

## 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*.