeft veranderde wetgeving het mogelijk gemaakt om de verantwoordelijkheid voor zorguitgaven bij de huisartsen neer te leggen omdat die het dichtst bij de gemeenschappen staan waarin ze werken.

Bij de politiediensten is gekozen voor een benadering die daar heel erg op lijkt en die misschien wel het meest ingrijpend is. Sinds in 2011 de Police Reform and Social Responsibility Act (Wet Politiehervorming en Sociale Verantwoordelijkheid) van kracht werd, valt het toekomstige bestuur van de politie onder rechtstreeks gekozen Police & Crime Officers (PCC's, politie- en misdaadcommissarissen). Zij hebben een groot aantal verantwoordelijkheden en het is waarschijnlijk dat de rol en de status van de plaatselijke politiechef als gevolg van deze rechtstreekse verkiezing op termijn aanzienlijk zullen veranderen. De eerste verkiezingen voor Police & Crime Officers vinden in november 2012 (het moment van schrijven) plaats en hoewel de opkomst naar verwachting laag zal zijn, zal de overheid deze hervorming ook in de rest van het land willen doorvoeren. Het is echter wel belangrijk om aan te tekenen dat de huidige politiestructuur blijft behouden en dat er 43 plaatselijke korpsen zijn met aan het hoofd een politiechef die de operationele controle over alle politiefunctionarissen heeft. Daarnaast

blijft de hiërarchie gehandhaafd (van politiechef tot hoofdcommissaris) en weten politiechefs zich daardoor gesteund.

De drastische verandering in het politiebesteding gaat echter gepaard met een aantal andere overheidsinitiatieven en de coalitie gaat duidelijk met een nieuwe bezem door het politieapparaat.

Bewijs ter ondersteuning van hervorming

Bij het zoeken naar een oplossing voor het overheidstekort heeft de coalitieregering al in een vroeg stadium besloten om het politieapparaat niet van bezuiniging uit te sluiten. Voor de politiekorpsen betekende dit een verlaging van het budget met 20% en landelijk gezien een daling van het aantal politiefunctionarissen met zo'n 16.000.

Dat is op zichzelf al een opzienbarende beleidsverandering ten opzichte van het recente verleden, waarin het politieapparaat steeds werd uitgebreid. Dit beleid werd volledig ondersteund door de politiebonden, die goed gedijden bij dat officiële bewijs van steun voor de wet- en ordehandhavingdiensten. De beëindiging van dit gelukkige huwelijk komt als een klap voor de politiebonden, met name voor de zeer mondige en vrij machtige Police Federation (Politiefederatie), die als spreekbuis optreedt voor alle lagere rangen (Lawson 2012). En alsof dat nog niet genoeg is, redeneert de coalitie dat alle noodzakelijke bezuinigingen binnen de politie gerealiseerd kunnen worden door een radicale verandering van het interne bestuur van de politie.

Trend richting uitbesteding

Op basis van waarschijnlijk zeer realistische berekeningen die onlangs na een uitvoerige analyse van de personeelsverdeling door Policy Exchange (een conservatieve Britse denktank) werden gepubliceerd, heeft de regering een privatiseringsprogramma in gang gezet dat heel eufemistisch als 'uitbesteding' wordt omschreven (Boyd, Geoghegan & Gibbs 2011). Uit de cijfers bleek namelijk dat minstens 25% van alle geüniformeerde politiefunctarissen niet achter z'n bureau vandaan kwam en zelden of nooit de straat op ging. Dit gegeven is misschien wel net zo veelbetekenend als de hervorming van het politiebesteding op zich. De reden daarvoor is dat uitbesteding kan leiden tot een aanzien-

lijke herverdeling van het verantwoordelijkheden- en takenpakket van het interne politiebestuur en dat is iets wat heel moeilijk is terug te draaien.

Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat privatisering van het politieapparaat oorspronkelijk geen idee van de coalitie is. Ook New Labour was ten tijde van het premierschap van Tony Blair sterk gericht op modernisering van de overheidsdiensten. Door gebruik te maken van het Private Finance Initiative (PFI) zocht de regering Blair naar uitbreiding van diensten van private bedrijven voor het politieapparaat en andere diensten, waaronder gevangenstransporten. Een voorbeeld hiervan was de bouw en daarna het beheer van arrestantencellen in een aantal politiedistricten. In Kent en Sussex zorgde het PFI-initiatief, dat werd geleid door de Reliance Security Group, voor de bouw van een aantal grote politiefaciliteiten, variërend van operationele centra tot regionale hoofdkantoren. Deze werden vervolgens door het bedrijf onderhouden (Reliance Newsletter 2008). Hetzelfde bedrijf was ook verantwoordelijk voor de introductie van IT-apparatuur en elektronische ID-systemen bij de plaatselijke politie om op die manier de efficiency en capaciteit van plaatselijke korpsen te verbeteren (Reliance Newsletter 2008).

De kleinschalige PFI-initiatieven die door bedrijven als Reliance werden ondernomen, werden door politiechefs verwelkomd als nuttige aanvullingen op de politiediensten, waar bovendien geen directe eigen investering voor nodig was (Button, Williamson & Johnston 2007). De trend naar 'uitbesteding' vertegenwoordigt op langere termijn echter een kwantumsprong omdat die private bedrijven hun diensten op basis van winst gaan verkopen. Onder de noemer van het 'Business Partnership for Police Programme' (BPP) wil de coalitieregering een aantal interne bestuurs- en IT-functies aan private bedrijven gaan uitbesteden. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat contracten met private bedrijven, die onderdeel zijn van dit programma, zich ook uitstrekken tot bepaalde operationele taken (Travis 2012). Momenteel zijn verschillende korpsen met private aanbieders in onderhandeling over het aangaan van samenwerkingsverbanden waarbij alle 'middle & back office'-functies in handen van private dienstverleners zouden komen. Deze opmerkelijke ontwikkeling kan gedeeltelijk worden teruggevoerd op een commentaar van Francis Maude MP (de huidige 'Minister for the Cabinet Office'), die aangaf dat de kosten van overheidsdiensten waar mogelijk moesten worden teruggedrongen door

uitbesteding aan private bedrijven. Het eerdere interim-rapport over de politie, dat al vóór de verkiezingen van 2010 door de Conservative Party was gepubliceerd, maakte echter duidelijk dat de private sector op lange termijn wordt gezien als middel om politieagenten te ontlasten ‘van taken die beëdigde agenten niet zouden moeten uitvoeren’ (tussentijdse beleidsherziening van de Conservative Party in 2007). Daarnaast werd dit beleid in belangrijke mate gestuurd door de noodzaak om te bezuinigen, een en ander in antwoord op het enorme overheidstekort dat de coalitie had geërfd, en het uitgebreide onderzoek naar de overheidsuitgaven dat daarop was gevolgd. Beide aspecten legitimeerden de keuze voor een privatiseringspolitiek waar men zich toch al aan had gecommitteerd. Ook waren sommige politiekorpsen al vóór de algemene verkiezingen van 2010 bezig met het onderzoeken van uitbestedingsmogelijkheden. Zowel de korpsen van Cleveland als die van Avon en Somerset besteedden onder New Labour al bepaalde zaken uit. In het korps van Avon en Somerset werd politieondersteunend personeel samengevoegd met plaatselijk gemeentepersoneel om op een aantal terreinen administratieve ondersteuning te geven. Een en ander werd geleid door een plaatselijk bedrijf.

En in Cleveland heeft een door Labour aangestuurde politiechef in 2010 alle ‘back office’-functies en al het burgerpersoneel ondergebracht bij een private dienstverlener. Steria, een privaat bedrijf dat staat genoteerd op de Euronext Parijs en al een aantal contracten met de Britse NHS had lopen, werd verantwoordelijk voor alle administratieve functies, het alarmnummer van de politie en de centrale politiemeldkamer. Al het burgerpersoneel dat voorheen op de loonlijst van het korps Cleveland stond, werkt niet meer in overheidsdienst en is bij Steria in dienst getreden, waarbij hun bestaande arbeids- en salarisvoorwaarden de komende tien jaar gehandhaafd zullen blijven (citaat McLuckie in Loveday 2012).

Het mag duidelijk zijn dat deze gunstige arbeidsvoorwaarden de overstap van overheid naar private sector hebben vergemakkelijkt. Het is momenteel echter onduidelijk of er voor toekomstige samenwerkingsverbanden ook dergelijke overgangscontracten zullen gelden. Steria kon direct besparingen realiseren door alle beëdigde politiefunctionarissen binnen het korps Cleveland van ‘back office’-functies te ontheffen. Ongeveer 200 agenten gingen als gevolg van het contract met Steria de straat weer op. En met het oog op hun huidige kosten is het onwaarschijnlijk dat ze ooit naar een ‘back office’-functie bij een pri-

vate organisatie zullen terugkeren. Men kan niet van private bedrijven verwachten dat ze die kosten kunnen dragen terwijl burgerpersoneel steeds meer op basis van plaatselijke normen wordt betaald.

De ontwikkelingen bij Cleveland kunnen daarom achteraf misschien worden gezien als het omslagpunt voor het uiteindelijke vertrek van beëdigde politiefunctionarissen uit niet-operationele functies binnen het politieapparaat. Toch was er ook onduidelijkheid binnen de politie over wat nu precies operationele en niet-operationele functies zijn, zoals blijkt uit eerdere verklaringen van Her Majesty's Inspectorate of Police (Koninklijk Politie-Inspectie). Een meer recente ontdekking was het aantal beëdigde politiefunctionarissen op meldkamers waar de oproepen voor politieondersteuning binnenkomen en vanwaar agenten naar de plaats delict worden gestuurd. Dat aantal was in ruim tien jaar namelijk verdrievoudigd terwijl het aantal bureaufuncties in die periode ook was toegenomen, m.a.w. deze functies hadden ook door niet-beëdigd personeel ingevuld kunnen worden (Boyd, Geoghegan & Gibbs 2011). Het vormt verder bewijs voor het feit dat uitbreiding van het politiepersoneel vaak niet tot meer blauw op straat leidt, maar veeleer tot meer bureaucratie (Boyd, Geoghegan & Gibbs 2011). Zoals we later zullen zien, geven de tienjaarscontracten de contracterende partij een goede onderhandelingspositie als de contracten aan vernieuwing toe zijn, en dit onderdeel van het proces is voor veel critici een punt van zorg.

De mate waarin de regering zich sterk maakt voor uitbesteding, werd onlangs duidelijk tijdens het publieke debacle waarin een toonaangevend particulier beveiligingsbedrijf niet in staat bleek om de contractuele verplichtingen na te komen die het voor de Olympische Spelen van 2012 in Londen was overeengekomen (West 2012). G4S, een van de grootste particuliere beveiligingsbedrijven ter wereld, was niet in staat om het contractueel vastgelegde aantal mensen in te huren en op te leiden en als gevolg daarvan moest de Britse regering het leger inschakelen om het tekort op te vangen (wat het overigens op zeer succesvolle wijze heeft gedaan). Het publieke falen van G4S heeft de regering echter op geen enkele wijze doen afzien van het aangaan van gesprekken met datzelfde bedrijf voor levering van diensten die tot voor kort hoofdzakelijk als taak van de politie werden gezien.

Zo kwam eerder in 2012 aan het licht dat minstens één politiekorps in Engeland en Wales (Warwickshire Police) na de Olympische Spelen in gesprek was met G4S over het aannemen van personeel voor het uit-

voeren van strafrechtelijke onderzoeken. Na indiensttreding zou het takenpakket van dat personeel worden uitgebreid met 'huis-aan-huis-onderzoek, het geven van getuigenverklaringen in de rechtbank en het behandelen van gevoelige zaken onder beperkte begeleiding' (Travis 2012). In eerste instantie betekent dit dat burgerpersoneel dat door een privaat bedrijf is ingehuurd, op belangrijke plekken in het land ingezet gaat worden om misdaden te onderzoeken, bewijsmateriaal te verzamelen, bewijsmateriaal in beslag te nemen en te onderzoeken, en verklaringen van slachtoffers en getuigen op te nemen. Daarnaast zouden ze huis-aan-huisonderzoek gaan doen, dossiers voor het Openbaar Ministerie voorbereiden, rechtszittingen bijwonen, getuigenverklaringen afleggen en tegelijkertijd ook nog eens de overtredders identificeren en opsporen (Travis 2012). Hierdoor komt er een hoop verantwoordelijkheid te liggen bij de private bedrijven die dergelijke taken uitvoeren, en dan moet de discussie over toegang tot misdaaddossiers en het mogelijke misbruik daarvan in Engeland nog op gang komen. Ter verdediging van het inhuren van private diensten gaf het korps van Warwickshire aan dat er als gevolg van bezuinigingen minder personeel beschikbaar was (een daling van 1.000 naar 800 agenten) en dat het aannemen van personeel op basis van een contract voor onbepaalde tijd de politie veel meer 'flexibiliteit' gaf. In deze context is de flexibiliteit waar het korps van Warwickshire naar verwijst, inderdaad een nauwkeurige afspiegeling van de buitengewoon hoge kosten voor het inzetten van beëdigde politiefunctionarissen. Een voormalige commissaris van het Londense korps gaf zelfs aan dat die kosten het politiewerk in Engeland en Wales 'onbetaalbaar' maakten (Blair 2009). De huidige salaris-, pensioen- en arbeidsvoorwaarden voor de politie zorgen inderdaad voor vraagtekens bij de houdbaarheid van het huidige stelsel en zijn al onderwerp geweest van een kritisch onderzoek door de Home Office (Winsor Report 2012).

Elders hebben politiekorpsen die in onderhandeling waren met private bedrijven, de trend naar uitbesteding verdedigd door aan te geven dat de private sector bepaalde vaardigheden en expertise kon leveren. In de West Midlands heeft de politie zich gecommitteerd aan het BPP-model. In een aantal cases was aangetoond dat private IT-bedrijven bijvoorbeeld voor extra ondersteuning konden zorgen in de dienstverlening aan het publiek. Meer inzet van IT zou de efficiency van politiekorpsen aanzienlijk verbeteren, iets wat Reliance ook al naar voren heeft gebracht.

We hebben het daarbij over basisvoorzieningen zoals mobiele computertechnologie (waarvan door buitenlandse politiekorpsen al veelvuldig gebruik wordt gemaakt) zodat politie-eenheden veel langer buiten het politiebureau actief kunnen zijn, omdat ze niet terug hoeven te komen om de misdaadverslagen af te ronden. Momenteel hebben verschillende bedrijven zich ingeschreven op aanbestedingen voor een aantal taken, waaronder alle 'back office'-functies. In het aanbestedingsproces van West Midlands zijn dat bijvoorbeeld Reliance Secure Task Management, Capita, G4S Care and Justice Services, IBM UK, Logica, Serco en Accenture (persbericht politiekorps West Midland 2012).

Groeiende invloed van de private sector

De overheidsvakbonden Unite en Unison verzetten zich om begrijpelijke redenen tegen uitbesteding omdat een en ander uiteindelijk een zeer negatief effect heeft op de salarissen en arbeidsvoorwaarden van hun leden. Naast het feit dat beëdigde agenten uit 'back office'-functies worden gehaald, zorgt uitbesteding er ook voor dat burgerpersoneel, dat toch al tot de laagst betaalde medewerkers binnen het politieapparaat behoort, met verdere afkalving van hun salaris- en arbeidsvoorwaarden te maken krijgt. Toch zal het aantal uitbestede diensten naar verwachting alleen maar groeien, omdat de coalitieregering wil bezuinigen op overheidsdiensten.

Een recent rapport van de CBI heeft aangetoond wat de mogelijke impact van de inzet van private bedrijven in de overheidssector is. In het rapport wordt verwezen naar onderzoek waaruit zou blijken dat de regering op jaarbasis £ 22,6 miljard zou kunnen besparen door overheidsdiensten open te stellen voor concurrentie van private bedrijven (Jowit 2012). Omdat de totale uitgaven van landelijke en lokale overheden in 2012 zo'n £ 676,6 miljard zullen bedragen, betoogt de CBI dat de besparingen ervoor kunnen zorgen dat de overheidsfinanciën tegen 2016/2017 weer in evenwicht zullen zijn (Jowit 2012). Diensten die in aanmerking komen voor uitbesteding aan private ondernemingen, zijn onder andere het beheer van alle sociale woningen, schoolmaaltijden en gevangenisbeheer. Op basis van onderzoek dat door adviesbureau Oxford Economics onder twintig overheidsdiensten is uitgevoerd, is uitgerekend dat de gemiddelde kostenbesparingen zo'n

11% zijn op een schaal van 10 tot 20% (Jowit 2012). Het is duidelijk dat overheidsplannen die zijn gericht op vermindering van de overheidsuitgaven, interesse zullen hebben voor dergelijke cijfers, vooropgesteld dat het niveau van dienstverlening gehandhaafd blijft of verbeterd kan worden. Het is daarom niet verrassend dat de coalitie heeft aangegeven dat naast het politieapparaat ook een aantal andere wet- en ordehandhavingdiensten voor concurrentie uit de private sector opgesteld zullen worden.

Tot op heden betreft dat het grootste deel van de reclasseringsdiensten en naar verwachting zullen Serco, G4S en Sodexo het grootste deel van de reclasseringscontracten binnenhalen. Deze zullen zich ook steeds meer richten op de introductie van rehabilitatieprogramma's op basis van 'betaling naar resultaat'. Wat in het voordeel van deze bedrijven spreekt, is dat ze de veertien private gevangenen in Engeland al beheren (Morris 2012).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het succes van de inschrijving van de G4S Groep (die momenteel wordt beoordeeld) op zes nieuwe contracten om negen Britse gevangenen te beheren 'een belangrijke aanwijzing zal zijn voor de bereidheid op lange termijn van de regering om met het bedrijf samen te werken' (Dunkley 2012). Gezien de huidige bereidheid is het onwaarschijnlijk dat het debacle tijdens de Olympische Spelen een struikelblok zal vormen voor de toekomstige inzet van de private sector bij uitbesteding. Het is in dat opzicht ook opvallend te noemen dat G4S, ondanks de mislukking tijdens de Olympische Spelen, toch is ingehuurd voor het jaarlijkse congres van de Labour Party in 2012.

Het is nog onduidelijk in hoeverre private concurrentie binnen de overheidssector zal worden toegestaan. Het is echter van belang om te weten dat veel mensen op belangrijke functies binnen de plaatselijke overheidssector van mening zijn dat de meeste plaatselijke diensten uiteindelijk uitbesteed kunnen worden aan private bedrijven. In een onlangs verschenen rapport van Localis, een overheidsdenktank, stond dat meer dan een derde van de gemeenteraadsleden en gemeentebestuurders denkt dat maatschappelijk werk, afvalinzameling, onderhoud van wegen, planning, huisvesting, en milieu & gezondheid in de toekomst door private bedrijven of vrijwilligersorganisaties kunnen worden uitgevoerd (Cassidy 2012). In deze context is de focus van de coalitie op private levering van overheidsdiensten een beetje een open deur. En toch wordt het steeds duidelijker dat naar-

mate lokale gemeenschappen zich bewust worden van het feit dat de coalitie zo op privatisering aanstuurt, het verzet vanuit de gebruikers van diensten toeneemt. Maar deze voorstellen dienen nog steeds als basis voor uitbreiding van bemoeienis van de private sector binnen het politieapparaat.

Politiesalarissen, arbeidsvoorwaarden en privatisering

Hoewel de huidige trend richting uitbesteding een duidelijke weerspiegeling van de ideologische standpunten van liberale elementen binnen de coalitie is, zijn er ook factoren binnen het politieapparaat die een hervorming bijna onvermijdelijk maken. De omvang en aard van het probleem zijn in detail geschetst in het Winsor Report, dat voortkwam uit het onafhankelijke onderzoek naar de beloning en arbeidsvoorwaarden van agenten en politiepersoneel (HMSO Cm 8325-1, 2012). Het Winsor Report, dat als een van de meest uitgebreide en gedetailleerde evaluaties van politiesalarissen en arbeidsvoorwaarden kan worden gezien, gaf inzicht in de omvang en de aard van het probleem waarvoor het politieapparaat zich gesteld ziet.

Het wordt direct duidelijk dat de politie een aantal van de huidige problemen waarmee zij worstelt, aan zichzelf te wijten heeft. Ondanks een aanzienlijke stijging van het aantal politiemedewerkers en ondersteunend burgerpersoneel bleven de vergoedingen voor overwerk meestijgen. Volgens het rapport was de rekening voor overwerk in Londen bijna £ 4.000 per agent per jaar en het landelijke gemiddelde lag jaarlijks op £ 2.603. Dit kwam bovenop het landelijke salaris dat alle agenten kregen. De opmerkelijke stijging van overwerkvergoedingen werd in het Winsor Report benadrukt omdat deze tegelijk plaatsvond met een toename van het aantal politiemensen, en er een aanzienlijke verlaging van de misdaadcijfers (40% over een periode van twintig jaar) aan vooraf was gegaan. Er leek volgens het Winsor Report en ander onderzoek dus geen aannemelijke verklaring voor de stijging van overwerkvergoedingen te bestaan (Winsor 2012; Boyd, Geoghegan & Gibbs 2011).

Winsor bracht ook aan het licht dat de politiesalarissen 10-15% hoger lagen dan die van andere hulpverleners en dat ze zo'n 60% hoger lagen dan het gemiddelde inkomensniveau in de regio's. Soortgelijke vergelijkingen met pensioenen toonden aan dat politiemensen zeer aan-

trekkelijke pensioenregelingen hadden en dat medewerkers na dertig jaar dienstverband ook nog eens een eenmalige uitkering kregen die haar gelijke niet kende in de overheidssector. Het rapport stelde een aantal hervormingen voor die een eind moesten maken aan het uit zijn voegen barstende beloningssysteem voor de politie dat was ontstaan ten tijde van de regering Thatcher in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het was juist dit belonings- en pensioensysteem dat politiewerk 'onbetaalbaar' maakte, en dat is ook precies de reden voor de opkomst van private beveiligingsbedrijven die beweren veel meer voor veel minder geld te kunnen doen.

Meer flexibel personeel

Dit is de achterliggende gedachte bij de door de plaatselijke politie nagestreefde 'flexibiliteit', want de huidige salarissen en arbeidsvoorwaarden maken het vrijwel onmogelijk om nog extra agenten aan te nemen. Om zeer begrijpelijke redenen is het voor de politie dus aantrekkelijk om mensen in dienst nemen zonder verantwoordelijk te zijn voor de arbeidsvoorwaarden of de hoogte van het salaris. Het verklaart ook de vrij radicale voorstellen in het Winsor Report om het politieapparaat in Engeland en Wales meer concurrerend te maken. Dat zou onder andere moeten gebeuren door stopzetting van nationale loononderhandelingen en de mogelijke introductie van een systeem van regionale salarissen voor politie en andere overheidsdiensten. Omdat private bedrijven natuurlijk kijken naar plaatselijke/regionale salarisseniveaus voor hun personeel, zal dat voor het politieapparaat als geheel ook moeten gaan gelden (Winsor 2012).

Op dit moment hebben politiekorpsen zich in feite uit de markt geprijsd en deze niet te missen kans op hervorming is door de coalitie met beide handen aangegrepen. Toch was het probleem bij de politie al bekend. Uit de eerdere tests op het vlak van 'personeelsmodernisering' bleek dat veel politiechefs zich volledig bewust waren van de enorme overhead die gepaard ging met een uitdijend politieapparaat. Hierbij kwam aan het licht dat verschillende politietaken door burgerpersoneel met een operationele rol zouden kunnen worden uitgevoerd (Loveday 2008), onder andere zichtbare straatpatrouilles door straatwachters en uit burgers bestaande onderzoeksteams. Uit de tests bleek verder dat door de aanstelling van burgerpersoneel binnen onder-

zoeksteams de hoeveelheid tijd die aan strafrechtelijke onderzoeken wordt besteed, gemiddeld met meer dan 50% zou kunnen worden verminderd. Het is daarom geen verrassing dat deze taken nu aan private bedrijven worden uitbesteed omdat het principe van inschakeling van burgers, met zijn relatief lage kosten, zichzelf al ruimschoots heeft bewezen (Loveday 2008).

Conclusie

Een laatste probleem wordt gevormd door het feit dat politiechefs overduidelijk niet staan te springen om private bedrijven in te schakelen, vooral wanneer ze voortkomen uit de PFI-initiatieven. Dit kan een aanwijzing zijn dat er binnen de Association of Chief Police Officers (ACPO, Vereniging van Politiechefs) culturele bezwaren tegen private bemoeienis bestaan (Button, Williamson & Johnston 2007). Dergelijke culturele barrières zullen door de nieuwe Police & Crime Commissioners snel worden geslecht, omdat ze hun ogen niet kunnen sluiten voor de enorme besparingen die uitbesteding oplevert. Het is duidelijk dat de regering de PCC's zal aanmoedigen om investeringen uit de private sector te omarmen.

Zeer onlangs gaf de Policing Minister (minister voor politiezaken) nog aan dat samenwerking met de private sector tot kostenverlaging en betere dienstverlening aan het publiek zou leiden. Hij richtte zich daarbij rechtstreeks tot PCC-kandidaten door hen aan te sporen om 'de trend naar privatisering een nieuwe stimulans te geven'. Hij benadrukte daarbij dat elk Brits pond aan besparing zou worden besteed aan 'meer blauw op straat' (Morris 2012). Omdat PCC's in de toekomst direct verantwoordelijk zullen zijn voor het politiebudget, heeft het voorstel van de minister vergaande gevolgen voor alle politiekorpsen, ongeacht de mening van politiechefs en de ACPO.

Hoewel het natuurlijk lastig is om de uiteindelijke uitkomst te voorspellen, lijkt het voor de hand te liggen dat de huidige trend om de private sector te betrekken bij het politiewerk zal worden voortgezet en zal groeien. Ondanks de actieve en de zeer openlijke oppositie van de Police Federation tegen de privatisering en de voorgestelde hervorming van de arbeidsvoorwaarden is de huidige Home Secretary (minister van Binnenlandse Zaken) niet van haar doelstelling afgeweken.

En hoewel de trend naar uitbesteding de stelling van 'verankerd pluralisme' van Shearing (2005) lijkt te ondersteunen, is het van belang om te weten dat dit standpunt niet op volledige bijval kan rekenen. Een aantal PCC's heeft de geplande uitbesteding van politietaken bijvoorbeeld al openlijk van de hand gewezen. Daarnaast worden er nu vraagtekens gezet bij het aandringen op tienjaarscontracten door private bedrijven. Contracten die zo lang lopen, geven de contracterende partij een enorm sterke onderhandelingspositie omdat alternatieven steeds moeilijker te vinden zijn.

Toch gaf de aanstelling van Tom Winsor, auteur van het gelijknamige rapport uit 2012, tot Chief of her Majesty's Inspectorate (Hoofd van het Koninklijk Politie-inspectoraat) blijk van het streven van de regering om het politieapparaat te hervormen. Als eerste burger uit de geschiedenis die deze functie bekleedt, zal Winsor naar verwachting de voorstellen uit zijn rapport willen doorvoeren. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat PCC's en politiechefs in de toekomst ook nauwer met het Police Inspectorate zullen gaan samenwerken in plaats van met de Home Office, zoals voorheen het geval was.

Ondanks de door de Police Federation voorspelde rampzalige gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen op het politiebudget en de 20% vermindering van het aantal politiemensen liegen de feiten nu eenmaal niet. De misdaadcijfers die de Home Office in oktober 2012 publiceerde, gaven duidelijk aan dat het aantal geregistreerde misdaadgevallen in Engeland en Wales opnieuw is gedaald (Ford 2012). Sterker nog, ondanks dat er tot op heden 10.000 politiemensen zijn wegbezuinigd, lieten de misdaadcijfers tot en met eind juni 2012 een daling van 6% zien (op een totaal van 3,9 miljoen overtredingen), het laagste aantal sinds 1989 (Ford 2012). De daling van het aantal geregistreerde misdaadgevallen lijkt het standpunt van de regering, die zegt dat het niet om de aantallen gaat maar om wat de politie daadwerkelijk doet, te ondersteunen. De bewering van de regering dat een vermindering van het aantal politiemensen kan worden opgevangen door agenten via uitbesteding van 'back office'-taken te ontlasten, lijkt dus te worden bewaarheid. En dat is op zich een serieuze reality check voor politiefunctionarissen die de noodzaak voor hervorming in twijfel trekken.

Literatuur

Blair 2009

I. Blair, *Policing controversy*, Londen: Profile Books 2009.

Boyd, Geoghegan & Gibbs 2011

E. Boyd, R. Geoghegan & B. Gibbs, *Cost of the cops. Manpower and deployment in policing*, Londen: Policy Exchange 2011.

Button, Williamson & Johnston 2007

M. Button, T. Williamson & L. Johnston, 'Too many chiefs and not enough chief executives. Barriers to the development of PFI in the police service in England and Wales', *Criminology and Criminal Justice* 2007, p. 287-305.

Cassidy 2012

S. Cassidy, 'Private sector "could control local services"', *The Independent* 14 september 2012.

Conservative Party 2007

Conservative Party, *Policing for the people*, Interim report of the Police Reform Taskforce Londen.

Dunkley 2012

J. Dunkley, 'G4S tries to shake off Olympic stigma', *The Independent* 7 november 2012.

Ford 2012

R. Ford, 'Tougher security and better policing cuts crime by half', *The Times* 19 oktober 2012.

Jowit 2012

J. Jowit, 'CBI wants a third of public spending thrown open', *The Guardian* 24 oktober 2012.

Lawson 2012

D. Lawson, 'Police and press are at war with the PM. Mitchell was just a pretext', *The Independent* 23 oktober 2012.

Loveday 2008

B. Loveday, 'Workforce modernisation in the police service', *International Journal of Police Science and Management* 2008, p. 136-144.

Loveday 2012

B. Loveday, *Police reform in England and Wales. A new dimension in accountability and service delivery in the 21st century*, Paper presented to the EPIC Conference, Department of Law Uppsala University, 2012.

Morris 2012

N. Morris, 'G4S in the running to take control of privatised probation', *The Independent* 23 oktober 2012.

Reliance 2008

Reliance, *Newsletter of Reliance Secure Task Management*, Bristol: Patchway 2008.

Shearing 2005

C. Shearing, 'Paradigms for policing', Lecture held at the conference *A decade of criminal justice in South Africa: Consolidating transformation*, 7-8 februari 2005, www.csvr.org.za/wits/confpaps/shearing.htm.

Travis 2012

A. Travis, 'G4S hiring staff to carry out criminal investigations', *The Guardian* 15 augustus 2012.

West 2012

K. West, 'G4S trio for high jump over Games shambles', *The Sunday Times* 23 september 2012.

West Midlands Police 2012

West Midlands Police, *Press Release: forces announce business partnering for police bidders*, Birmingham: Lloyd House 2012, retrieved at www.west-midlands.police.uk/misc/bpp/index.asp.

Winsor 2012

T. Winsor, *Independent review of police officer and staff remuneration and conditions. Final report*, Vol. 1, Cm 8325-1 HMSO, Londen 2012.

Marktwerving in het forensisch onderzoek: toekomst of toekomstmuziek?

*N. Struiksma en H.B. Winter**

'Ter hoogte van het raam van het eerste klaslokaal, gezien vanaf de straat, had een man openbare schennis gepleegd ten overstaan van de alleen in het lokaal aanwezige lerares. Tevens had dader zich daarbij bevredigd waardoor op de buitenzijde van de ruit een spermaspoor is achtergebleven.'

'Er was een schietincident te Q. Daarbij wordt geschoten op twee inzittenden van een auto. De twee personen raken zwaargewond. Ter plaatse wordt een verdachte aangehouden waarvan een schiethandenset wordt afgenomen.'

'X werd dood aangetroffen in een auto te Y. Getuigen verklaren dat hij is geliquideerd. Door de zaakofficier wordt een gerechtelijke sectie gelast teneinde de doodsoorzaak te bepalen.'

Hierboven worden drie misdrijven beschreven waarbij politie en het Openbaar Ministerie forensisch onderzoek gebruiken in het kader van de opsporingsonderzoeken naar de daders. Dergelijke DNA-, schotresten- en pathologische onderzoeken vormen geen uitzondering in de opsporing, integendeel. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) voert jaarlijks meer dan 50.000 forensische onderzoeken uit. Het bijzondere aan bovenstaande casus is echter dat de forensische onderzoeken niet door het NFI zijn verricht, maar door particuliere forensische instituten. Dat gebeurde in het kader van een pilot waarin voor

* Mr. Niko Struiksma is directeur van Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek en advies. Prof. dr. Heinrich Winter is directeur van Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek en advies. Winter is daarnaast als universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar Toezicht verbonden aan de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op het rapport *Bekend maakt bemind. Evaluatieonderzoek pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten'* (Struiksma & Winter 2012).

de jaren 2010 en 2011 door de minister van Veiligheid en Justitie in totaal € 3,5 miljoen beschikbaar is gesteld, waarmee politie en justitie onder bepaalde voorwaarden particuliere forensische instituten konden inschakelen voor werkzaamheden die normaliter door het NFI verricht worden.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de pilot geëvalueerd door onderzoeksbureau Pro Facto. Dat gebeurde door alle zaken die in het kader van de pilot door particuliere instituten zijn onderzocht, te bestuderen. Er is een Landelijke Toetsingscommissie (LTC) ingesteld die alle aanvragen van politie en justitie voor financiering van particulier uitgevoerd forensisch onderzoek beoordeelde. Deze aanvragen, met informatie over de aard en inhoud van de zaak, werden door de LTC ook beschikbaar gesteld aan de onderzoekers. Alle aanvragers zijn telefonisch of face-to-face geïnterviewd over hun ervaringen met de particuliere instituten en met het NFI.

In dit artikel komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde. Om te beginnen wordt ingegaan op forensisch onderzoek, op de pilot in het kader waarvan forensisch onderzoek kon worden uitbesteed aan particuliere instituten, op de zaken die in het kader van die pilot zijn uitbesteed, en de ervaringen van politie en justitie daarbij. Aan het slot van het artikel wordt ingegaan op de vraag of er in de pilot sprake was van marktwerking en op de toekomst van het forensische onderzoek door particuliere instituten.

Forensisch onderzoek

Forensisch onderzoek of forensische wetenschap is (veelal technisch) onderzoek dat gedaan wordt ten behoeve van de waarheidsvinding in strafrechtelijke onderzoeken. Er is geen algemeen gebruikelijke definitie voor het begrip. De gehanteerde omschrijvingen hebben gemeenschappelijk dat ze een breed spectrum aan methoden, technieken en expertisegebieden aanduiden die gebruikt worden bij de rechtspleging (Koops e.a. 2010, p. 16). Verreweg de meeste forensische onderzoeken betreffen de uitvoering van forensisch-technisch onderzoek. Binnen die categorie komt DNA-onderzoek (humane biologische sporen) veruit het meest voor. Daarnaast wordt relatief veel toxicologisch onderzoek uitgevoerd. Andere meer voorkomende technisch-forensische

onderzoeken zijn sporenonderzoek (kras-, indruk-, vormsporen), vingerafdrukken en drugsanalyse.

Van oudsher wordt forensisch-technisch onderzoek binnen de Nederlandse strafrechtsketen uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Het NFI is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Lange tijd was het NFI de enige aanbieder in Nederland van forensische expertise. In 1994 is het Forensisch Laboratorium voor DNA Onderzoek (FLDO) opgericht als (wettelijk) instituut voor contra-expertise. Dat ontleende zijn bestaansrecht aan de eerste DNA-wet. Op basis daarvan moest er een mogelijkheid komen voor een onafhankelijke contra-expertise. In de 21ste eeuw zagen andere particuliere forensische instituten het licht. De bekendste particuliere initiatieven zijn The Maastricht Forensic Institute (TMFI), Verilabs, FOX-IT, de Forensische Polikliniek Kindermishandeling en Independent Forensic Services (IFS). Voor een deel leveren deze instituten dezelfde producten en diensten als het NFI, ook ten behoeve van politie en justitie. Daarnaast worden ook diensten aan anderen (particulieren, advocatuur, bedrijven) aangeboden.

Als politie of justitie een forensisch onderzoek door het NFI laat verrichten, wordt dit gefinancierd vanuit het budget dat vanuit de justitiebegroting beschikbaar wordt gesteld. In 2011 bedroeg dat € 71,6 miljoen, waarvan zo'n 70% (€ 50 miljoen) bestemd was voor forensisch zaakonderzoek. Als politie of justitie forensisch onderzoek laat uitvoeren door het NFI, vindt hiervan geen afzonderlijke facturering of betaling plaats. Om te voorkomen dat er een ongelimiteerd beroep op het NFI wordt gedaan, zijn met de politiekorpsen en het OM afspraken gemaakt in de vorm van Service Level Agreements (SLA's). Voor de meeste producten is in dat kader een maximum aantal afgesproken (bijvoorbeeld: maximaal 200 DNA-onderzoeken per maand).

Politie en justitie kunnen hun forensische onderzoeken ook laten verrichten door particuliere instituten, maar de kosten daarvan worden per geval afzonderlijk in rekening gebracht. Dat betekent dus dat voor het laten uitvoeren van forensisch onderzoek door particuliere instituten financiering gevonden moet worden, waar dat bij het NFI niet het geval is. De financiering van door andere forensische instituten dan het NFI uitgevoerd onderzoek kan op twee manieren worden gedekt:

- uit de algemene middelen van de politie, waarin ook de middelen voor opsporing zijn voorzien, en

- het budget gerechtskosten in strafzaken van het Openbaar Ministerie; de verdeling hiervan wordt regionaal bepaald door de regionale colleges c.q. de arrondissementen.

In de praktijk levert dit een behoorlijke drempel op. Het gevolg daarvan voor de praktijk is dat het NFI het overgrote deel van het forensisch onderzoek in Nederland uitvoert.

Pilot

Diverse partijen in de Tweede Kamer zagen in het voorgaande voldoende reden om in oktober 2008 aandacht te vragen voor de positie van particuliere instituten in het forensisch onderzoek in de strafrechtsketen.¹ De minister geeft als reactie hierop in een brief van 29 juni 2009² aan te hechten aan de instandhouding van de positie van het Nederlands Forensisch Instituut. Hij ziet echter ook aanleiding tot een nadere beschouwing van de positie van particuliere onderzoeksinstituten. Hij noemt vier redenen waarom de inschakeling van particuliere instituten wenselijk zou kunnen zijn:

- Onderzoeksresultaten moeten soms snel beschikbaar zijn voor de opsporing.
- De vraag naar forensisch onderzoek zal naar verwachting verder toenemen.
- Na de inwerkingtreding van de Wet deskundige in strafzaken wordt aan de verdachte een uitdrukkelijk recht toegekend om te verzoeken tot een contra-expertise. *Equality of arms* is daarbij van belang. Ook voor de verdediging dienen goede deskundigen beschikbaar te zijn. De Wet deskundige in strafzaken bevestigt het belang van de beschikbaarheid van goede deskundigen.
- Het NFI beschikt niet altijd over bepaalde specialistische expertise.

De minister schrijft dat een breed aanbod van forensische dienstverlening kan bijdragen aan een goed functionerend strafrechtelijk bestel. Particuliere instituten kunnen daaraan bijdragen. Omdat er op dat moment nog weinig ervaringen waren met de inschakeling van particuliere forensische instituten, besloot de minister in 2009 tot het

1 Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nr. 81.

2 Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nr. 150.

instellen van een pilot. Hij stelt over een periode van twee jaar € 3,5 miljoen beschikbaar om forensisch onderzoek te laten verrichten door andere instituten dan het NFI. Het geld kan worden besteed aan onderzoeken die voldoen aan één of meer van de volgende criteria:

- Er is extra snelheid gewenst.
- Het NFI heeft geen capaciteit beschikbaar.
- Er is sprake van een contra-expertise.
- Het NFI beschikt niet over het betreffende specialisme.

Voldeed een aanvraag naar het oordeel van de LTC niet aan minstens een van de criteria en/of aan de beginselen van subsidiariteit of proportionaliteit, dan diende de aanvraag te worden afgewezen. Dat is in 10% van de aanvragen gebeurd. Niet alleen politie en justitie konden een beroep doen op financiering in het kader van de pilot, dat gold ook voor de advocatuur. Daar is echter maar zeer sporadisch gebruik van gemaakt.

Forensische onderzoeken in de pilot

In totaal zijn in het kader van de pilot, die liep in 2010 en 2011, 268 forensische onderzoeken uitgevoerd door particuliere instituten. Van vrijwel alle arrondissementen of hiermee samenvallende politie-regio's waren zaken afkomstig, hoewel vanuit sommige regio's maar enkele onderzoeksopdrachten zijn verstrekt. In veruit de meeste gevallen (meer dan een derde) is een onderzoek uitbesteed aan een particulier instituut omdat het NFI geen capaciteit beschikbaar had. Anders gezegd, het maximaal aantal zaken dat politie en justitie in het kader van de Service Level Agreement aan het NFI mochten aanleveren, volstond vaak niet. Dat was vooral het geval in Amsterdam, waar vandaan de meeste gehonoreerde aanvragen kwamen, meer dan een derde van het totaal. De verklaring die in Amsterdam voor het hoge aantal aanvragen werd gegeven, is dat het maximaal aantal forensische onderzoeken dat vanuit Amsterdam maandelijks bij het NFI kan worden ingediend, vaak al halverwege de maand was bereikt. Dit illustreert dat de vraag naar forensisch onderzoek groter is dan het aanbod. In veel van de 268 zaken zou zonder de pilot waarschijnlijk geen forensisch onderzoek verricht zijn. Dit betreft voornamelijk zaken met een lagere prioritering die voor de betrokkenen desondanks een grote impact

hebben. Gedacht kan worden aan overvallen, berovingen, steekpartijen en zedendelicten. Het lijkt helaas onvermijdelijk dat de vraag naar forensisch onderzoek altijd groter zal zijn dan het aanbod, zeker met de steeds toenemende technische mogelijkheden en verbeterde forensische technieken. Bij de meest uiteenlopende delicten, ook lichte zoals woninginbraken, worden namelijk sporen veiliggesteld door de technische recherche. Als deze sporen allemaal onderzocht zouden moeten worden met forensische technieken, zou de capaciteit een veelvoud moeten zijn van wat op dit moment beschikbaar is.

De diversiteit van de onderzoeken die in de pilot door particuliere instituten zijn uitgevoerd, was slechts beperkt. Meer dan twee derde van de zaken betrof DNA-onderzoek. Dat is niet verwonderlijk omdat dit het forensische product is waar het meeste vraag naar is. Bij het NFI is dat niet anders. De DNA-onderzoeken zijn vooral uitgevoerd door Verilabs en TMFI en in mindere mate door IFS. Verilabs uit Leiden en TMFI uit Maastricht bieden een veelvoud aan forensische producten aan. Naast DNA-onderzoek gaat het daarbij bijvoorbeeld ook om drugs-, pathologisch en toxicologisch onderzoek. IFS richt zich vooral op complexe zaken waarbij uitputtend criminalistisch en technisch DNA-onderzoek wordt verricht. Het betreft vaak langdurige onderzoeken. Anders dan Verilabs en TMFI profileert IFS zich niet als een (onder meer) sneller alternatief voor het NFI. IFS werd daarom vooral ingeschakeld in zaken die vast zaten en waarbij de laatste hoop op een doorbraak op IFS gevestigd was.

Andere forensische onderwerpen die in het kader van de pilot relatief vaak voorkwamen, waren forensische geneeskunde (in 9% van de zaken), rechtspsychologie (6%), forensische pathologie (5%) en schotstondenonderzoek (4%). Bij de forensisch geneeskundige zaken ging het vrijwel steeds om (al dan niet vermeende) gevallen van kindermishandeling en/of -misbruik. Deze onderzoeken zijn verricht door de Forensische Polikliniek Kindermishandeling. Dit is een tweedelijnsvoorziening die als enige in Nederland forensisch letselonderzoek verricht bij 0- tot 18-jarigen. De rechtspsychologische onderzoeken zijn vrijwel alle uitgevoerd door TMFI. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de betrouwbaarheid van getuigen(verhoren). Dit is een product dat niet door het NFI wordt aangeboden.

Ervaringen

Zo'n 60% van de aanvragers van financiering voor particulier forensisch onderzoek in het kader van de pilot (hierna: de aanvragers) had geen eerdere ervaringen met particuliere forensische instituten. Verilabs en TMFI, de instituten waaraan in het kader van de pilot veruit de meeste zaken zijn uitbesteed, waren bij de meeste aanvragers tot de pilot onbekend. Door actieve acquisitie hebben de instituten – met succes – getracht hun naamsbekendheid te vergroten en opdrachten binnen te halen. Voorheen hadden de betrokkenen binnen politie (met name rechercheurs en teamleiders) en justitie (officieren van justitie, parketsecretarissen) dus vooral ervaring met de (dienstverlening van) het NFI. In het onderzoek, waarvoor alle aanvragers zijn geïnterviewd, zijn de ervaringen met de particuliere instituten vergeleken met die met het NFI.

Snelheid

Door veel respondenten is de snelheid van de uitgevoerde onderzoeken en rapportages door particuliere instituten als een zeer positief aspect van de uitbesteding aan particuliere forensische instituten aangemerkt. De snelheid van de particuliere instituten werd daarbij vergeleken met die van het NFI in vergelijkbare zaken. In 16% van de gevallen is de verwachting uitgesproken dat het betreffende forensische onderzoek *even snel* door het NFI zou zijn uitgevoerd en in 2% van de gevallen dat het NFI het sneller zou hebben gedaan. In de overige gevallen (75%) zou het naar de verwachting van de respondenten bij het NFI (*veel*) langer hebben geduurd. Als het gaat om DNA-onderzoek, zou het NFI volgens respondenten in 86% van de onderzoeken in vergelijkbare gevallen (*veel*) langzamer zijn geweest.

Een objectieve statistische vergelijking van de doorlooptijden van de particuliere instituten en het NFI is overigens niet te maken. De particuliere instituten hanteren niet dezelfde productencatalogus als het NFI, dat alleen als het gaat om DNA-onderzoek al diverse producten onderscheidt. Bovendien zijn de DNA-producten van het NFI in 2010 en 2011 veranderd. Het NFI heeft zijn doorlooptijden de afgelopen jaren overigens aanzienlijk verkort. In de periode 2006-2011 is de gemiddelde doorlooptijd van alle producten van het NFI tezamen met

87% gedaald, van 135 dagen naar minder dan 20, zo blijkt uit gegevens van het NFI. Dat wordt onderkend door de geïnterviewde aanvragers. Desondanks worden de korte levertijden van de particuliere instituten nog steeds als een pluspunt ervaren.

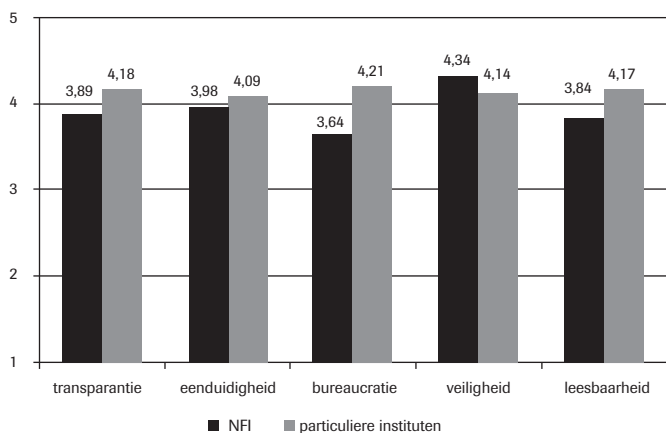
Kwaliteit

Niet altijd leverden de particulier uitgevoerde forensische onderzoeken bruikbare resultaten op. In bijvoorbeeld DNA-onderzoeken die niet bruikbaar waren, hebben de sporen geen profiel opgeleverd of kon het profiel niet gekoppeld worden aan een concrete verdachte. Het forensische onderzoek droeg bij aan de waarheidsvinding doordat resultaten belastend of ontlastend waren voor de verdachte of er was sprake van een match in de DNA-databank.

De ultieme test voor de bruikbaarheid van particulier forensisch onderzoek betreft het rechterlijke oordeel. Er zijn nauwelijks gegevens beschikbaar of de resultaten van het particulier onderzoek stand hebben gehouden in de rechtszaal: veel zaken waren nog niet op zitting geweest, respondenten van de politie kennen het vonnis vaak niet en binnen het OM is geen integraal overzicht aanwezig. Aan de andere kant, er zijn geen voorbeelden bekend van particuliere onderzoeken, uitgevoerd in het kader van de pilot, die door de rechter als ondeugdelijk of onbruikbaar terzijde zijn geschoven. Forensische officieren van justitie hebben in het onderzoek aangegeven dat er naar hun weten geen verschil bestaat in de mate waarin een door particulier instituut respectievelijk het NFI uitgevoerd forensisch onderzoek in rechterlijke vonnissen bijdroeg aan de bewijsvoering.

De minister gaf in 2009 bij de aankondiging van de pilot aan dat bij alle forensische onderzoeken 'kwaliteit, veiligheid en continuïteit van beschikbaarheid van forensische dienstverlening' moeten zijn gewaarborgd. Dit kwaliteitscriterium hebben we uitgesplitst in de volgende aspecten:

- leesbaarheid
- veiligheid
- rompslomp (bureaucratie)
- eenduidigheid
- transparantie

Figuur 1 Gemiddelde scores op schaal 1-5 per kwaliteitsaspect

Aan alle aanvragers is gevraagd om met betrekking tot deze kwaliteitsaspecten hun oordeel uit te spreken over het door hen aangevraagde particuliere forensische onderzoek. Hetzelfde is aan de aanvrager gevraagd over vergelijkbare onderzoeken waarbij hij of zij direct betrokken was en die door het NFI zijn uitgevoerd.

In de navolgende tabel zijn de gemiddelde scores van het NFI en de particuliere instituten op de verschillende kwaliteitsaspecten weergegeven. Het betreft scores op een schaal van 1 tot 5. De score 1 is daarbij uiterst negatief en de score 5 uiterst positief.

Opvallend is dat de particuliere instituten op vier van de vijf aspecten beter scoorden dan het NFI. Met uitzondering van het aspect 'eenduidigheid' zijn de verschillen significant.³ Daarbij gelden drie kanttekeningen. In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat het hier om *subjectieve* scores gaat, oftewel, om de meningen van de aanvragers. Sommige van de aspecten zijn vrijwel per definitie subjectief van aard (zoals leesbaarheid en rompslomp). Voor andere geldt dat niet. Een aspect als veiligheid van het onderzoeksmateriaal bijvoorbeeld, kan objectief worden beoordeeld. In het kader van de ISO-certificering

3 Uitgaande van een p-waarde van 0,05.

gebeurt dat ook. Desondanks is, net als met sociale veiligheidsgevoelens in het dagelijks leven (veiligheid op straat, in en om het huis, in openbare ruimten, enz.), ook het subjectieve oordeel over de veiligheid van het onderzoeksmateriaal van belang. Als daar twijfels over zijn, zou dat een barrière kunnen vormen om zaken uit te besteden aan particuliere instituten.

Bij het voorgaande zijn drie kanttekeningen te plaatsen. De eerste is dat functionarissen die evident geen vertrouwen hadden in de kwaliteit en veiligheid van particuliere instituten, niet in de pilot vertegenwoordigd waren. Degenen die aanvragen indienden in het kader van de pilot, vormden daarmee geen representatieve steekproef. Desondanks kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de 'gebruikers' in de pilot over het algemeen (zeer) tevreden zijn over de uitbesteding van forensisch onderzoek aan de particuliere instituten.

Een tweede kanttekening is dat zaken als leesbaarheid en eenduidigheid ondergeschikt zijn aan de bijdrage aan de waarheidsvinding en de bewijskracht voor de rechter. Aan een heel toegankelijk rapport met een heel eenduidige uitkomst ('het is zeker dat het gevonden spoor toebehoort aan verdachte X') moet inhoudelijk niet getwijfeld kunnen worden. Bij eenduidigheid gaat het om de vraag of een resultaat voor meerdere interpretaties vatbaar is. Zijn particuliere instituten stelliger dan het NFI? Het positieve oordeel over de eenduidigheid van rapportages van particuliere instituten hangt zeker samen met hun over het algemeen als leesbaarder ervaren rapporten. Een andere verklaring is dat het NFI volgens respondenten doorgaans wat minder stellig is in zijn conclusies en onderzoeksbevindingen. Kwaliteit en het voldoen aan wetenschappelijke normen en eisen staan ook wat dat betreft voorop. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de door particuliere instituten uitgevoerde forensische onderzoeken niet aan die eisen voldoen.

Marktwerking?

De pilot was bij veel betrokkenen bekend onder de benaming 'pilot marktwerking'. Was dat een goede benaming? Nee, van marktwerking was maar in zeer beperkte mate sprake. Zo mocht alleen uitbesteed worden indien er voldaan werd aan minstens één van vier criteria. Er was dus geen open markt van vraag en aanbod, maar van een situatie

waarin de overheid de financier was en de monopolist (NFI) slechts onder bepaalde omstandigheden andere aanbieders hoefde te dulden. Van 'concurrentie' kon in feite niet worden gesproken, omdat er in een concreet geval door de gebruiker niet gekozen kon worden tussen het NFI en een andere aanbieder. Een forensisch onderzoek moest worden uitgevoerd bij het NFI, tenzij het NFI om redenen die vielen binnen één of meer van de vier genoemde criteria niet aan de vraag kon voldoen. Bovendien was het niet de markt of de vragende partij die bepaalde of er sprake was van bijvoorbeeld een specialisme, maar (uiteindelijk) de landelijke toetsingscommissie. Er vond dus regulering door derden plaats.

In de tweede plaats was er geen sprake van marktwerking omdat de pilot van tijdelijke aard was (zoals te doen gebruikelijk bij pilots) en de vraag van politie en justitie grotendeels afhankelijk was van het aanbod en de workload bij het NFI. Het aantal zaken dat uitbesteed werd, fluctueerde daardoor behoorlijk. Het was door deze factoren dat het voor particuliere instituten problematisch was extra investeringen te doen in menskracht, expertise en faciliteiten. Ook daardoor was er geen sprake van zuivere marktwerking.

In één opzicht was er wel sprake van een daadwerkelijke markt voor forensisch onderzoek. Op een aantal terreinen, waaronder het veruit meest voorkomende DNA, zijn er meerdere aanbieders. 'Klanten' die ontevreden waren over de kwaliteit of de prestaties van een particulier instituut, hadden daarmee de mogelijkheid om een alternatief instituut in te schakelen. Wat dat betreft, is er wel sprake van een zichzelf regulerende markt: tevreden klanten komen terug en ontevreden klanten niet. Bij een monopolie is dat niet mogelijk.

De toekomst

De ervaringen van de gebruikers van de forensische diensten van de particuliere instituten zijn dus positief, zowel in absolute zin als afgezet tegen de ervaringen met het NFI. De inzet van particuliere instituten voorzagt ook in een behoefte. De voor de start van de pilot door de minister genoemde redenen voor de wenselijkheid van inschakeling van particuliere instituten (snelheid, toenemende vraag naar forensisch onderzoek, equality of arms bij contra-expertises en specialistische kennis) zijn nog onverkort van toepassing. Desondanks heeft de

minister in juli 2012 besloten geen structureel vervolg te geven aan de pilot.⁴ Dat betekent dat politie en justitie zelf voor financiering dienen te zorgen indien men een beroep wil doen op particuliere forensische instituten, bijvoorbeeld in de gevallen waarin het NFI capaciteitsproblemen heeft of extra snelheid gewenst is.

De minister gebruikt in zijn brief aan de Tweede Kamer⁵ drie argumenten om alleen de forensische producten van het NFI te blijven financieren. We bespreken ze hier kort.

1. Een in het onderzoek geschetst toekomstscenario was om de financiering door het ministerie van bepaalde veelvoorkomende forensische producten, zoals in elk geval DNA-onderzoek, niet meer te beperken tot het NFI en een vooraf bepaald deel te laten verrichten door particuliere instituten. De minister schrijft hierover: 'Dat zou afbreuk doen aan de huidige flexibiliteit, omdat tot nu toe is gebleken dat de behoefte aan bepaalde expertises snel kan wisselen. Het overhevelen van delen van productgroepen kan leiden tot inefficiënties in de productie, doordat delen van de capaciteit van het NFI (met name DNA) onbenut zouden blijven, terwijl er elders bij particuliere instituten capaciteit zou worden opgebouwd.'

Dit argument is niet steekhoudend. De behoefte aan DNA-onderzoek is altijd groot. Sterker nog, de vraag naar het verrichten van DNA-onderzoek zal waarschijnlijk altijd groter zijn dan het aanbod. Politie en justitie moeten altijd prioriteiten stellen in de sporen die ze naar het NFI sturen, omdat het NFI de capaciteit niet heeft om aan de vraag te voldoen. Er zal daarom altijd (meer dan) voldoende vraag naar DNA-onderzoek zijn om geen capaciteit van het NFI onbenut te laten. In dit kader is het opvallend dat de minister op een andere plaats in zijn brief schrijft dat de inschakeling van particuliere instituten als voordeel heeft dat de vraag beter kan worden gespreid en dat innovatie wordt bevorderd. Dat doet ons inziens afbreuk aan het door de minister hiervoor gebruikte argument tegen de inschakeling van particuliere instituten bij forensisch onderzoek.

2. Politie en justitie kunnen, zo stelt de minister, altijd opdrachten verstrekken aan particuliere instituten. Ze zijn niet gebonden aan het NFI. Dat argument klopt zonder meer. De geldende financieringsstructuur staat dit echter in de praktijk in de weg. Als politie en justi-

4 Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 106.

5 Idem.

tie een forensisch onderzoek door het NFI laten verrichten, wordt dit gefinancierd uit het budget dat vanuit de justitiebegroting rechtstreeks aan het NFI beschikbaar wordt gesteld. Er wordt door het NFI dus geen factuur aan de officier van justitie of rechercheur gestuurd voor de verrichte diensten. Dat gebeurt wel als ze voor hetzelfde forensische onderzoek naar een particulier instituut zouden gaan. Er moet steeds binnen het arrondissement of de politieregio gezocht worden naar afzonderlijke financiering voor onderzoeken door particuliere instituten. In de praktijk levert dit een behoorlijke drempel op, waardoor het niet vaak gebeurt.

3. 'Concurrentie van particuliere instituten kan leiden tot werken onder de kostprijs, met als mogelijk optredende negatieve effecten dat de kwaliteit onder druk komt te staan als daarvoor geen harde eisen gelden en dat op innovatie wordt bezuinigd. In het Verenigd Koninkrijk heeft deze situatie zich ook daadwerkelijk voorgedaan', zo schrijft de minister.

In het Verenigd Koninkrijk was de Forensic Science Service (FSS) een forensisch laboratorium dat te vergelijken was met het NFI. Lange tijd was FSS te beschouwen als de monopolist op het gebied van forensisch onderzoek voor de politie. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er ook andere aanbieders, maar de politie deed vrijwel uitsluitend een beroep op FSS. De betalingssystematiek was dezelfde als in Nederland. In 1999 veranderde dit en moest de politie zelf gaan betalen voor forensisch onderzoek. De budgetten voor forensisch onderzoek werden overgeheveld naar de politie. Tot 2002 bleef FSS 'preferred supplier' voor de politie en bleef de monopoliepositie feitelijk in stand. De politie werd echter meer kostenbewust, besteedde minder uit en richtte zelf ook laboratoria in. In 2005 werd de FSS een GovCo (Government-owned Company), waardoor het een echte marktspeeler werd. Het marktaandeel van FSS daalde naar 60%. In 2010 raakte FSS in ernstige financiële problemen en op 31 maart 2012 is het instituut definitief gesloten.

Uit onderzoek van Koops e.a. blijkt dat er lessen getrokken kunnen worden uit de verzelfstandiging in het Verenigd Koninkrijk van de voormalige monopolist Forensic Science Service: 'Daaruit valt te concluderen dat juist de overgangsfase van een monopolie naar een (min of meer) vrije markt veel aandacht behoeft, waarbij te overwegen valt

om marktwerking langs lijnen van geleidelijkheid in te voeren.’ (Koops e.a. 2010) Overigens kent het Nederlandse stelsel diverse instrumenten voor kwaliteitsbewaking. Daaronder vallen wet- en regelgeving, ISO-certificeringen door de Raad voor Accreditatie, de Wet deskundige in strafzaken en het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen. In het Verenigd Koninkrijk was de kwaliteitsborging juist een ondergeschoven kindje. ‘De Forensic Science Regulator die hierop moet toe zien, is pas geïnstalleerd nadat de markt werd geopend. (...) Het niet kennen van toekomstige voorwaarden is voor marktpartijen een drempel. Er is immers geen duidelijkheid over de hoogtes van de toekomstige investeringen.’ (Koops e.a. 2010)

Tot slot

Zoals eerder is uiteengezet, heeft de minister aangegeven dat een breed aanbod van forensische dienstverlening kan bijdragen aan een goed functionerend strafrechtelijk bestel. Zijn besluit om de (feitelijke) monopoliepositie van het NFI in stand te houden kan dat gewenste brede aanbod in de wielen rijden. De pilot waarin geëxperimenteerd is met het laten uitvoeren van forensisch onderzoek door particuliere instituten, kan voor de minister geen aanleiding zijn geweest te besluiten de marktwerking in het forensisch onderzoek niet te stimuleren. De ontwikkelingen rond het Engelse forensische instituut FSS hebben dat wellicht wel. Van de lessen in Engeland zou in Nederland kunnen worden geleerd. Evident is echter dat in de huidige situatie, waarin het NFI dankzij de bekostigingssystematiek in feite monopolist is op de markt van politie en justitie, de marktwerking in het forensisch onderzoek in de kiem wordt gesmoord. Het is zeer de vraag of enkele van de bestaande particuliere forensische instituten levensvatbaar zijn zonder opdrachten van politie en justitie.

Literatuur

Koops, Leukfeldt & Hoogenboom 2010

B.-J. Koops, R. Leukfeldt & B. Hoogenboom, *Marktwerking in het forensisch onderzoek. Een veldverkenning*, Den Haag: WODC 2010.

Struiksma & Winter 2012

N. Struiksma & H.B. Winter (Pro Facto), *Bekend maakt bemind. Evaluatieonderzoek pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten'*, Den Haag: WODC 2012. Het rapport is te downloaden op www.profacto.nl.

Private rechtspraak: online én offline een realiteit

*C.N.J. de Vey Mestdagh en T. van Zijljen**

Tussen gebruikers van eBay en Paypal worden meer dan 60 miljoen conflicten betreffende koop en verkoop van goederen en diensten per jaar behandeld met behulp van de conflictoplossingsprotocollen van Modria (Gramatikov 2012, p. 54 en www.modria.com). Het gaat daarbij om veelal eenvoudige geschillen betreffende niet leveren, niet conform leveren en niet betalen. De wijze van oplossen van deze geschillen kan worden gekwalificeerd als *alternative dispute resolution* (ADR) omdat niet wordt gekozen voor de reguliere weg via de overheidsrechter. Ook is er sprake van *online dispute resolution* (ODR) omdat de oplossing online wordt uitgevoerd.¹ Private alternatieven voor traditionele publieke rechtspraak worden over het algemeen gecategoriseerd als onderhandelen, bemiddelen en arbitrereren. Partijen bereiken samen een oplossing (compromis) door onderhandeling. Als zij daarbij worden bijgestaan door een bemiddelende neutrale derde partij, dan wordt gesproken van *mediation*. Als deze derde partij ook een bindende uitspraak kan doen, dan wordt dit in Nederland meestal aangeduid als *bindend advies* óf als *arbitrage* als aan de voorwaarden van artikel 1021 Rv (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) is voldaan. Hier houden de ontwikkelingen echter niet op. Nieuwe vormen van private conflictoplossing dienen zich aan. Zo is er onder andere op Marktplaats al sprake van crowdsourced ODR (CODR), waarbij een gebruikersjury van deelnemers aan Marktplaats op verzoek van een aanbieder beslist of een negatieve beoordeling wordt verwijderd of niet (<http://gebruikersjury.marktplaats.nl>). Ook in de offline wereld zijn er interessante ontwikkelingen, waarvan het verschijnsel *rent-a-*

* Dr. mr. Kees de Vey Mestdagh is hoofd van het Centrum voor Recht & ICT, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Groningen, www.rechtenict.nl, e-mail c.n.j.de.vey.mestdagh@rug.nl. Tim van Zijljen is student van de master Recht & ICT van het Centrum voor Recht & ICT.

1 Een ander belangrijk voorbeeld van ODR is de mediation door Cybersettle, zie www.cybersettle.com, waar al ruim 250.000 zaken zijn geschikt voor een bedrag van bijna twee miljard dollar.

judge een bijzondere exponent is (zie o.a. Resnik & Curtis 2011 en www.rentajudge.com).

De economie globaliseert in een hoog tempo. Het internet vormt hiervoor een belangrijke katalysator. De rechtsbetrekkingen tussen mensen en daarmee ook de wijze waarop zij hun onderlinge juridische conflicten oplossen, ondergaan daardoor een ingrijpende verandering. Hierbij gaat het niet alleen om het toenemende grensoverschrijdende karakter van veel private rechtsbetrekkingen, waardoor jurisdictie en handhavingsvragen worden opgeroepen, maar ook om de wijze waarop deze conflicten worden opgelost. Traditionele publieke rechtspraak heeft niet alleen evidente nadelen, nieuwe informatie- en communicatietechnologie biedt ook mogelijkheden om conflicten op te lossen op een manier die voorheen nog niet mogelijk was. Daarom is niet alleen of in de eerste plaats sprake van substitutie van de overheidsrechtspraak door private rechtspraak, maar van expansie van het palet van mogelijkheden tot conflictoplossing. De ervaren nadelen van publieke rechtspraak zijn onder andere de traagheid en de hoge kosten van de procedure. Ook kunnen private vormen van conflictoplossing, als zij worden gekoppeld aan het medium waarin de specifieke rechtsbetrekkingen ontstaan, veel meer op de daarmee samenhangende specifieke conflicten worden toegesneden. Vaak bieden deze omgevingen ook nieuwe (veelal digitale) vormen van handhaving, bijvoorbeeld door het (digitaal) in depot nemen van leveringen en betalingen, door het afdwingen van gelijktijdige levering en betaling van (digitale) goederen, door de uitsluiting van bepaalde diensten of door informatieverstrekking (over het track record of de reputatie van een bepaalde marktdeelnemer).

In dit artikel schetsen we allereerst uitgebreid een casus: de feitelijke en juridische context van de 60 miljoen conflicten die binnen eBay op jaarbasis worden afgehandeld. Vervolgens plaatsen we deze casus in de internationale privaatrechtelijke context en beschrijven we de praktische redenen om in dit geval ODR toe te passen. Daarna geven we een kort overzicht van technische mogelijkheden om conflicten op te lossen en te voorkomen. Onze conclusie is ten slotte dat het voorgaande de voorspelling rechtvaardigt dat private rechtspraak op dit moment een belangrijke aanvulling op de publieke rechtspraak vormt, maar ook steeds meer als vervanging van die rechtspraak zal gaan fungeren. In dit artikel beperken we ons tot handel en dienstverlening via het internet en het via private online alternatieven (ODR) oplossen

van daarmee samenhangende conflicten. Offline dispute resolution en het publiekrecht en daarmee ook het strafrecht blijven buiten beschouwing.

eBay en Paypal

Wat is nu precies de realiteit van eBay en Paypal? Het in 1995 opgerichte eBay is een online marktplaats waar in 2011 door meer dan 100 miljoen actieve gebruikers voor ruim 68 miljard dollar werd verhandeld. Daarmee is het een van de grootste online handelsgemeenschappen (www.eBayinc.com/who). Gebruikers bieden goederen of diensten aan op eBay die andere gebruikers tegen een vaste prijs of tegen het hoogste bod kunnen kopen. Een gebruiker kan iemand zijn die na het opruimen van de zolder wat wil verdienen aan de spullen waarvoor geen plaats meer is, maar ook iemand die goederen of diensten verhandelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Dit onderscheid is wezenlijk, omdat er voor de tweede categorie regels met betrekking tot consumentenkoop kunnen gelden.

In principe verkoopt eBay zelf geen producten op de site, zoals bij Amazon.com of het Nederlandse Bol.com wel het geval is. In totaal heeft eBay naast het .com-domein nog 37 andere landensites, waaronder ook een .nl-domein. Aangezien de domeinen zijn gekoppeld aan landen, hanteren de sites ook verschillende gebruikersovereenkomsten. Een gebruiker wordt gebonden aan de gebruikersovereenkomst zodra hij de site gebruikt. Om te kunnen kopen en verkopen op een eBay-site moet de gebruiker zich registreren en akkoord gaan met de gebruikersovereenkomst van die site, waaraan hij dan gebonden is. In Nederland is het de vraag of met het enkel bezoeken van een eBay-site de gebruiker wordt gebonden aan de voorwaarden. Een bedrijf dat of een persoon die niet kan worden aangemerkt als consument, wordt geacht professioneel genoeg te zijn om te begrijpen dat er voorwaarden van toepassing zijn op het gebruik van de site en is daar dus ook aan gebonden (Rb. Rotterdam (vzr.) 5 december 2002, *LJN*AF2059 (Netwise/NTS)). Of dit bij een consument ook het geval is, is nog niet duidelijk omdat daar nog geen jurisprudentie over is.

Sinds 2002 is eBay eigenaar van de online betalingsdienst PayPal. Veel eBay-gebruikers lieten hun transacties al lopen via deze dienst en de acquisitie zorgde ervoor dat Paypal geïntegreerd kon worden in de site

van eBay. Inherent aan een grote online marktplaats als eBay en een betalingsdienst als Paypal is dat zij de aanleiding vormen voor vele grensoverschrijdende geschillen over de levering van goederen en diensten en betalingen daarvan. Meestal gaat het om relatief kleine bedragen, waardoor de kosten van een rechterlijke procedure niet in verhouding staan tot het belang dat daarmee is gemoeid. De oplossing is een systeem van ODR op de site zelf, dat geschillen zo veel mogelijk geautomatiseerd kan afhandelen. Samen met Paypal heeft eBay een systeem dat 60 miljoen zaken per jaar behandelt. Dit volume kan worden bereikt omdat het leeuwendeel van de geschillen geautomatiseerd wordt afgedaan (Rule & Nagarajan 2010).

Het ODR-systeem van eBay is te vinden in het *resolution center* op de site. De twee hoofdprocedures zijn de procedures 'object niet betaald' en 'object niet ontvangen' voor respectievelijk de verkoper en de koper. Daarnaast is er ook een procedure voor de koper voor het geval het gekochte niet conform de beschrijving is. In alle gevallen wordt in eerste instantie gevraagd contact op te nemen met de wederpartij om eventuele misverstanden recht te zetten of gezamenlijk tot een oplossing te komen. Als dit contact vruchteloos blijkt, dan kan de klager kosteloos een zaak openen in het *resolution center*. Het systeem neemt dan contact op met de wederpartij en stelt een termijn waarbinnen deze moet presteren. Als ook hierna het conflict niet is opgelost en de wederpartij volgens eBay iets valt te verwijten, dan kan eBay het account van de wederpartij opschorten en ook de klager compenseren en daarna van de wederpartij een vergoeding eisen.

Recent heeft eBay op veel van zijn domeinen de gebruikersovereenkomst aangepast, zo ook op het .com-domein. Alle geschillen *tussen de gebruiker en eBay* moeten nu, volgens deze overeenkomst, op het .com-domein worden beslecht door middel van arbitrage, waardoor de toegang tot de rechter wordt beperkt. Dit heeft echter ook invloed op de toegang tot de rechter bij geschillen *tussen gebruikers onderling*, hoewel daarbij geen sprake is van arbitrage, maar van mediation. Als een gebruiker namelijk via het *resolution center* een zaak tegen een andere gebruiker opent en deze zijn account door eBay geblokkeerd ziet of eBay een vergoeding eist voor de compensatie die aan de klager is toegekend, dan staat voor deze gebruiker nog slechts de weg van arbitrage open om daar bezwaar tegen te maken. Het is dan immers een geschil tussen deze gebruiker en eBay geworden, en niet meer tussen gebruikers onderling. Het .nl-domein hanteert een

andere gebruikersovereenkomst waarin geen arbitragebeding is opgenomen. Geschillen *tussen gebruikers onderling* worden ook hier behandeld via het *resolution center* (mediation). Voor geschillen *tussen gebruikers en eBay* is een forumkeuze gemaakt voor de rechtbank Amsterdam. Daarnaast is er een rechtskeuze gemaakt voor het recht van Nederland, met uitsluiting van de regels voor het internationaal privaatrecht.² De gebruikersovereenkomst stelt echter dat redelijke verzoeken tot alternatieve geschilbeslechting kunnen worden overwogen.

Het is overigens ook maar de vraag of een arbitragebeding zoals dat door de .com-variant van eBay wordt gehanteerd, door de beugel zou kunnen wanneer een Nederlandse *consument* gebruikmaakt van eBay. Hoewel arbitragebedingen niet op de zogenoemde ‘zwarte lijst’ van vernietigbare bedingen van artikel 6:236 BW staan, zouden die onder artikel 6:233 BW wel kunnen worden gezien als onredelijk bezwarend. De gedachte hierachter is dat de consument bij een overeenkomst geen invloed kan uitoefenen op dit soort voorwaarden en daarom in een zwakke onderhandelingspositie verkeert (Fokker 2009). Recent heeft de Hoge Raad een arrest gewezen waaruit blijkt dat de vraag of een arbitragebeding onredelijk bezwarend is, steeds moet worden beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval (HR 21 september 2012, *LJNBW6135*).

Private versus publieke rechtspraak

Is er een verschuiving van publieke naar private rechtspraak en hoe valt deze te verklaren? Als we puur kijken naar de statistieken, dan lijkt het erop dat de publieke rechtspraak zich in Nederland aardig weet te handhaven. In de afgelopen vijftien jaar zijn zowel onze economie als het aantal uitspraken in civiele procedures grofweg verdubbeld. Tegelijkertijd staat vast dat het aantal gevallen van ODR in de interneteconomie in diezelfde periode is geëxplodeerd. Ook staat vast dat de interneteconomie een steeds groter deel van onze economie vormt. Een recent rapport van de Boston Consulting Group (Dean e.a. 2012) laat zien dat de interneteconomie de komende vier jaar in de G20 bijna in omvang zal verdubbelen. Overigens groeide het aantal mogelijkheden

² De rechtskeuze kan immers teniet worden gedaan als de Nederlandse rechter door zijn internationaal privaatrecht toe te passen uitkomt op een ander toepasselijk recht.

om juridische conflicten via private rechtspraak (ADR) op te lossen ook al voordat het internet opkwam. Zo zijn er in de loop der jaren in Nederland meer dan vijftig geschillencommissies, zoals de geschillencommissie reizen, ingesteld. Ook vind er in de offline wereld steeds meer mediation plaats.

Een interessante hypothese die op het voorgaande gebaseerd kan worden, is dat op dit moment de toename van ODR in de internet-economie nog voornamelijk een private aanvulling op de publieke rechtspraak vormt, maar dat er blijkbaar een goede reden is voor deze uitbreiding van private vormen van conflictoplossing in dit deel van de economie. Naarmate de interneteconomie een groter deel gaat uitmaken van onze economie, zal het aandeel van ODR in het totaal van private en publieke rechtspraak derhalve alleen maar toenemen. Daar komt nog bij dat een groot deel van de interneteconomie (kleine particuliere transacties die deel uitmaken van de zgn. informele economie) niet in de Nederlandse statistieken verwerkt wordt en dat het aantal niet-economische conflicten in de civiele publieke rechtspraak ook gegroeid zal zijn met de groei van de bevolking. Verder onderzoek moet hier meer duidelijkheid in brengen.

Wat maakt ODR nu zo aantrekkelijk in geval van conflicten op het internet? De reden hiervoor lijkt tweeledig. Publieke rechtspraak heeft een aantal overduidelijke nadelen, en private rechtspraak, in het bijzonder ODR, een aantal grote voordelen. Deze nadelen en voordelen worden nog versterkt door bepaalde kenmerken van het internet. De nadelen van publieke rechtspraak zijn genoegzaam bekend. De rechtswaarborgen (voordelen!) die de publieke rechtspraak biedt, onder andere op het gebied van rechtszekerheid, handhaving enzovoort, maken deze tot een bijzonder kostbare vorm van conflictoplossing. Zo kostbaar dat een steeds kleiner aantal burgers gebruik kan maken van de kosteloze rechtsbijstand waarin de overheid voorziet en een steeds kleiner aantal burgers in staat is om zelf rechtsbijstand te betalen. Een grote middencategorie van burgers is daarom aangewezen op alternatieve vormen van geschilbeslechting. Zelfs als zij zich verzekeren voor rechtsbijstand, is het aannemelijk dat deze tendens zich zal voortzetten, omdat rechtsbijstandsverzekeraars ook zullen zoeken naar de meest economische manier van het oplossen van geschillen. De kosten van ODR zijn vele malen lager, in de hiervoor geschetste gevallen zelfs verwaarloosbaar. De afhandeling is vanaf het begin gericht op bemiddeling, geheel of deels geautomatiseerd en betreft over het alge-

meen minder complexe zaken met een vaak kleinere financiële omvang. In dit soort zaken is ook de lange duur van de procedures van publieke rechtspraak, die overigens ook samenhangt met de rechtswaarborgen die deze biedt (bijvoorbeeld de mogelijkheid tot hoger beroep), ongewenst.

Ten slotte heeft het bepalen van de bevoegde rechter en het toepasselijke recht en vervolgens de tenuitvoerlegging in het buitenland van uitspraken van de publieke rechter de nodige voeten in de aarde. De complexiteit van de toepassing van het internationaal privaatrecht (IPR) op online overeenkomsten scheidt niet alleen voor de consument maar meer algemeen voor de verkoper en de koper, ongeacht of deze bedrijven of consumenten zijn, een onzekere situatie (zie kader). Vragen zoals wanneer een wederpartij consumentenbescherming geniet en in hoeverre een buitenlands vonnis in Nederland kan worden geëxecuteerd, alsmede de onhandigheid van procederen over de grens of het toepassen van vreemd recht maken een publiekrechtelijke rechtsgang niet aantrekkelijker. Bij interne Europese gevallen zijn deze vragen als gevolg van de harmonisatie van het IPR door middel van de EEX en Rome I-Verordeningen minder prangend dan gevallen die over de Europese grenzen gaan. Recente voorstellen tot harmonisatie van ADR en ODR op het gebied van consumentenrecht in Europa geven daarom aan dat ook hier behoefte is aan een toegankelijk alternatief.³ Het is gezien het voorgaande dan een stuk eenvoudiger als partijen zich binden aan de ODR die hun door het digitale platform dat zij gebruiken voor het aankopen van hun rechtsbetrekkingen wordt aangeboden. Zoals we hiervoor hebben beschreven, kan daarbij de marktplaats zelfs de rol van incassobureau vervullen. eBay kan daarbij bijvoorbeeld als cessionaris optreden (de rekening betalen en het conflict overnemen).

De voordelen van ODR bij geschillen op het internet zijn dan ook duidelijk. Het is goedkoper, het is sneller en de handhaving is eenvoudiger. Het laatste hangt sterk samen met het gegeven dat het conflict wordt afgehandeld in dezelfde omgeving waarin het is ontstaan. Hierdoor staan de bemiddelaar allerlei middelen ter beschikking die de handhaving vergemakkelijken. Middelen die veel verder gaan dan de

3 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (Richtlijn ADR consumenten) en Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (Verordening ODR consumenten).

voornamelijk repressieve mogelijkheden die de publieke rechtspraak biedt. De ODR-instantie kan namelijk ook middelen inzetten die het aantal conflicten doet afnemen en daardoor in feite conflicten beslechten voordat ze ontstaan.

Internationaal privaatrecht (IPR)

Welke rechter is bevoegd en welk recht is van toepassing bij *internationale* online transacties? We nemen hier het voorbeeld van eBay, waarbij we uitgaan van een Nederlandse gebruiker. Door gebruik te maken van eBay komt een *overeenkomst tussen eBay en de gebruiker* tot stand. Zodra er een transactie plaatsvindt, komt er daarnaast een *overeenkomst tussen de gebruikers onderling* (koper en verkoper) tot stand. De gebruiker van eBay, of de koper, kan in bepaalde gevallen ook nog *consument* zijn. In deze gevallen zijn verschillende regels van toepassing. We behandelen eerst de bevoegdheidsvraag en vervolgens het toepasselijk recht.

In beginsel staat het de partijen vrij om zelf een rechter (*forum*) te kiezen. De bevoegdheid van de Nederlandse rechter kan, afgezien van de keuzevrijheid van partijen, ook voortvloeien uit verdragen, Europese verordeningen of het commune nationale bevoegdheidsrecht. Gelet op art. 94 Grondwet komt het Nederlandse nationale recht pas aan de orde als er geen internationale regeling van toepassing is. Voor Nederland is de belangrijkste internationale bevoegdheidsregeling met betrekking tot verbintenissen uit overeenkomst de Europese EEX-Verordening (Strikwerda 2010).

Wat betreft de *verhouding tussen eBay en een gebruiker* moet rekening worden gehouden met het feit dat er bij eBay momenteel sprake is van een .com-domein en daarnaast van 37 verschillende landendomeinen, alle met verschillende gebruikersovereenkomsten. Een Nederlander of een Nederlands bedrijf kan bijvoorbeeld handelen op eBay.nl of op eBay.com. Conflicten tussen gebruikers van eBay.nl en het bedrijf eBay worden volgens de gebruikersovereenkomst door de Nederlandse rechter beoordeeld en de gebruikersovereenkomst wordt beheerst door Nederlands recht. eBay.com hanteert echter andere voorwaarden. Daarin is een arbitragebeding opgenomen en is gekozen voor het recht van de Amerikaanse staat Utah. De gebruiker is in principe gebonden aan deze forum- en rechtskeuze. Dit is in ieder geval anders als de gebruiker kan worden aangemerkt als *consument*.

Bij *overeenkomsten tussen gebruikers onderling* kunnen de gebruikers een forumkeuze maken. Als zij dat niet doen, dan is de bevoegdheidsvraag afhankelijk van een groot aantal factoren. Ervan uitgaande dat een van de partijen Nederlands is, is van belang of de wederpartij in een EU-lidstaat woont (of gevestigd is) of daarbuiten. Voorts is van belang of hij de Nederlander aanklaagt of andersom en of een van de partijen een consument is. Het gaat hier te ver om al deze situaties te behandelen. De hoofdregel (ook in de EEX-Verordening) is *wie eist, die reist*. Daarop bestaan uitzonderingen en de *consumentenovereenkomst* is daarvan de belangrijkste.

Volgens de EEX-Verordening is een *consumentenovereenkomst* een overeenkomst die is gesloten tussen een natuurlijke persoon die niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt (de consument) en personen of bedrijven die dat wel doen en dergelijke activiteiten in het land van de consument ontplooiën, bijvoorbeeld via een *website* (Koppenol-Laforce 2006). Er komt volgens Europees recht een consumentenovereenkomst tot stand als een consument een mede op Nederland gerichte site gebruikt, zoals eBay.nl en eBay.com. Ongeacht of er (vanuit het perspectief van de consument) een buitenlandse forumkeuze is gemaakt of niet (in welk geval de hoofdregel *wie eist, die reist* van toepassing zou zijn) wijkt het IPR hier in de meeste gevallen af ten gunste van de consument. Bij een conflict kan de consument dan in beginsel kiezen om zijn vordering bij een gekozen buitenlandse rechter of de rechter van de woonplaats van de wederpartij in te stellen, maar ook bij de rechter van zijn eigen woonplaats. De wederpartij mag dit volgens de EEX-Verordening in beginsel alleen bij de rechter van de woonplaats van de consument doen. Als een Nederlandse *consument* de gebruikersovereenkomst van eBay.com heeft geaccepteerd en eBay besluit om een zaak aan te spannen bij de arbiter in Utah, dan *kan* zij dit natuurlijk gewoon doen, omdat die arbiter de EEX-Verordening niet zal toepassen. Een dergelijk arbitraal vonnis zal echter vanwege de voor de consument geldende bescherming in Nederland waarschijnlijk niet ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Als is vastgesteld welke rechter bevoegd is om te oordelen over de overeenkomst, dan moet het *toepasselijke recht* worden bepaald aan de hand van de conflictregels van het recht van die rechter. De belangrijkste Europese regeling op dit gebied is de Rome I-Verordening. De rechtskeuze is net als de forumkeuze in beginsel vrij. Als de partijen geen keuze hebben gemaakt en zij voor een Nederlandse rechter staan,

moet het toepasselijk recht worden gevonden aan de hand van artikel 4 Rome I. Zo is in beginsel bij een koopovereenkomst het recht van de gewone verblijfplaats van de verkoper toepasselijk. In het geval van een *consumentenkoop* stelt artikel 6 Rome I dat het recht van het land van de *gewone verblijfplaats* van de consument toepasselijk is op voorwaarde dat (kort gezegd) de verkoper zijn commerciële of beroepsactiviteiten ontplooit in dat land of (mede) richt op dat land. Het geldende Europese consumentenrecht brengt met zich mee dat in ieder geval zowel eBay.nl als eBay.com mede op Nederland gericht zijn. Net als in de EEX-Verordening wordt de consument in Rome I gezien als een economisch en sociaal zwakkere partij en het wordt niet redelijk gevonden als hij in dit geval geconfronteerd zou kunnen worden met vreemd recht.

Online dispute resolution (ODR) en online dispute prevention (ODP)

Hoe werkt ODR nu in het algemeen, wat is de verhouding met publieke rechtspraak en welke nieuwe mogelijkheden biedt de digitale omgeving om conflicten op te lossen of zelfs te voorkomen?

Online dispute resolution is niet aan een bepaalde vorm gebonden. Het kan gaan om de ondersteuning van een onderhandelingsproces tussen partijen en om het bemiddelen tussen partijen zonder bindende uitspraak (mediation) of met bindende uitspraak (bindend advies of arbitrage). De ene vorm kan ook in de andere overgaan zoals we bij eBay hebben gezien. Een bindende uitspraak sluit in beginsel toegang tot de publieke rechtspraak af. Toch kan er ook in het geval van een bindende uitspraak (bindend advies of arbitrage) nog een mogelijkheid zijn om toegang tot de Nederlandse publieke rechter te krijgen, door een beroep te doen op de regeling van het zogenoemde onredelijk bezwarende beding (vgl. art. 6:233 BW), waarvan in het geval van een benadeelde consument sneller sprake is (art. 6:236-237 BW). De hiervoor geschetste procedure bij eBay is wel representatief. In het algemeen wordt partijen eerst gevraagd om samen het conflict op te lossen, vergelijk de comparitie van partijen in de publieke rechtspraak (art. 87 Rv). Vervolgens wordt de klagende partij gevraagd het probleem uiteen te zetten en kan de wederpartij daarop reageren. Ten slotte neemt de aanbieder van ODR een beslissing. Deze beslissing is meestal niet bindend. In vrijwel alle gevallen van ODR is sprake van

mediation. Dit is anders als de mediator als cessionaris kan optreden zoals bij eBay het geval is. Dit is overigens ook anders als de mediator aan zijn oordeel bepaalde consequenties kan verbinden, zoals het verlagen van de reputatie of zelfs het uitsluiten van een van de partijen van verdere deelname aan de onderliggende internetservice (bijvoorbeeld de marktplaats). De benadeelde partij heeft dan weliswaar nog toegang tot de publieke rechter, maar ziet zijn toegang tot het transactieproces feitelijk beperkt of uitgesloten.

De moderator van een internetservice heeft overigens nog veel meer mogelijkheden tot handhaving van bepaalde gedragsregels. Ook de deelnemers aan deze services hebben technische mogelijkheden om invloed op het gedrag van andere deelnemers uit te oefenen en om conflicten te beslechten of te voorkomen. Naast de eerdergenoemde reputatieratings door medegebruikers, waarmee het sluiten van transacties met minder betrouwbare wederpartijen wordt ontmoedigd, kunnen betrouwbaar geachte derde partijen (soms de moderator van een service zelf) zogenoemde Seals of Trust toekennen aan bepaalde gebruikers, waardoor hun reputatie stijgt. Ook dat vermindert het aantal transacties met minder betrouwbare wederpartijen. Als er vervolgens transacties tot stand komen, dan kan de inzet van de juiste technieken voor identificatie en authenticatie (het gebruik van een digitale handtekening, dual key cryptografie, certificatie van websites, enz.), op een wijze die vele malen betrouwbaarder is dan in de offline wereld met zijn mondelinge en geschreven overeenkomsten, helpen om conflicten te voorkomen. Ook de integriteit en conformiteit van geleverde digitale producten kunnen met de juiste hulpmiddelen worden gegarandeerd. De integriteit (ongewijzigdheid) van een levering kan met behulp van gecrypte hashfuncties worden gegarandeerd en de conformiteit door het voorschrijven van *digital verification*, dat wil zeggen het in depot nemen van de levering van een digitaal product waarbij de conformiteit ervan door een derde partij wordt gecontroleerd alvorens het product wordt uitgeleverd en de betaling wordt verricht. Een toenemend aantal internetservices maakt daarbij gebruik van diensten zoals Paypal, waarmee de betaling voor leveringen niet alleen op een betrouwbare wijze plaatsvindt, maar bovendien kan worden opgeschort tot ook de levering plaatsvindt of zelfs tot nadat deze is goedgekeurd door de ontvanger (bol.com hanteert een dergelijk systeem voor de levering van tweedehands boeken). Dit soort systemen van *fair exchange* helpen ook om conflicten te voorkomen.

Als er dan toch nog een conflict ontstaat, kunnen de hiervoor beschreven ODR-procedures worden gebruikt of zelfs de crowdsourced-variant hiervan (CODR), waarbij een 'jury' van mededeelnemers aan de internetservice een oordeel velt over het gedrag en gelijk van de conflicterende partijen. In de nabije toekomst valt te verwachten dat ook de beslissingsprocedures van ODR zelf verder zullen worden geautomatiseerd door de toepassing van juridische kennissystemen. Het is al wetenschappelijk aangetoond dat dit soort systemen menselijke experts kunnen evenaren en zelfs kunnen verbeteren (o.a. Vey Mestdagh 1997). Partijen kunnen de toepassing van dit soort technologie in hun overeenkomsten opnemen.

Voor al deze mogelijkheden bestaan in de offline wereld natuurlijk alternatieven (veelal aangeduid met betrouwbaarheidsdiensten). Geen van deze offline alternatieven biedt echter de mogelijkheid om via technische standaardisatie een vast onderdeel te worden van alle transacties. De betrouwbaarheid van vele van deze offline alternatieven is bovendien veel kleiner dan die van hun digitale tegenhangers. Dit is de reden om deze digitale technieken aan te duiden met de term online dispute prevention (ODP).

Conclusie: private rechtspraak online én offline een realiteit

Naast de opkomst van een groot aantal vormen van private rechtspraak in de offline wereld (ADR) zien we met het explosief toegenomen gebruik van het internet ook de private rechtspraak in de online wereld (ODR) explosief toenemen. Bijzonder aan ODR is dat het niet slechts de vereenvoudiging van publieke rechtspraak door de invoering van private rechtspraak betreft (mediation, bindend advies, arbitrage), maar werkelijk nieuwe wegen voor conflictoplossing biedt, die zoals hiervoor is beschreven naadloos overgaan in methoden voor digitale conflictpreventie oftewel online dispute prevention (ODP). Onze conclusie is dat private rechtspraak op dit moment een belangrijke aanvulling op de publieke rechtspraak vormt, maar ook steeds meer als vervanging van die rechtspraak fungeert. Private rechtspraak is daarmee online én offline een realiteit.

Literatuur

Dean e.a. 2012

D. Dean e.a., *The Internet economy in the G-20. The 4.2 trillion growth opportunity*, Boston Consultancy Group, 2012.

Fokker 2009

J.P. Fokker, *E-arbitrage*, Den Haag: Kluwer 2009.

Gramatikov 2012

M. Gramatikov, *Costs and quality of online dispute resolution. A handbook for measuring costs and quality for ODR*, Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu 2012.

Koppenol-Laforce 2006

M.E. Koppenol-Laforce, 'Internationale aspecten', in: C. Stuurman & H.W. Wefers Bettink (red.), *Elektronisch contracteren*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006.

Resnik & Curtis 2011

J. Resnik & D. Curtis, *Representing justice. Invention, controversy and rights in city states and democratic courtrooms*, New Haven: Yale University Press 2011.

Rule & Nagarajan 2010

C. Rule & C. Nagarajan, 'Leveraging the wisdom of the crowds. The eBay Community Court and the future of online dispute resolution'. *ACResolution* 2010, winter issue.

Strikwerda 2010

L. Strikwerda, *De overeenkomst in het IPR*, Apeldoorn: Maklu 2010.

De Vey Mestdagh 1997

C.N.J. de Vey Mestdagh, *Juridische kennissystemen: rekentuig of rekenmeester? Het onderbrengen van juridische kennis in een expertsysteem voor het milieuvergunningenrecht*, Deventer: Kluwer 1997.



Een pleidooi voor kleine verhalen

A.B. Hoogenboom*

Marc Schuilenburg

Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief (dissertatie)

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2012

455 pag.

Marc Schuilenburg is gepromoveerd op een moedig boek. Zijn proefschrift is moedig omdat hij nieuwe inzichten over (on)veiligheid zoekt op de kruispunten van verschillende academische disciplines: de filosofie, de criminologie en de politiesociologie, en bovendien eigen empirisch onderzoek gebruikt om zijn zoektocht te onderbouwen. Ik houd van dergelijke multidisciplinaire denkpijlers. De criminologen Ericson en Carriere (1993) schreven ooit dat het enige verstandige advies dat je jonge onderzoekers kan geven is om buiten de grenzen te treden van je wetenschappelijke discipline om er misschien nooit meer naar terug te keren. Gary Marx (1997) geeft in dezelfde geest jonge sociologen het advies om niet te lang vast te houden aan een onderwerp of invalshoek. Binnen vakgebieden ontstaan immers 'scholen' rondom theoretische kaders en deze hebben de neiging te 'stollen' en dat staat vernieuwing in de weg. In de wetenschapsfilosofie wordt dan gesproken over *normal science*: het meeste onderzoek is meer van hetzelfde zowel in theoretisch opzicht als qua methoden en technieken. Dezelfde auteurs worden plichtmatig herhaald. De concepten en definities die zij aanhangen, worden klakkeloos overgeschreven en ieder nieuw artikel of boek is een marginale variatie op wat we eigen-

* Prof. dr. Bob Hoogenboom is hoogleraar Forensic Business Studies aan de Nyenrode Business Universiteit. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Politie en Veiligheidsstudies aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

lijk al lang weten.¹ Schuilenburg citeert Nietzsche (p. 398) over zogenoemde ‘gemummificeerde begrippen’, d.w.z. begrippen die de maatschappelijke werkelijkheid een vastheid geven die zij van zichzelf niet heeft. Een paar pagina’s verder wordt Norbert Elias geciteerd met het fraaie begrip ‘hardnekkige toestandreductie’ (p. 402). Per definitie is iedere vorm van conceptualisering binnen de sociale wetenschappen een vorm van ‘mummificering’ of ‘hardnekkige toestandreductie’. Wij stellen definities op en ontwikkelen theorieën over de door ons veronderstelde orde die er in werkelijkheid niet is. ‘*Ceci n’est pas une pipe*’, is de populaire weergave van dit wetenschapsfilosofische inzicht.² Wij noemen een pijp, een pijp en kunnen vervolgens met elkaar communiceren, maar we hadden de pijp ook ‘securitisering’ kunnen noemen. Of Schuilenburg.

Drie Franse filosofen

Het moedige van dit boek zit vooral in het doorbreken van min of meer vaststaande, gestolde of gemummificeerde denkkaders die wij hanteren voor ‘veiligheidszorg’, voor ‘privatisering’, voor publiek-private samenwerking. Deze verhalen zijn te groot en dienen kleiner gemaakt te worden. Schuilenburg gebruikt hiervoor drie Franse filosofen: Foucault, Deleuze en Tarde. Wat hen verbindt, is wat ‘differentie-denken’ wordt genoemd: daar waar wij vaste patronen, orde, regelmaat en stabiliteit veronderstellen te bestaan, is steevast sprake van wisselende relaties die steeds opnieuw andere vormen aannemen. De vergelijking met improvisatie in de jazz wordt gemaakt. Een aantal muzikanten speelt met elkaar en reageert op de improvisaties van elkaar. Dit verschilt wezenlijk van het gestructureerd spelen van een in

- 1 Zie *The structure of scientific revolutions* van Thoman Kuhn (1962), een analyse van de wetenschapsgeschiedenis. In dit werk daagde Kuhn de toen heersende opvatting van vooruitgang in de ‘normale wetenschap’ uit. Hij pleitte voor een episodisch model waarin periodes van zulke conceptuele continuïteit in de normale wetenschap worden onderbroken door periodes van revolutionaire wetenschap. Tijdens de revoluties in de wetenschap leiden de ontdekkingen van anomalieën tot een geheel nieuw paradigma, dat de regels van het spel en de ‘agenda’, die leiding geeft aan nieuw onderzoek, verandert en dat nieuwe vragen stelt aan oude data. Het gaat verder dan het oplossen van puzzels in de normale natuurwetenschap (bron: Wikipedia).
- 2 *La trahison des images* (Het verraad der beelden), 1928-1929, is een schilderij van de Belgische surrealist René Magritte, waarop een pijp staat afgebeeld. Daaronder schreef Magritte: ‘Ceci n’est pas une pipe’, Frans voor: ‘Dit is geen pijp’. Het schilderij is geen pijp, maar een afbeelding van een pijp, zo wilde Magritte duidelijk maken: ‘Als ik eronder had geschreven: “dit is een pijp”, dan had ik gelogen.’ Bron: Wikipedia.

noten vastgelegde song. Door de improvisatie ontstaat een nieuwe, onvoorspelbare klank. En dit proces herhaalt zich constant. Het is dit dynamische perspectief, de ondertitel van het proefschrift, dat het boek moedig maakt. Omdat het breekt met de orde die de politiek, het beleid en zeker ook de sociale wetenschappen (on)bewust min of meer krampachtig opleggen aan de steeds veranderende werkelijkheid. Ik las tijdens het schrijven van mijn proefschrift begin jaren negentig een inleiding in de chaos-theorie en een vergelijking om deze te illustreren die me altijd is bijgebleven (Gleick 1987). De vergelijking was deze. Van een hoogte van tien kilometer kan de kustlijn van de Golf van Biskaje worden berekend. Dat kan ook op vijf kilometer, maar naarmate je dichterbij de vloedlijn komt, wordt het steeds onmogelijker en zeker op een hoogte van enkele millimeters, omdat door eb en vloed, de wind, krabben en lopende mensen en honden op micro-niveau de kustlijn grillig en onvoorspelbaar is. En steeds aan veranderingen onderhevig is. Het is een variatie op de jazzimprovisatie en het differentietdenken van de Franse filosofen. Dit differentietdenken wordt uitgewerkt met het begrip 'relaties'. De drie filosofen gebruiken ieder voor zich het begrip relaties en wat hen verbindt, is dat deze relaties steeds veranderen. Bij Foucault staat disciplinerende macht centraal in relaties. Foucault breekt met het gestolde machtsbegrip dat exclusief wordt verondersteld te zijn voor de staat (monopolisering geweld, rechtssysteem) en differentieert macht door deze te beschrijven in de bureaucratie, het schoolsysteem, de werkplaats en in sadoomasochistische relaties. Eenieder van ons is in steeds veranderende contexten iemand die macht uitoefent en ondergaat. Een centraal machtscentrum is vrijwel nooit aanwezig. Als academicus beoordeel ik studenten en oefen daarmee macht uit. Een student die in een collegezaal mij aanspreekt op onjuistheden of een andere argumentatie inbrengt, of aan 3.500 volgers twittert dat Hoogenboom uit zijn nek aan het praten is, oefent evengoed macht uit.

Ook Tarde en Deleuze richten zich op steeds veranderende sociale relaties die niet (meer) zijn te herleiden tot een vaste orde of een onderliggende betekenisstructuur. Schuilenburg gebruikt het begrip assemblage van Deleuze om aan te geven dat sociale relaties zich ad infinitum steeds opnieuw – en anders niet volgens een vooropgezet patroon – vormen en dan weer veranderen. Het moedige van dit boek zit vervolgens in de toepassing van dit differentietdenken op de dagelijkse praktijken van veiligheid. Bijvoorbeeld in het gestolde of

gemummificeerde begrip 'publiek-private samenwerking' (pps). Naarmate Schuilenburg afdaalt naar de micropraktijken van de steeds veranderende kustlijn van pps-constructies, worden improvisaties, kans, toeval, irrationaliteiten, bypasses, samenwerking en conflicten inzichtelijk. Een van de meest vernieuwende stukken die ik de afgelopen jaren las over pps, is ook van de hand van Schuilenburg, samen met Coenraads en Van Calster, over de steeds wisselende relaties tussen verzekeraars, recherche- en expertisebureaus en de publieke politie in verzekeringsfraudeonderzoeken (Schuilenburg, Coenraads & Van Calster 2009). Het is ook opgenomen in zijn proefschrift. Op de vloedlijn die wij vrijwel nooit (willen) zien, zijn relaties broos en breekbaar, dient vertrouwen steeds opnieuw te worden bevochten, is sprake van vriendschap, maar ook wantrouwen, wordt samengewerkt, maar ook tegengewerkt. Deze empirische werkelijkheid is zo ver verwijderd van de macro- en mesotaal in beleidsdocumenten en veel sociaalwetenschappelijk onderzoek naar veiligheid dat we ons kunnen afvragen wat het nut is van de nimmer aflatende productielogica in de veiligheidsliteratuur. De zoveelste Castells-exegese? De zoveelste Shearing-overschrijverij? De zoveelste Boutellier-interpretatie? Het moedige van dit differentiedenken zit in de gelijktijdige 'afdeling' naar de empirie en acceptatie van grote verschillen daarin en ook de acceptatie van zich constant veranderende verhoudingen en relaties in de praktijk. Ik ben vanaf 1985 als onderzoeker, docent en adviseur betrokken bij thema's als privatisering en pps en ik vind het in toenemende mate fascinerend dat wij niet of nauwelijks de complexiteit van de werkvloer van RIEC's of Veiligheidshuizen kunnen adresseren, of het gelijktijdig naast elkaar bestaan van intensieve pps en meedogenloze concurrentie in het zogenoemde Botnet-onderzoek, of DigiNotar en de KPN-hack. Hoe kan het dat privatisering overwegend wordt versimpeld tot obligaat overschrijven van gevestigd denken? En zich beperkt tot oppervlakkige cijfers over groei van bedrijven en geüniformeerde bewakers? Terpstra's afdalen naar de werkvloer (zie elders in dit themanummer) is een gunstige uitzondering. Waarom gaan we niet meer lopen langs de vloedlijn en proberen we door te dringen in de wereld van *corporate security* van Shell, de ING of de zich per minuut zichzelf opnieuw uitvindende complexe wereld van ICT-security? In de media lezen we over monitoring van het internet door Syrië, China en de VS,

waarbij Facebook een rol speelt.³ In de bescherming van de kritische infrastructuur (gas, olie, financiële transacties, internet) is inmiddels sprake van diepgaande intensieve en tegelijkertijd conflictueuze samenwerking tussen telecomproviders, financiële instellingen, het College van PG's, de politie, de AIVD en de MIVD. In de Cyber Security Raad werken deze partijen en bijvoorbeeld KPN en IBM samen. Ik bracht deze zomer een advies uit aan de Cyber Security Raad waarin ik het 'tribale karakter' van de cyber security gemeenschap problematiseerde. Dit 'tribale' komt van de socioloog Sennet uit zijn *Together. The rituals, pleasures and politics of cooperation*. Het begrip staat voor in zichzelf gekeerde 'stammen' (departementen, politie, Justitie, AIVD, financiële instellingen, internet- en telecomproviders) die op meerdere niveaus samenwerken. En elkaar steeds meer vinden. Maar waar tegelijkertijd op andere niveaus, in steeds wisselende incidenten en zaken, sprake is van strategische ontwijking, het niet of laat melden van incidenten, concurrentie en bureaupolitiek. Dat is niet meer dan logisch omdat verschillende verantwoordelijkheden, juridische (on)mogelijkheden en botsende belangen in het geding zijn (nationale veiligheid, strafrechtelijke aanpak, bedrijfsimago/omzetten). De pps-wereld in deze cybergemeenschap kent een formele gedaante, maar ook een informele gedaante waar publieke en private functionarissen steeds opnieuw met elkaar spelregels ontwikkelen om informatie te delen. Dit is 'differentiedenken' in optima forma: er is geen algemeen geldende spelregel, deze wordt steeds opnieuw bepaald door een aantal mensen dat elkaar wel of niet vertrouwt in deze zaak. En in de volgende zaak kan dat andersom zijn.⁴

- 3 In een veiligheidswereld waarin de grenzen tussen civiel-militair, tussen publiek-privaat, tussen bestuurlijk-justitieel, tussen fysiek en digitaal en tussen nationaal en internationaal aan het vervagen zijn, kunnen we toch niet meer die grote aandacht geven aan de 'buurgeregisseur', of de 'geüniformeerde bewaker', of 'de BOA' alleen, als – zoals nieuwe vakgebieden als surveillance studies, secrecy studies en intelligence studies benadrukken – grenzen tussen werelden iedere dag geherdefinieerd worden. Voor een nieuw perspectief op de hedendaagse veranderingen in de politiezorg, zie Zureik en Salter (2005) en Haggerty en Ericson (2006).
- 4 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 11 'Het panopticon-perspectief: de informele dimensie' in Het Politiecomplex (Hoogenboom 1994). Hierin wordt een groot aantal praktijkvoorbeelden gegeven van duwen en trekken, dwang en drang, informele uitwisseling van informatie, corruptie, machtsmisbruik en samenwerking op de werkvloeren van de publieke, bijzondere en particuliere politie. De complexiteit, tegenstrijdigheden en veranderingen zijn niet in één concept/theorie te vatten. Wel wordt in hoofdstuk 12 Het fractals-perspectief: rechtsstatelijke normen en feiten de afwezigheid van democratische controle geïmagineerd. Zie ook het artikel 'Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording en controle op hybride politiewerk' (Meershoek & Hoogenboom, 2012).

Het moedige van Schuilenburg is dat hij in feite pleit om abstractheden achter ons te laten en dieper door te dringen in 24/7 veiligheid. Om veel meer ruimte te creëren voor differentiatie en veel meer ruimte te geven aan empirie. Het moedige van zijn boek zit dan in het bijzonder ook in zijn gebruik van empirische deelstudies: de bestrijding van hennepsteelt, de aanpak van weg- en transportcriminaliteit, de stedelijke interventieteams en de collectieve winkelontzegging. Deze cases roepen bij mij herinneringen op aan het Mikado-spel dat ik als kleine jongen met mijn broertje Frits speelde. Het spel begint met alle Mikado-stokjes die je in een hand hebt en dan laat je deze los. Als je de stokjes in je hand hebt, is er orde en overzicht. Net als in het beleid en de wetenschap. Als je ze laat vallen, komen de stokjes over elkaar heen te liggen in een onvoorspelbare wanorde. Dan is het zaak om stokjes te pakken zonder de andere te laten bewegen. Dat is onmogelijk omdat je altijd door een handeling iets veroorzaakt in het geheel. Dit is in andere bewoordingen het differentiedenken van de Franse filosofen, en Schuilenburg is overtuigend doordat hij zich beweegt op het kruispunt van filosofie, criminologie/politiewetenschap en empirie.

Vijf opmerkingen

Maar (hoog)moed komt ook voor de val. En, hier ga ik ge- of misbruik maken van mijn macht als commentator, geheel in de geest van de zo door Schuilenburg gewaardeerde filosoof Foucault (in zijn onnavolgbare *L'ordre du discours*, 1971) langs de vloedlijn lopen om Schuilenburg een beetje bij zijn eigen les te houden.⁵

Ik maak vijf opmerkingen.

In de eerste plaats de oproep om zijn Franse helden te ontdoen van hun 'pseudogebabbel'. Ik weet dat dit klinkt als heiligschennis, maar toch. Ik lees het met veel interesse, maar sla ook delen gewoon over

5 In *L'ordre du discours* (De orde in het vertoog) staat dit prachtige citaat: 'Een soort gedempte vrees voor die gebeurtenissen, die massa gezegde dingen, dat opduiken van al die taaluitingen, voor al wat er gewelddadig, discontinu, ruzieachtig, wanordelijk en riskant aan is, voor al dat onophoudelijke, machtige, ordeloze gonzen van het vertoog.' Foucault analyseert de woordangst in onze samenleving en in het bijzonder binnen de wetenschap. In wetenschappelijke gemeenschappen wordt met man en macht de orde bewaakt. Een boek als dat van Schuilenburg doorbreekt deze orde. Daarom is het een goed boek.

omdat – ondanks dat onze vrienden differentiedenken hoog in het vaandel hebben staan en ik dat ook belangrijk vind – zij zelf deels bijdragen aan de verdere vergroting van het ‘religieuze’ karakter van het veiligheidsdebat: ‘assemblages’, ‘securitisering’ of – en ik noem maar een paar termen – ‘de piloterende’ of ‘modulerende’ rol (Deleuze & Guattari 1980, p. 177). In dit soort passages – en daar zijn er meer van – raakt Schuilenburg mij eventjes kwijt. Zoals gezegd, ik steun de grondgedachte, maar in de woorden van de briljante muzikant/tekstdichter Burt Bacharach: ‘What’s it all about, Alfie?’ Leg uit in leken taal wat de Fransen zeggen en geef een paar praktische voorbeelden. Dat compenseert Schuilenburg in zijn empirische deelstudies, maar ik pleit voor nog meer wisselwerking tussen filosofie en praktijk.

In de tweede plaats heb ik grote bewondering voor zijn ondertitel: ‘een dynamisch perspectief’. De grote socioloog Goffman heeft eens gezegd: ‘Life’s too complicated for theories.’ Ik geloof daarin. Niet dat ik tegen theorieën ben, maar wel in het dogmatisch omarmen daarvan. Tegelijkertijd zijn verschillende verklaringen mogelijk, afhankelijk van de steeds weer wisselende context. De *uomo universale* van de Renaissance had zeven eigenschappen. Een daarvan was ‘sfumato’ (letterlijk: wazig, vervaagd): d.w.z. het vermogen om te gaan met tegenstrijdigheden en paradoxen. De menselijke geest is hier niet altijd even sterk in, omdat wij behoefte hebben aan duiding. Aan een etiket. Aan een verklaring. *Ordnung muss sein!* Interpretaties, meningen, vooroordelen zijn vaak indringend. Dat geldt ook voor de lezers van deze recensie. Een deel heeft dit punt niet eens gehaald, omdat ze al een voorgekookte mening hebben over deze Franse filosofen, over Schuilenburg of over uw toegenegen recensent. Maar ondanks mijn bewondering vraag ik mij af of dit dynamische perspectief werkelijk iets nieuws onder de zon is. In deze ‘postmoderne wereld’ wordt ruimte geclaimd voor improvisatie, toeval, irrationaliteit, steeds wisselende relaties, et cetera. Maar is dit er niet altijd geweest? Vanaf Adam en Eva is dit toch onderdeel van de ‘*condition humaine*’. Ik ben, met andere woorden, niet zo overtuigd van het nieuwe in de postmoderne dynamische samenleving. Ik doceerde in 1988 over het incrementele beleidsmodel, ook wel omschreven in termen van ‘muddling through’- of ‘garbage can’-model. De essentie daarvan is het (jazz)improvisatiekarakter van beleidsprocessen. In die jaren gebruikte ik ook een hoofdstuk over de verschillen en overeenkomsten tussen de *Blitzkrieg* van de nazi’s in

mei/juni 1940 en de strategie van de Amerikanen in Vietnam. De aanname was dat de Duitsers een strakke, hiërarchische bevelstructuur hadden en de Amerikanen juist meer professionele ruimte lieten aan leiders in het veld. Het bleek andersom te zijn: tegen de Duitse generaals werd het doel aangegeven: verover Parijs via Nederland en België, en tegelijkertijd de vrijheid gegeven om van minuut tot minuut te improviseren hoe dat dan te doen. De Amerikanen hadden een veel strakkere bevelstructuur en dienden om de haverklap toestemming te vragen voor acties. Mijn punt is dat (jazz)improvisaties sinds de Oudheid, in jouw ‘carrièreplanning’ of ‘samenwerking met relevante derden’ zich tot op zekere hoogte structureel kenmerken door ‘muddling through’. Ik ben bijvoorbeeld deze recensie gaan schrijven met een min of meer algemene lijn voor ogen, maar improviseer ook al schrijvend. Een voorbeeld dunkt mij van het dynamische perspectief van Schuilenburg.

In de derde plaats verschil ik totaal van mening met Schuilenburg over het grondpatroon in de uitoefening van de politiefunctie. Met de eerste zin wordt de lezer op een dwaalspoor gezet: ‘Het veiligheidsvraagstuk is ingrijpend veranderd. Van oudsher was de overheid de aangewezen instantie om de veiligheidstaak te vervullen.’ Om vervolgens te wijzen op het feit dat ‘steeds meer andere partijen, zowel publiek als privaat, taken en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid deels of in het geheel van de overheid hebben overgenomen’. Schuilenburg is hier onzorgvuldig. Hoe kun je stellen dat de overheid van oudsher de aangewezen instantie was en dan te stellen dat steeds meer andere partijen ‘zowel publiek als privaat’ taken van de overheid hebben overgenomen? Ik beperk me hier even tot ‘publiek’: de negentien Inspecties, de vier bijzondere opsporingsdiensten, de AFM, de OPTA, de Consumentenautoriteit, maar ook Stadstoezicht en de interventieteams in Rotterdam. Dit is toch de staat die zich opnieuw inricht om toezicht, controle en opsporing breder, dieper en meer buiten de publieke politie vorm te geven? Hoe kunnen andere ‘publieke’ partijen taken overnemen van de overheid als zij de overheid zijn? Feitelijk is heel veel van deze ‘versplintering’ ingegeven door de staat zelf. De politiefunctie differentieert binnen de staat. Toezicht, controle, handhaving en opsporing zijn onderdeel geworden van overheidsinstellingen op departementaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Schuilenburg voegt zich hiermee kritiekloos – en dat staat haaks op de geest

van grote delen van zijn boek – in de min of meer algemeen aanvaarde netwerkieologie waarin ‘het monopolie van de overheid op de uitoefening van de veiligheidszorg ter discussie is komen te staan’ (p. 31). Ik ben het hier niet mee eens. Er is sprake van ‘versplintering’ van de politiefunctie, maar het is de staat, en de staat alleen, die meervoudig doordringt in de persoonlijke levenssfeer en steeds doordringt op meer markten en binnen meer ondernemingen. Stan Cohen (1985) gebruikte de metafoer van een visnet dat steeds verder en dieper in de samenleving wordt uitgegooid. Tegelijkertijd worden de mazen kleiner. In het iOverheid-rapport van de WRR wordt gesteld dat door de informatisering binnen de overheid traditionele scheidslijnen tussen departementen, beleidsvelden, bestuurslagen en het bedrijfsleven verdwijnen. Maar ook dat we pas aan het begin staan van het doordenken van de (politieke) gevolgen hiervan. Ik vind dat dit ook voor veiligheid geldt.

In de vierde plaats – en dit is een variatie op het vorige punt – verschil ik ook in een ander opzicht van mening over deze ‘versplintering-gedachte’. Deel I van dit (nog steeds) moedige boek heet ‘Politiek van versplintering’. Deel II heeft de titel gekregen ‘Van Panopticon naar lappendeken’. Ik ben van mening dat ‘versplintering’ noch ‘lappendeken’ de grondpatronen van de uitoefening van de politiefunctie ook maar bij benadering adequaat weergeeft. In plaats van versplintering zie ik een aanhoudend proces van integratie. De staat verplicht financiële instellingen en financiële dienstverleners fraudes en ongebruikelijke transacties te melden. Internet- en telecomproviders zijn wettelijk verplicht berichtenverkeer van burgers over langere tijd te bewaren. Onder de werking van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIVD) zijn op een aantal plaatsen in ons land schotels geplaatst die het mogelijk maken om digitaal berichtenverkeer uit de lucht te plukken. De staat is gulzig en wordt gulziger om zijn informatiehonger te stillen. De interventieteams in Rotterdam (door Schuilenburg beschreven) koppelen bestanden van verschillende gemeentelijke instellingen, en de teams brengen huisbezoeken aan burgers, waarbij een politiemann op de achtergrond blijft om alleen dan op te treden als de orde wordt verstoord. Hij/zij is instrumenteel op de achtergrond. Op de voorgrond dringt de staat (in de vorm van verschillende ‘overheidsinstellingen’) door in de levens van burgers. Er is een kortstondige periode van enkele decennia geweest (1985-2012) waarin

sprake is (geweest) van een lappendeken, maar deze wordt in toenemende mate onderdeel van staatsbemoedienis. Daarmee komt het panopticon weer in beeld. Dat geldt ook voor de lappendeken van de particuliere veiligheidsindustrie.

In de vijfde plaats – en dit is al (jazz)improviserend op het voorafgaande – is sprake van wat ik zou willen noemen ‘een revanche van de staat’. Ja, er is sprake van een op het eerste gezicht ‘versplintering’, maar dieper in het veiligheidssysteem is de staat de grootste opdrachtgever geworden van particuliere beveiliging. Het boek van Schuilenburg ademt nog sterk de ‘versplinteringgedachte’ uit, maar feitelijk is dit onjuist. Ik kan geen politie- of justitiegebouw binnenkomen of ik word gecontroleerd door particuliere beveiliging. Overheden huren particulieren in om piekuren in de surveillance op te vangen, om fraude te onderzoeken of de integriteit van het digitale berichtenverkeer tussen ministers en departementen te monitoren. Schuilenburg schrijft terecht dat het onderscheid tussen publiek en privaat niet meer is waar te nemen. Maar anders dan hij zie ik geen ‘versplintering’ maar eerder wat de voorzienende socioloog Stan Cohen in *Visions of social control* (1985) ‘sucking in’ noemde. De staat zuigt bestuurlijk en privaat toezicht, controle, handhaving en opsporing naar binnen. De *Capo di tutti capi* in dit dwaalspoor is Clifford Shearing. Schuilenburg en vele anderen volgen Clifford blindelings in zijn ‘analyses’ van het ontstaan van een ‘beyond a state-centred paradigm’ (p. 50). Ik heb eerder gewezen op de grote kracht en inspiratie van Shearing, maar ook op de oppervlakkigheid van zijn (latere) werk (Hoogenboom 2010, p. 200-215). Waar ik op doel, is de totale verwaarlozing – zowel theoretisch als empirisch – van de Leviathan van Hobbes. Ik vind dat Schuilenburg ook te gemakkelijk meegaat in de ‘horizontaliseringsideologie’. De staat is nog altijd een ‘grijze eminentie die meekijkt vanuit de coulissen’ of verschillende rollen speelt in samenwerkingsverbanden. In tientallen veiligheidsarrangementen op Schiphol, in de Rotterdamse havens, in het verband van de Financieel Expertise Centrum (FEC), in RIEC- en Veiligheidshuisverbanden, de programmatische aanpak van hennep, in het functioneren van het multidisciplinaire Cyber Security Centrum, in multidisciplinaire veiligheidsarrangementen rondom grote evenementen, de inhuur van particuliere beveiliging en particuliere recherche of forensische IT-bedrijven, in tientallen overlegstructuren met financiële instellingen, verzekeraars en beveili-

gingsbedrijven, en de lijst is eindeloos aan het worden, is een 'hybride' werkelijkheid ontstaan.

De grote uitdaging van Schuilenburg voor onze onderzoeksgemeenschap is of wij kunnen doordringen in deze gedifferentieerde nieuwe werkelijkheden en de grote verhalen die wij onszelf vertellen (nodale veiligheid, netwerksamenleving, pps, privatisering), kleiner kunnen maken. Daarom vind ik het een moedig boek.

Literatuur

Cohen 1985

S. Cohen, *Visions of social control. Crime, punishment and classification*, Cambridge: Polity Press 1985.

Deleuze & Guattari 1980

G. Deleuze & F. Guattari, *Capitalisme et schizophrénie 2: Mille plateaux*, Paris: Les Editions de Minuit 1980.

Ericson & Carriere 1993

R.V. Ericson & K.D. Carriere, 'The fragmentation of criminology', in: D. Nelken, *The futures of criminology*, Londen: Sage 1993, p. 89-110.

Foucault 1971

M. Foucault, *L'ordre du discours*, Paris: Gallimard 1971.

Gleick 1987

J. Gleick, *Chaos. Making a new science*, New York: Viking Press 1987.

Haggerty & Ericson

K.D. Haggerty & R.V. Ericson, *The new politics of surveillance and visibility*, Toronto: University of Toronto Press 2006.

Hoogenboom 1994

A.B. Hoogenboom, *Het politie-complex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem: Gouda Quint/Noorduijn 1994.

Hoogenboom 2010

B. Hoogenboom, 'Epilogue: Conversations with Clifford Shearing (II)', in: B. Hoogenboom, *The governance of policing and security. Ironies, myths and paradoxes*, Hampshire: Palgrave/MacMillan 2010, p. 200- 215.

Kuhn 1962

Th.S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, Chicago: The University of Chicago Press 1962.

Marx 1997

G.T. Marx, 'Of methods and manners for aspiring sociologists: 37 moral imperatives', *The American Sociologist* 1997-3, p. 102-125, <http://web.mit.edu/gtmarx/www/37moral.html>.

Meershoek & Hoogenboom

2012

A.J. Meershoek & A.B. Hoogenboom, 'Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording en controle op hybride politiewerk', *Justitiële verkenningen* 2012-5, p. 10-24.

Schuilenburg, Coenraads & Van Calster 2009

M. Schuilenburg, A. Coenraads & P. Van Calster (2009), 'Onder de mensen; de aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts', *Justitiële verkenningen* 2009-1, p. 43-62.

Zureik & Salter 2005

E. Zureik & M.B. Salter (red.), *Global surveillance and policing. Borders, security and policing*, Devon: Willan Publishing 2005.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 8, 2012) is *Privatisation and public private partnership*.

The advance of private security; a national and international perspective

J. de Waard and R. van Steden

Private security is traditionally a highly fragmented industry with a national focus. However, with the arrival of multinational brands in the market such as Group 4 Securicor and Securitas, we are witnessing a rise of global private security. After providing the latest statistics on the growth of this industry in the Netherlands, the authors give examples of how private security is evolving throughout the world. Issues that are further addressed include the opportunities and challenges (multinational) private security companies present to the Netherlands.

The role of Falck in Danish fire fighting

P. Kruize

In Denmark fire fighting is a responsibility of the local authorities, but since nearly a century communities have the possibility to outsource these duties to private companies. Falck is the dominant player on this private market. The same goes for other emergency services. The author describes the story of its founder Sophus Falck, the historical roots of Falck and how the company achieved the status of a reliable partner for the authorities. The legal basis for private firms in fire fighting is discussed as well as costs and quality of the services in an international perspective. The author concludes that Falck is a typical Danish phenomenon and the Danish model cannot be copied by other countries without restriction. At the same time the Danish experience learns that market competition may have a positive effect on the cost efficiency of fire fighting.

Private security officers as public enforcers

J. Terpstra

Dutch local governments increasingly decide to contract private security officers for surveillance and enforcement tasks in the public space. This article presents an analysis of the daily work of these private security officers. Local governments contract these private workers because they are faced with problems of social disorder and crime. Although the police should formally manage the work of these private security workers, in practice this task is hardly realized. These private workers are faced with four problems: their work is boring, they are uncertain about what they are expected to do, don't know exactly what their formal powers are, and are unsatisfied about their lack of means for self-defence. Although they don't differ in their work style from their public colleagues, their position as private worker and the flexible job they have, are hard to reconcile with what they are expected to do (like reassuring citizens).

Privatising police services in England and Wales

B. Loveday

The period of austerity which most of Europe is now experiencing is for the first time impacting on law and orders services, particularly the police service. This article gives an overview of the debate in England and Wales on the decision of the Coalition government to cut 20% to police spending and police numbers. An important instrument to reach this goal is the private outsourcing of tasks performed in the back office. The author discusses the public views on the performance and reliability of private security companies. Also the high rise of public police expenses are discussed against the background of declining crime levels.

Market competition in forensic research is still in the future

N. Struikma and H.B. Winter

For a long time the Netherlands Forensic Institute (NFI) was the sole provider of forensic services in the Netherlands. Since the beginning of this century, several other private forensic institutes have been established. These institutes partly deliver the same products and services as the NFI, including for the police and judicial authorities. This article discusses the results from a pilot project in which police and judicial authorities were given additional opportunities for fur-

nishing assignments to private investigation agencies instead of the NFI. A budget of EUR 3.5 million was provided. Many respondents viewed the speed of the investigations and reports by private forensic institutes as a very positive aspect of outsourcing to these institutes. On four out of five aspects (transparency, clarity, bureaucracy and readability), the private institutes scored better than the NFI. The NFI scored better on 'safety'. Despite the positive experiences with outsourcing, the Minister of Security and Justice decided not to follow up the pilot. Although the police and prosecution are free to use the services of the private institutes, it is unlikely that they'll do so very often because the investigation costs will be at the expense of their budget. The bill for the services provided by the NFI however is sent to the ministry. Therefore the NFI can continue operating as a monopolist.

Private justice: an online and offline reality

C.N.J. de Vey Mestdagh and T. van Zuijlen

Private administration of justice is an online and offline reality. In this article the reality of online dispute resolution (ODR) is explored, using the example of eBay (60 million conflicts taken on each year). The issue of jurisdiction in online cases is clarified and an analysis is made of the causes of the propagation of ODR. Finally the new phenomenon of online dispute prevention (ODP) is examined. This leads to the conclusion that ODR started as an alternative form of dispute settlement, but more and more becomes a substitute for the public administration of justice.



De volgende internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, door te klikken op 'Publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.coess.org

Site van de Confederation of European Security Services (CoESS), de Europese organisatie voor de beveiligingsbranche. De website biedt onder meer facts & figures, een agenda, nieuws en publicaties.

www.veiligheidsbranche.nl/vereniging_nl.html

Website van de Vereniging Nederlandse Veiligheidsbranche, de organisatie van alle bedrijven die actief zijn in deze sector.

www.falck.com/businness%20areas/Emergency/Pages/Emergency.aspx

Op deze website is informatie over de hulpverleningstak van Falck, waaronder brandbestrijding, te vinden. G4S (www.g4s.com) is een andere grote speler op de wereldwijde markt voor beveiliging.

[www.dsp-groep.nl/getFile.cfm?dir=rapport&file=PHenSF_Particulier_toezicht_ISA_in_Transvaalbuurt-Security_Management_\(april_2012\).pdf](http://www.dsp-groep.nl/getFile.cfm?dir=rapport&file=PHenSF_Particulier_toezicht_ISA_in_Transvaalbuurt-Security_Management_(april_2012).pdf)

Link naar een artikel van Paul Hulshof en Sander Flight in *Security Management* over het effect van particuliere toezichthouders op de veiligheid in de Amsterdamse Transvaalbuurt.

www.hetccv.nl/dossiers/boas-in-de-openbare-ruimte/achtergrondinformatie

Informatie over de taken van buitengewone opsporingsambtenaren in dit dossier op de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

www.wodc.nl

Het themanummer van *Justitiële verkenningen* over 'Nodal governance en veiligheidszorg' (nr. 1/2009) is hier te downloaden.

www.publiclaw.uct.ac.za/staff/cshearing/

Website van de Zuid-Afrikaanse hoogleraar Clifford Shearing met een overzicht van zijn publicaties op het terrein van *security governance* en de rol van de politie.

www.nederlandsforensischinstituut.nl

Website van het NFI, met onder meer info over de DNA-databank, uitleg over het werk op de plaats delict, enzovoort.

www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/forensisch-onderzoek-in-de-markt.aspx?cp=44&cs=6796

Link naar het rapport *Marktwerking in het forensisch onderzoek; een veldverkenning* van B.J. Koops e.a. op de WODC-website. Hier is ook het rapport *Bekend maakt bemind* te downloaden, een evaluatieonderzoek van de pilot uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/pilots-inzet-particuliere-instituten-in-het-forensisch-onderzoek.aspx?cp=44&cs=6796.

www.vn.nl/Archief/Justitie/Artikel-Justitie/Het-verkeerde-spoor.htm

Link naar een artikel in *Vrij Nederland* over het besluit van minister Opstelten van Veiligheid & Justitie om de pilot uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten geen vervolg te geven.

www.modria.com

Op deze site wordt een vorm van alternatieve en online conflictoplossing aangeboden. Dit gebeurt met behulp van protocollen. Zie ook www.cybersettle.com.



Congresagenda

11-13 januari	SASCV International conference
16 januari	Samenwerking Jeugdzorg & Jeugd-GGZ
17 januari	Geboeide schakels; ketensamenwerking tijdens en na detentie
18 januari	Landelijk juridisch jaarcongres
24-25 januari	The shape of diversity to come
29 januari	Festival forensische zorg
31 januari	De aanpak van verzekeringsfraude
6 februari	Georganiseerde misdaad en de betekenis van ICT
8 februari	Van extremisme tot terrorisme?
19 maart	Ouderenmishandeling
31 maart	LVB en seksueel grensoverschrijdend gedrag
18 april	Symposium resocialisatie
14 mei	Versterking van de forensische zorgketen
15 mei	Grensoverschrijdende politiesamenwerking
18-21 juni	IAFMHS Conference Maastricht
8-11 juli	Crime, justice and social democracy conference
20-23 november	ASC Annual Meeting

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

SASCV International conference

The main theme of this conference organised by the South Asian Society of Criminology and Victimology is revisiting interpersonal crimes and victimisation. The major sub themes are: (1) interpersonal crimes against and by women; (2) interpersonal crimes against children and youth; (3) men as victims: myths and realities; (4) culture conflict and victimization of groups; and (5) interpersonal cyber crimes: problems of social networking.

Datum: 11-13 januari 2013

Locatie: Tayakumari, Tamil Nadu, India

Informatie en aanmelding: www.sascv.org/conf2013/

Samenwerking Jeugdzorg & Jeugd-GGZ

De samenwerking tussen Jeugdzorg en Jeugd-GGZ kan beter. Met name voor jeugdigen met een meervoudige problematiek verloopt de afstemming tussen deze twee sectoren niet optimaal. Er is noodzaak

en behoefte aan het delen van kennis en expertise, zodat jongeren tijdig de juiste hulp op de juiste plek krijgen. Op deze studiedag komen verschillende visies op samenwerking aan bod en wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden nader ingegaan op de inhoudelijke vormgeving van samenwerking.

Datum: 16 januari 2013

Locatie: Utrecht, Aristo

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/congres/jeugdzorg-ggz

Geboeide schakels; ketensamenwerking tijdens en na detentie

Het gevangeniswezen, de justitiële jeugdinstellingen, de forensische zorg, reclassering en andere ketenpartners zijn het erover eens: de (ex-)gedetineerde burger moet centraal staan. Samenwerken lijkt een logisch gegeven en landelijk beleid opzetten eveneens. Maar verloopt die samenwerking in de praktijk wel zo soepel? Vanwege de verschillende organisatiebelangen blijkt een succesvolle aanpak lastiger dan verwacht. In de ochtend komen onder andere de volgende onderwerpen aan bod: hoe faciliteert het gevangeniswezen zijn ketenpartners tijdens en na detentie? Waarmee houdt het Veiligheidshuis zich bezig? In de middag zijn er verschillende verdiepingssessies.

Datum: 17 januari 2013

Locatie: Utrecht

Informatie en aanmelding: www.medilex.nl/congressen/detenitie

Landelijk juridisch jaarcongres

Dit jaar staat het congres in het teken van het thema 'Waartoe leiden wij op?'. Wat moet een student eigenlijk weten en kunnen om een kans te maken op de arbeidsmarkt? Bestaat 'de' arbeidsmarkt eigenlijk wel? De introductielesing *De opleiding van juristen – wie doet wat?* wordt verzorgd door prof. Carel Stolker, oud-decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid en aankomend rector magnificus van de Universiteit Leiden. Hij vergelijkt het juridisch onderwijs in Nederland met een aantal ons omringende landen. In de loop van de dag wordt een canon van juridische teksten voor studenten ontwikkeld. Voorzetsen worden onder leiding van prof. Hans Nieuwenhuis gedaan door onder anderen mw. mr. Anneleen Broekhuijsen (gerechtshof Amsterdam) en mr. Folkert Jensma (*NRC Handelsblad*). In de middag vinden tien workshops plaats over zeer uiteenlopende thema's. Wat zijn de eerste ervaringen met een BSA-norm van 60 EC-punten? Hoe kun je

op een zinvolle manier onderwijs intensiveren? Wat zijn de eindtermen voor een juridische opleiding? Wie is de ideale student? Wat is een goed proefschrift? En wie wint: de iPad of de docent?

Datum: 18 januari 2013

Locatie: Leiden

Informatie en aanmelding: www.law.leidenuniv.nl/nieuws-2012/juridisch-jaarcongres-aankondiging.html

The shape of diversity to come: global community, global archipelago, or a new civility?

This conference is organised by Wouter de Been and Mireille Hildebrandt from the Department of Legal Theory, Erasmus School of Law, and Payal Arora, from the Department of Media and Communication, Erasmus School of History, Culture and Communication. The nation state, imagined as a formation encompassing a culturally unified people, is now straining under the challenges of globalization and the revolution in communication technology. This conference will consider the dynamic changes that are currently taking place with respect to cultural and religious diversity as a result of the explosion in communication technologies, address the conflicts they give rise to, and discuss the ramifications for both law and politics. Two views on the impact of communication and information technology dominate the scholarship: one in which communication leads to the emergence of a global community and an interconnected global culture; and a second in which it leads to an archipelago of communities that do not necessarily converge with the boundaries nation states, i.e. to a cultural Balkanization of the world across national borders. This conference will also address a third alternative. Instead of presenting the implications of the networked information and communication infrastructure in the opposing metaphors of a global community or a global archipelago, one can also argue for a normative understanding of what is at stake. Instead of endorsing either utopian notions of global community or dystopian fears of an internet with walled gardens, one can vouch for an internet that allows for interconnectivity without accepting the increased personalization that leads to unprecedented surveillance and social sorting in both the private and the public sphere.

Datum: 24-25 januari 2013

Locatie: Rotterdam, Erasmus Universiteit

Informatie en aanmelding: www.esl.eur.nl/diversity

Festival forensische zorg

Deze interactieve dag vol workshops, lezingen, debatten en informatie is bedoeld voor alle professionals die werkzaam zijn in de forensische zorg. Het thema dit jaar is 'Forensische zorg in beweging', waarmee wordt ingehaakt op de bezuinigingen en vele nieuwe ontwikkelingen in het werkveld. Ook gaat veel aandacht uit naar een betere doorstroming in de zorg.

Datum: 29 januari 2013

Locatie: Utrecht, De Fabrique

Informatie en aanmelding: www.festivalforensischezorg.nl

De aanpak van verzekeringsfraude

Jaarlijks wordt voor circa € 900 miljoen gefraudeerd met verzekeringen. Er worden verschillende preventie- en detectiemethoden ingezet om verzekeringsfraude tegen te gaan, ook in samenwerking met de politie en andere betrokken partijen. Maar in deze samenwerkingsverbanden worden ook persoonsgegevens uitgewisseld. Gebeurt dit allemaal wel volgens de wet en volgens de nieuwe Europese privacyrichtlijn die per 1 januari 2013 in werking treedt? Verder is er aandacht voor de bewijsproblematiek rondom verzekeringsfraude.

Datum: 31 januari 2013

Locatie: Utrecht, Jaarbeurs

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

Georganiseerde misdaad en de betekenis van ICT

Nadere informatie over dit seminar volgt op de website van het Center for Information and Research on Organised Crime (CIROC).

Datum: 6 februari 2013

Locatie: Universiteit Utrecht, Raadzaal

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl

Van extremisme tot terrorisme?

Op deze zogeheten Marktdag van de Vlaamse Vereniging voor Criminologie, Strafrecht en Forensisch Welzijnswerk (VVC) staat in de ochtenduren het thema extremisme en radicalisering centraal. Keynote speakers zijn Robert Örell (EXIT-programma Zweden) en Jaap van Donselaar (Centre for Terrorism & Counterterrorism (CTC) in Den Haag). Tijdens de lunchpauze presenteren onderzoekers via poster-sessies hun werk in progress. In de middag worden papers gepresen-

teerd waarin zowel tussentijdse als eindresultaten van onderzoek aan bod kunnen komen.

Datum: 8 februari 2013

Locatie: Universiteit Gent

Informatie en aanmelding: www.gofs.ugent.be/vvc/

Ouderenmishandeling

Ouderenmishandeling is een schrijnend en groter wordend probleem. De druk op zowel professionele als informele zorgverleners neemt toe. Kwetsbare en afhankelijke ouderen kunnen hierdoor slachtoffer worden van onheuse bejegening, mishandeling en uitbuiting. De overheid erkent het probleem en heeft het actieplan 'Ouderen in veilige handen' in het leven geroepen. Voor de aanpak is het belangrijk dat professionals en mantelzorgers hun deskundigheid vergroten. Bewustwording en herkenning zijn noodzakelijk om een goede signalering en aanpak mogelijk te maken. Betrokkenheid van de gemeente is een voorwaarde om de aanpak van ouderenmishandeling structureel van de grond te krijgen. Sprekers zijn onder anderen Marian Arendsen (Hogeschool Arnhem & Nijmegen) en Jolanda Lindenberg (o.a. Universiteit Leiden). In de middag zijn er twee parallelle sessies, een voor zorgprofessionals en een voor gemeenten, GGD e.d.

Datum: 19 maart 2013

Locatie: Utrecht, Aristo

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/ouderen/

LVB en seksueel grensoverschrijdend gedrag

Uit onderzoek blijkt dat een lichte verstandelijke beperking (LVB), naast verwaarlozing en misbruik binnen het gezin, een zwaarwegende risicofactor vormt voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Jongeren met een LVB zijn oververtegenwoordigd in zowel de groep plegers als onder de slachtoffers van zulk gedrag. Daarbij is de scheidslijn tussen slachtoffer- en plegerschap vaak niet gemakkelijk te trekken. Hoe is seksueel grensoverschrijdend gedrag bij jongeren met een LVB te voorkomen, te signaleren, bespreekbaar te maken en aan te pakken? De verschillende sprekers, onder anderen Xavier Moonen (UvA) en Petra Tiernessen (GZ-psycholoog/seksuoloog) gaan op deze vragen in. Voorts is er aandacht voor slachtofferopvang en daderbehandeling.

Datum: 31 maart 2013

Locatie: Utrecht, Aristo

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/lvb_en_sgg

Symposium resocialisatie

Met deze bijeenkomst wil het Expertise Centrum Forensische Psychiatrie de kennisontwikkeling en kennisdeling rond de resocialisatie van forensisch psychiatrische patiënten stimuleren. Onderwerpen die mogelijk aan bod komen, zijn forensische (F)ACT, resocialisatie bij licht verstandelijk beperkten (LVB), doorstroom (Reclassering/RIBW's) en positieve psychologie (Good Lives Model). Tevens is er een presentatie van de nieuwste versies van de Zorgprogramma's en van het nieuwe interactieve format (MindMaps) waarin de Zorgprogramma's beschikbaar zijn. Nadere informatie over het programma volgt.

Datum: 18 april 2013

Locatie: Utrecht

Informatie en aanmelding:

www.efp.nl/agenda/efp-resocialisatie-van-forensisch-psychiatrische-pati%C3%ABnten

Versterking van de forensische zorgketen

Delinquenten met een psychiatrische stoornis, verstandelijke beperking en/of verslaving zijn een groeiende groep. Van de ruim 12.000 gedetineerden in Nederland heeft naar schatting 10% psychiatrische zorg nodig. Adequate behandeling en begeleiding, ook na detentie, verkleint de kans op recidive. Dit achtste jaarcongres Forensische Zorg gaat in op het versterken van de forensische zorgketen.

Datum: 14 mei 2013

Locatie: Eindhoven, Aristo

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl/congres/forensische_zorg

Grensoverschrijdende politiesamenwerking

Nadere informatie over dit seminar volgt op de website van het Center for Information and Research on Organised Crime (CIROC).

Datum: 15 mei 2013

Locatie: Universiteit Utrecht, Raadzaal

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl

IAFMHS Conference Maastricht

See the website for more information on the thirteenth yearly conference of the International Association of Forensic Mental Health Services.

Datum: 18-21 juni 2013

Locatie: Maastricht, MECC

Informatie en aanmelding: www.iafmhs.org

Crime, justice and social democracy conference

Criminal justice and penal systems have increased dramatically in size, reach and punitiveness over the past two decades, a period dominated by neo-liberalism and retrenchment of social welfare across the UK, US, parts of Europe and Australia. It is timely therefore to reflect on the neo-liberal epoch of crime control, particularly in light of the return to social democracy signaled by the policies of President Barack Obama. The aim of this conference is to reinvigorate the intellectual and policy debates about the link between social justice, social democracy and the reduction of harm, crime and victimization through the alleviation of inequalities and building of more socially just and inclusive societies. Papers at the conference should focus on the following sub-themes: Policing, Security and Democratic Freedoms, Gender, Sexuality and Justice, Social, Criminal and Indigenous Justice, Penal policy and punishment in the global era, Eco-Justice, Corporate Crimes and Official Corruption or Courts, Law and Justice Institutions. The Call for Abstracts closes on 22 February 2013.

Datum: 8-11 juli 2013

Locatie: Brisbane, Australië

Informatie en aanmelding: <http://crimejusticeconference.com/>

ASC Annual Meeting

The theme for the meeting is 'Expanding the core: neglected crimes, groups, causes and policy approaches'. Thematic panels, individual paper abstracts, and author meets critics panels due: Friday, March 15th, 2013. Posters and round-table abstracts due: Friday, May 17th, 2013.

Datum: 20-23 november 2013

Locatie: Atlanta, Georgia

Informatie en aanmelding: <http://asc41.com/annualmeeting.htm>

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:

- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).

3. Onderzoek:

- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:

- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minvenj.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minvenj.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleid-rapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2011 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (teruggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op www.wodc.nl/publicaties. Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail boomlemma@boomdistributiecentrum.nl.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Odinot, G., D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot, E.K. van Straalen

Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing

2012, O&B 304

**Eshuis, R.J.J., N.L. Holvast,
H.G. van de Bunt, J.G. van Erp,
N.T. Pham**

Het aansprakelijk stellen van bestuurders; onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders

2012, O&B 303

**Fischer, T.F.C., W.J.M. Captein,
B.W.C. Zwirs**

Gedraginterventies voor volwassen justitiabelen; stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie

2012, O&B 302

**Eshuis, R.J.J. (WODC),
N.E. de Heer-de Lange (CBS),
B.J. Diephuis (Raad voor de
rechtspraak) (eindred.), m.m.v.
M.M. van Rosmalen (CBS)**

Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010; ontwikkelingen en samenhangen

2012, O&B 301

**Eichelsheim, V.I., A.M. van der
Laan**

Jongeren en vrijheidsbeneming; een studie naar de wijze waarop jongeren in Justitiële Jeugdinrichtingen omgaan met vrijheidsbeneming

2011, O&B 300

R.P.W. Jennissen (red.)

De Nederlandse migratiekaart; achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen

2011, O&B 299

**Kalidien, S.N. (WODC), N.E. de
Heer-de Lange (CBS) (eindred.),
m.m.v. M. M. van Rosmalen
(CBS)**

Criminaliteit en rechtshandhaving 2010; ontwikkelingen en samenhangen

2011, O&B 298

**Weenink, A.W., C.M. Klein Haar-
huis, R.J. Bokhorst**

De staat van bestuur van Aruba; een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving

2011, O&B 297

**Voert, M.J. ter, F. Zwenk,
m.m.v. E.M.Th. Beenackers**
Kwaliteit in zware tijd; marktwerking, vraaguitval en notariële dienstverlening

2011, O&B 296

**Verhoeven, M.A., B. van Gestel,
D. de Jong**

Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie; een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel

2011, O&B 295

Molleman, T
Benchmarking in het gevangeniswezen; een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties

2011, O&B 294
**Slotboom, A., T.M.L Wong,
C. Swier, T.C. van der Broek**
Delinquente meisjes; achtergronden, risicofactoren en interventies

2011, O&B 293

Laan, A.M. van der, M. Blom

Meer jeugdige verdachten, maar waarom? Een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in het aantal jeugdige verdachten van een misdrijf in de periode 1997-2007

2011, O&B 292

Poot, C.J. de, A. Sonnenschein; with the cooperation of: M.R.J. Soudijn, J.G.M. Bijen, M.W. Verkuylen

Jihadist terrorism in the Netherlands; a description based on closed criminal investigations

2011, O&B 291

Engelse vertaling van O&B 281 (2009)

Nagtegaal, M.H., R.P van de Horst, H.J.M. Schonberger

Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden; cijfers en mogelijkheden

2011, O&B 290

Cahiers

Noordhuizen, S., G.Weijters

Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden

Cahier 2012-13

Broek, T.C. van der

Personeel in Justitiële Jeugdinstituten; een verdieping van ongewenste omgangsvormen en de arbeidssituatie in 2012

Cahier 2012-12

Schrama, W.M., T. Geurts

Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten; de rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen

Cahier 2012-11

Kempes, M.

Overzicht van onderzoek naar de PIJ-maatregel tussen 2006-2011

Cahier 2012-10

Smit, P.R. (eindred.)

Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2017; beleidsneutrale ramingen

Cahier 2012-9

Kulu-Glasgow, I., A.M. Galloway, E.M.T. Beenackers, M. Smit, F. Zwenk

Categorical accommodation and assistance for victims of trafficking in human beings; a study of four European countries

Cahier 2012-8

Broek, T.C. van der, T. Molleman

Personeel in de vreemdelingenbewaring: de arbeidssituatie, agressie en geweld

Cahier 2012-7

Nagtegaal, M.H.

Gerapporteerde problemen van slachtoffers van seksueel misbruik in de kindertijd; een meta-review

Cahier 2012-6

Voert, M.J. ter, T. Geurts,

R.M.V. van Os

Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011

Cahier 2012-5

Gestel, B. van, C.J. de Poot,

R.J. Bokhorst, R.F. Kouwenberg

Opsporing van terrorisme in de praktijk; de Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking

Cahier 2012-4

Eshuis, R.J.J., T. Geurts,

E.M.Th. Beenackers

Hulp bij juridische problemen. Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars; literatuurstudie en secundaire analyses

Cahier 2012-3

Broek, T.C. van der, T. Molleman

Medewerkertevredenheid gevangeniswezen 2011; verdieping in personele en inrichtingspecifieke kenmerken

Cahier 2012-2

Zuiderwijk, A.M.G., B. Cramer, E.C. Leertouwer, M. Temürhan, A.L.J. Busker

Doorlooptijden in de strafrechtsketen; ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken

Cahier 2012-1

Bokhorst, R.J., M. van der Steeg, C.J. de Poot

Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit

Cahier 2011-11

Wijkhuijs, L.J.I., A.M. Galloway, M.H.C. Kromhout, I.C. van der Welle, M. Smit

Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingen

Cahier 2011-10

Moolenaar, D.E.G., T. Zuidema, J. de Boer

De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertradingen nader verklaard

Cahier 2011-9

Molleman, T.

Ongewenste omgangsvormen tussen gevangenispersoneel; stand van zaken anno 2011

Cahier 2011-8

Decae, R.J. (eindred.)

Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2016; beleidsneutrale ramingen

Cahier 2011-7

Blom, M., I.M. Bregman,**B.S.J. Wartna**

Geregistreerde verkeerscriminaliteit in kaart; een kwantitatief beeld van achtergrondkenmerken en de recidive van geregistreerde verkeersdelinquenten in Nederland

Cahier 2011-6

Braak, S.W. van den,**A. Sonnenschein, D.E.G. Moole-
naar, P.R. Smit**

Een methode voor het verklaren en voorspellen van trends

Cahier 2011

Sonnenschein, A., S.W. van den**Braak, D.E.G. Moolenaar**

Trendwatch; introductie en eerste resultaten van een instrument ter verbetering van justitiële capaciteitsramingen

Cahier 2011-4

More, P.A., G. Weijters

Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden; resultaten en vergelijking tussen twee metingen in de tijd

Cahier 2011-3

**Laan, A.M. van der, M. Blom
(red.)**

Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010; ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010

Cahier 2011-2

Mulder, J., M.H. Nagtegaal

Evaluatie van de pilot C&SCO-CAM; Monitoring van de implementatie en doelstellingen van een programma ter preventie van geweld op middelbare scholen

Cahier 2011-1

Memoranda**Geurts, T.**

Markt van buitengerechtelijke incasso

Memorandum 2012-6

Horst, R.P. van der, H.J.M.**Schönberger, C.H. de Kogel**

Toezicht op zedendelinquenten; effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht

Memorandum 2012-5

M. Blom

Nulmeting recidive ASP, LEMA en EMG; achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van personen uit de doelgroep van drie verkeersgedragsmaatregelen
Memorandum 2012-4

Bokhorst, R.J.

De Wet afgeschermd getuigen in de praktijk
Memorandum 2012-3

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Effecten van de ISD-maatregel; technisch rapport
Memorandum 2012-2

Schönberger, H.J.M., C.H. de

Kogel, m.m.v. I.M. Bregman
Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict
Memorandum 2012-1

Schönberger, H.J.M.,

C.H. de Kogel
Wettelijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht bij delinquenten in Engeland/Wales, Canada en Duitsland
Memorandum 2011-5

Braak, S.W. van den, M.T. Croes,

P.O. de Jong, R.M.V. van Os, M.J. ter Voert

Beoordeling impactanalyse kostendekkende griffierechten
Memorandum 2011-4

Wartna, B.S.J., M.Blom,

N. Tollenaar

De WODC-Recidivemonitor; 4e, herziene versie
Memorandum 2011-3

Wartna, B.S.J., M. Blom,

N. Tollenaar

The Dutch Recidivism Monitor; 4th, Revised edition
Memorandum 2011-3a

Nas, C.N., M.M.J. van Ooyen-

Houben, J. Wieman

Interventies in uitvoering; wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt. WODC-notitie

Memorandum 2011-2

Dijk, E.M.H. van, m.m.v.

M. Brouwers

Daling opleggingen tbs met dwangverpleging; ontwikkelingen en achtergronden

Memorandum 2011-1

Factsheets

Weijters, G., S. Noordhuizen
*Nazorgproblematiek 18- t/m 26-
 jarige gedetineerden*
 Factsheet 2012-5

Os, R.M.V. van, F. Zwenk
*Bezwaar dat ik bel? Pilot proac-
 tieve geschiloplossing van het
 COVOG*
 Factsheet 2012-4

Tollenaar, N., A.M. van der Laan
Effecten van de ISD-maatregel
 Factsheet 2012-1

Bregman, I.M., B.S.J. Wartna
*Recidive TBS 1974-2008; ontwik-
 kelingen in de strafrechtelijke
 recidive van ex-terbeschikking-
 gestelden*
 Factsheet 2011-6

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,
 M. Blom, S.M. Alma,
 I.M. Bregman, A.A.M. Essers**
*Recidivebericht 2002-2008; ont-
 wikkelingen in de strafrechtelijke
 recidive van Nederlandse justitia-
 belen*
 Factsheet 2011-5

Tollenaar, N., A.M. van der Laan
*Monitor veelplegers 2011: Trends
 in de populatie zeer actieve veel-
 plegers uit de periode 2003-2008*
 Factsheet 2011-4

Veen, H.C.J. van der
*Secundaire analyses slachtoffer-
 data landelijk onderzoek huiselijk
 geweld*
 Factsheet 2011-3

More, P.A., G. Weijters
*Schuldenproblematiek van jong-
 volwassen gedetineerden*
 Factsheet 2011-2

**Blom, M., G. Weijters, A.M. van
 der Laan**
*Problemen met geld en delin-
 quent gedrag van adolescenten*
 Factsheet 2011-1

Justitie in statistiek

**Rosmalen, M.M. van (CBS),
 S.N. Kalidien (WODC), N.E. de
 Heer-de Lange (CBS)**
*Criminaliteit en rechtshand-
 having 2011; ontwikkelingen en
 samenhangen*
 Justitie in statistiek 2012-1

Het volgende nummer van
 Justitiële verkenningen (JV 1) is
 gewijd aan: Verantwoordelijkheid.
 Nadere informatie bij de redactie.

Een onderzoek naar geprefereerde sancties
voor misdrijven in Nederland

De burger als rechter

Stijn Ruiter, Jochem Tolsma, Marloes de Hoon, Henk Elffers en Peter van der Laan



Prijs € 32,50

inclusief btw,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar
via de boekhandel
ISBN 978-90-5931-761-1

Vindt u het Nederlandse strafrechtklimaat te mild? Hoe zou u dan een 19-jarige jongeman willen straffen die wegens verboden wapenbezit voor de rechter moet verschijnen? Of een man die zijn vrouw een gebroken neus heeft geslagen? En wat als het de vrouw was die haar man heeft geslagen?

Met de regelmaat van een klok wordt in de media en in het politieke debat naar voren gebracht dat het Nederlandse publiek strengere straffen wil. Toch is helemaal niet bekend hoe het publiek dan eigenlijk zelf zou willen straffen.

Welke soort straf – gevangenisstraf, werkstraf, geldboete – acht men passend voor welke misdrijven? En hoe zwaar moeten die straffen dan eigenlijk zijn? In deze uitgave worden deze en andere vragen beantwoord.

BESTEL NU VIA WWW.BOOMLEMMA.NL

BOOM | LEMMA
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30
e-mail verkoop@budh.nl | website www.boomlemma.nl

De queeste naar katalysatoren voor corruptie en
ander niet integer gedrag

Moedwil, misverstand of onvermogen?



Emile W. Kolthoff

ISBN 978-90-5931-805-2
50 pagina's

Ondanks alle aandacht voor het belang van integriteit binnen overheidsinstellingen en andere publieke organisaties zijn nieuwe schandalen aan de orde van de dag. Belangenverstrengeling door bestuurders, corruptie door ambtenaren, ongewenst gedrag van professionals, klokkenluiders die het onderspit delven en organisaties die hun goede imago zien verdwijnen als sneeuw voor de zon door het gedrag van hun bestuurders.

Het meeste onderzoek op dit gebied is gericht op de omvang van het probleem en op verschillen tussen landen en culturen. In zijn oratie *Moedwil, misverstand of onvermogen?* gaat Kolthoff in op de organisatorische kenmerken die inwerken op individueel gedrag en op de vraag waarom in één en dezelfde organisatie de één wel en de ander niet tot dergelijk ongewenst gedrag overgaat. Kunnen we spreken van zieke organisaties, of gaat het om incidentele rotte appels? Aan de hand van een bespreking van criminologische theorie en voorbeelden uit de sociale psychologie en de historie pleit hij voor integratie van verschillende theorieën om dit complexe fenomeen te benaderen.

BESTEL NU VIA WWW.BOOMLEMMA.NL

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30
e-mail verkoop@budh.nl | website www.boomlemma.nl

