



VU Research Portal

Particuliere uitbesteding van gemeentelijke handhavingstaken

van Steden, R.; Stougie, Leon; van Veldhoven, Dylan

published in
Bestuurskunde
2017

document license
Unspecified

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R., Stougie, L., & van Veldhoven, D. (2017). Particuliere uitbesteding van gemeentelijke handhavingstaken: wat levert het de lokale overheid op? *Bestuurskunde*, 26(2), 51-60.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

VRIJE ARTIKELEN

Particuliere uitbesteding van gemeentelijke handhavingstaken

Wat levert het de lokale overheid op?*

Ronald van Steden, Leon Stougie & Dylan van Veldhoven

Diverse Nederlandse gemeenten maken gebruik van gemeentelijke handhavers die zij inhuren bij beveiligingsbedrijven. Er is dan sprake van 'uitbestede' of 'private' boa's. Deze uitbesteding roept soms politieke weerstand op, omdat veiligheid een kerntaak is van de overheid die niet door commerciële partijen zou moeten worden uitgevoerd. Tegelijk is er weinig bekend over de daadwerkelijke voor- en nadelen van private boa's ten opzichte van publieke boa's. Vanuit de literatuur verwachtten we verschillen in kosten, flexibiliteit, lokale kennis, professionele autonomie, werktevredenheid en samenwerking met de politie. Het empirische onderzoek toont aan dat deze verschillen kleiner zijn dan in theorie verondersteld. Private boa's draaien vooral meer uren tegen min of meer gelijke arbeidskosten, maar gaan sneller elders werken. Overheadkosten, inclusief de kosten van aanbestedingsprocessen, blijven onbekend.

Inleiding

Anno 2016 is niet alleen de politie belast met toezicht- en handhavingstaken in de openbare ruimte. Nederlandse gemeenten zetten ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in om de lokale veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. Deze boa's beschikken over beperkte handhavingsbevoegdheden en houden zich over het algemeen bezig met de wat kleinere zaken en overtredingen, zoals parkeerproblemen, het laten slingeren van afval, hondenpoep, (hang)jeugd, verslaafden en woonoverlast (Bervoets, 2013). Er werken naar schatting 3.500 gemeentelijke boa's in ons land (Mein & Hartmann, 2013). Het totale aantal boa's ligt op circa 25.000 (Dienst Justis, 2014), want tal van andere organisaties, waaronder de Nederlandse Spoorwegen, hebben eveneens eigen handhavers in dienst. Van de 260 gemeenten die in 2010 meewerkten aan een beleidsonderzoek naar toezicht en handhaving, huurde 14 procent hun boa's in bij beveiligingsbedrijven (KplusV, 2010). Hierbij is de veronderstelling dat de efficiëntie en (kosten)effectiviteit van de overheid positief kunnen worden beïnvloed door publieke taken aan

* Ronald van Steden is universitair hoofddocent bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Leon Stougie en Dylan van Veldhoven schreven bij hem hun masterscripties over gemeentelijke handhavers in respectievelijk Capelle aan den IJssel en Almere.

Ronald van Steden, Leon Stougie & Dylan van Veldhoven

het bedrijfsleven uit te besteden. Toch is er opvallend weinig bekend over de precieze uitkomsten van uitbestedingen bij de overheid (Pollitt & Bouckaert, 2011). Tevens zijn wetenschappelijke discussies over het privaat uitbesteden van publieke veiligheidstaken met controverses omgeven (Loader, 1997). Veiligheid is een kerntaak van de overheid en moet daarom met de grootst mogelijke voorzichtigheid worden behandeld.

Tegen deze achtergrond presenteert dit artikel de resultaten van het al dan niet particulier uitbesteden van gemeentelijke handhavingstaken. Daarvoor trekken we een vergelijking tussen een stadstoezichtorganisatie die met private boa's (Almere) werkt en één die louter publieke boa's in dienst heeft (Capelle aan den IJssel). De volgende vraag staat centraal: welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen een gemeente die haar handhavingstaken particulier heeft uitbestede en een gemeente die dat niet heeft gedaan? Het doel achter deze vraag is om na te gaan welke voor- en nadelen het inhuren van private boa's heeft. Na het opstellen van een analysekader in de volgende paragraaf komen de gehanteerde onderzoeksmethoden aan de orde. Vervolgens presenteren we de resultaten van ons onderzoek en trekken we enkele conclusies.

Analysekader

Via een literatuurstudie hebben we onderzocht op basis van welke verwachtingen het uitbesteden van overheidstaken plaatsvindt. Redenen om tot uitbesteding over te gaan, blijken pogingen tot kostenreductie en flexibilisering (vergelijk Gradus & Dijkgraaf, 1997). Ook spelen politieke en ideologische motieven een rol (Bel & Fageda, 2007) en moeten de gevolgen van uitbesteding voor de kwaliteit en politiek-bestuurlijke inbedding van publieke dienstverlening worden meegewogen (Hodge, 1998). Om op een zo objectief mogelijke manier vast te stellen wat particuliere uitbesteding van gemeentelijke handhavingstaken de overheid echt oplevert ten opzichte van niet uitbesteden, spitsen we ons toe op uitkomsten die theoretisch gezien voor- of nadelen opleveren en waarover sociaalwetenschappelijke kennis bestaat of kan worden ingewonnen. Dat levert in totaal zes assumpties op over de kosten, flexibiliteit, lokale kennis, professionele autonomie, werktevredenheid en samenwerking met de politie van private boa's in vergelijking met publieke boa's.

De operationalisering van voorgaande assumpties staat vermeld in tabel 1. Informatie over de kosten hebben we verkregen via interviews, aangevuld met documentatie die respondenten ter beschikking hebben gesteld. De andere vijf assumpties hebben we onderzocht door in interviews te vragen naar de variabiliteit in grootte en inzetbaarheid van gemeentelijke handhavingsteams (flexibiliteit), de informatie die boa's bezitten over overlast en criminaliteit in buurten (lokale kennis), de mogelijkheden die boa's hebben om eigen prioriteiten te stellen en beslissingen te nemen (professionele autonomie), of zij plezier ervaren in hun werk en wat hun carrièrekansen zijn (werktevredenheid) en hoe zij hun relatie ervaren met lokale politieteams (samenwerking met de politie). In zoverre ze

Tabel 1 *Operationalisatie van assumpties*

Kosten	Personeelskosten en overheadkosten
Flexibiliteit	Mogelijkheid en mate waarin het personeelsbestand kan inkrimpen of uitzetten
Lokale kennis	Mate waarin handhavers zijn ingebed in hun gemeente en weten wat daar speelt
Professionele autonomie	Vrijheid van handhavers om hun taken naar eigen inzicht uit te voeren
Werktevredenheid	Mate waarin handhavers positief zijn over hun baan, zekerheid en doorstroom
Samenwerking met de politie	Mate waarin handhavers met de politie optrekken en informatie delen

van toepassing zijn, hebben we voorgaande vragen ook aan managers, politiefunctionarissen en andere experts gesteld.

Kosten

Een voor de hand liggende assumptie is dat de kosten van private – uitbestede – boa's voor gemeenten lager liggen dan bij publieke boa's. Daarbij moet niet alleen naar het salaris van werknemers worden gekeken, maar ook naar hun secundaire arbeidsvoorwaarden en naar overheadkosten (Wilms, Frierson, & Weda, 2011). Tevens is het nodig om in het geval van uitbesteding de financiële lasten van dit traject mee te wegen. Het gaat dus om meer dan arbeidskosten alleen.

Flexibiliteit

Vanuit de theorie verwachten we dat particulier uitbestede boa's flexibeler inzetbaar zijn dan hun publieke collega's (vergelijk Grimshaw, Vincent, & Willmott, 2002). Publieke handhavers staan immers direct onder contract bij een gemeente, waardoor er minder makkelijk afscheid van hen kan worden genomen als hun inzet niet meer nodig is. Daarentegen is het mogelijk om extra private handhavers op piekmomenten aan te stellen. Zodoende zullen beveiligingsbedrijven zich richten op gemeenten die tijdelijk meer vraag hebben naar boa's – bijvoorbeeld tijdens drukke zomeravonden of tijdens uitgaansnachten – en daarom *ad hoc* meer menskracht inhuren.

Lokale kennis

De flexibele inzet van private boa's heeft ook een keerzijde. Vanuit de literatuur rijst de assumptie op dat zij minder kennis hebben van gemeenten, buurten en wijken dan hun publieke tegenhangers (Terpstra, 2012). Dit komt omdat uitbestede handhavers op basis van relatief korte detacheringcontracten bij meerdere gemeenten werkzaam zijn. Hun vaste aanwezigheid op straat ligt dus laag, wat logischerwijs ten koste gaat van lokale kennis en expertise: weten wat de veiligheids- en leefbaarheidsproblemen zijn in een wijk, bewoners kennen en zelf

Ronald van Steden, Leon Stougie & Dylan van Veldhoven

gekend worden door de bewoners. Dergelijke kennis is cruciaal voor boa's om hun werk goed te kunnen doen.

Professionele autonomie

Voor gemeentelijke handhavers, als *street-level professionals*, is het essentieel dat zij kwaliteit leveren in hun omgang met burgers. Hoe bejegenen zij mensen, wanneer besluiten ze om al dan niet een proces-verbaal uit te schrijven? Professionele autonomie is dan een sleutelbegrip. Kremic, Icmeli Tukel en Rom (2006) onderstrepen dat de uitbesteding van publieke taken meestal wordt gekoppeld aan strikte prestatiecontracten die de autonomie van professionals inperken. Aan de hand hiervan maken we de assumptie dat private boa's minder autonomie hebben – en hun taakuitvoering dus nauwer opvatten – dan publieke boa's om aan hun contracteisen te voldoen.

Werktevredenheid

Een volgend punt is dat de uitbesteding van publieke taken mogelijk leidt tot minder werktevredenheid bij werknemers (Kremic et al., 2006). We veronderstellen daarom dat de uitbesteding van gemeentelijke handhaving leidt tot een lagere werktevredenheid bij private boa's, omdat zij zich wellicht minder leuke taken en minder uitgebreide bevoegdheden krijgen van de organisatie waarvoor zij werken. Tevens zouden zij minder tevreden kunnen zijn, omdat hun baanzekerheid en de doorstroomkansen naar een (vaste) betrekking binnen de overheid geringer zijn dan bij publieke collega's (Terpstra, 2012). Dit komt de productiviteit van private boa's misschien niet ten goede.

Samenwerking met de politie

Regelmatig verloopt de samenwerking tussen gemeentelijke handhavers en de politie stroef. Dit komt onder andere omdat politiefunctionarissen niet altijd overtuigd zijn van de kennis, kunde en professionele vaardigheden die boa's bezitten (Bervoets, 2013). Deze terughoudendheid is mogelijk nog lastiger te doorbreken voor uitbestede handhavers, omdat het verstrekken van politie-informatie aan hen extra gevoelig ligt. Er lijkt zelfs sprake van regelrecht wantrouwen (Terpstra, 2012). Onze assumptie is, kortom, dat de samenwerking tussen de politie en private boa's achterloopt bij die tussen de politie en publieke boa's.

Onderzoeksmethoden

Voor dit empirische onderzoek hebben we gebruikgemaakt van een vergelijkende casestudie naar twee stadstoezichtorganisaties gevestigd in Almere en in Capelle aan den IJssel. Hoewel beide gemeenten qua grootte en ligging van elkaar verschillen, is een vergelijking tussen beide cases interessant. Stadstoezicht Capelle aan den IJssel komt in het onderzoek van Bervoets (2013) naar voren als een schoolvoorbeeld van een organisatie met publieke gemeentelijke handhavers, 15 in totaal. Daarentegen betreft stadstoezicht Almere haar 49 handhavers al enkele jaren bij het beveiligingsbedrijf G4S. In Nederland bestaan niet veel voorbeelden

van zo'n structurele uitbesteding van boa's, zij het dat gemeenten soms wel kortstondig van private boa's gebruikmaken. Voor de vergelijkbaarheid van beide cases hebben we ervoor gekozen om twee gemeenten te bestuderen die al langere tijd met publieke of private handhavers werken.

Binnen de twee cases heeft een analyse van beleidsdocumenten plaatsgevonden om beter zicht te krijgen op de organisatie en kostenstructuren van beide stadstoezichtorganisaties. Daarnaast hebben we in totaal 17 respondenten geïnterviewd. Deze respondenten bestonden uit de voor uitbesteding verantwoordelijk directeur bij G4S, een onafhankelijk wetenschappelijk expert, leidinggevend bij de stadstoezichtorganisaties, gemeentelijke handhavers zelf, politici (een wethouder en een oud-burgemeester) en direct betrokken politiefunctionarissen. Ieder heeft vanuit zijn eigen perspectief informatie verstrekt over de kosten, flexibiliteit, lokale kennis, professionele autonomie en werktevredenheid van gemeentelijke handhaving, en hun samenwerking met de politie. Zo ontstond er een evenwichtig beeld van de verschillen en overeenkomsten tussen publieke en private gemeentelijke boa's in Nederland.

Resultaten

Kosten

Het is niet eenvoudig om een nauwkeurige vergelijking te maken van de kosten voor publieke en private boa's. In ieder geval valt op dat, gecontroleerd voor het aantal fte's binnen de stadstoezichtorganisaties, het gemiddelde brutosalaris met circa 27.400 euro per jaar in Almere (privaat) ongeveer 2.400 euro hoger ligt dan in Capelle aan den IJssel (publiek). De verwachting was immers dat de kosten van private boa's lager zouden liggen dan van publieke boa's. Het verschil in brutosalaris kan mogelijk worden verklaard doordat er onder de publieke boa's veel jonge handhavers werkzaam zijn die recentelijk hun opleiding hebben afgerond. Tevens is er een verschil zichtbaar tussen secundaire arbeidsvoorwaarden in de vorm van verlofuren: 180 uur voor de private boa's bij een fulltime dienstverband van 36 uur tegenover 144 verlofuren en 204 ATV-uren voor de publieke boa's bij eenzelfde dienstverband.

Ook werd gekeken naar de overheadkosten (huisvesting, voertuigen en ander materiaal) in relatie tot hoe stadstoezicht is georganiseerd. De private boa's in Almere functioneren binnen gemeentelijke kaders. Het management en de organisatie van stadstoezicht zijn publiek, maar de handhavingstaken zelf worden door uitbestede krachten uitgevoerd. Voor de publieke boa's in Capelle aan den IJssel geldt dat zowel het management als de uitvoering publiek van aard is. Tegelijkertijd zijn de publieke boa's onderdeel van een grotere dienst Stadsbeheer, waarmee het allerlei faciliteiten deelt. De private boa's vormen binnen de gemeente een zelfstandiger organisatie. Sowieso zijn de overheadkosten ons niet glashelder, maar door het beschreven verschil in inbedding van beide stadstoezichtorganisaties kunnen eventuele discrepanties lastig worden teruggevoerd op uitbesteding alleen. Ook bleek het onmogelijk om heel precies inzicht te krijgen in

Ronald van Steden, Leon Stougie & Dylan van Veldhoven

het contract (inclusief overheadkosten) dat de private boa's hebben, om zo hun totale kosten per persoon te berekenen.

Tot slot kwam uit de interviews over de kosten van de private boa's naar voren dat het hele proces van aanbesteding, waarbij bedrijven kunnen offeren en contracten met de gemeente worden gesloten, een tijdrovend en duur, maar niet precies te calculeren traject is. Er moet rekening mee worden gehouden dat dit traject aan de kant van het beveiligingsbedrijf ongeveer drie procent van de totale waarde van het contract bedraagt. Verder moet er binnen gemeenten voldoende juridische expertise aanwezig zijn om überhaupt aan een aanbestedingsproces te kunnen beginnen. Een manager bij stadstoezicht spreekt expliciet over 'draken van processen'. Desondanks is hij ervan overtuigd dat alle inzet opweegt tegen de baten die de private boa's genereren. Voorts zij opgemerkt dat het werven en beoordelen van publieke boa's ook significante kosten met zich mee zal brengen. Hoe deze kosten zich precies verhouden ten opzichte van aanbestedingsprocessen, blijft echter onduidelijk.

De conclusie van deze assumptie luidt dat de salariskosten van de publieke en de private boa's elkaar niet veel ontlopen. Wel heeft de laatste groep soberder secundaire arbeidsvoorwaarden, waardoor ze voor hetzelfde geld meer werken. Er valt geen uitsluitsel te geven over wat gemeenten spenderen aan overheadkosten, waaronder in het geval van private boa's ook aanbestedingskosten vallen.

Flexibiliteit

Wat betreft flexibiliteit blijkt de inzet van private handhavers in Almere voordelen te hebben ten opzichte van publieke handhavers in Capelle aan den IJssel. Op het moment dat private boa's door ziekte of vakantie niet werken, is het de verantwoordelijkheid van G4S om voor vervanging te zorgen. Dat is bij de publieke boa's niet het geval. Hun management in Capelle aan den IJssel ervaart dit overigens niet als problematisch, omdat werkroosters 'strategisch' kunnen worden ingedeeld en er zo altijd voldoende handhavers aanwezig zijn. In tegenstelling tot onze verwachting dat de personele omvang van private boa's flexibel kan inkrimpen en opschalen, beschikt Almere over een vast team van private boa's. Weliswaar wordt er bijvoorbeeld tijdens Koningsdag een grotere groep handhavers ingezet dan normaal, maar dan vindt er op een ander moment compensatie plaats. Kortom: anders dan verondersteld kan de personele omvang van de private boa's niet naar believen worden vergroot of verkleind. Zij vormen net als de publieke boa's een vrij stabiele groep. Wel moet het beveiligingsbedrijf ervoor zorgen dat private boa's bij ziekte of vakantie worden vervangen. Dat gebeurt dus niet bij de publieke boa's.

Lokale kennis

Om effectief bij te kunnen dragen aan lokale veiligheidsprioriteiten, zoals woonoverlast, zwerfafval, parkeerproblematiek en jongerenoverlast, moeten gemeentelijke boa's een uitstekende kennis hebben van hun buurt of wijk. Aangezien Almere bijna drie keer zoveel inwoners heeft als Capelle aan den IJssel, is de gemeentelijke handhaving op straat in beide gemeenten anders georganiseerd. Almere (private boa's) is opgedeeld in een drietal clusters. De meeste handhavers

zijn in een van deze clusters werkzaam en zijn daarom bekend met de problemen en hotspots aldaar. In Capelle aan den IJssel (publieke boa's) werkt stadstoezicht met wijkhandhavers die gespecialiseerd zijn in een bepaald gebied en daar ook het aanspreekpunt zijn voor de burgers. Niettemin kunnen zij elders in de gemeente worden ingezet en leren zij via briefings van de prioriteiten op andere plekken. De verschillen in lokale binding en kennis tussen de publieke en private boa's in de twee bestudeerde gemeenten lijken derhalve minder groot dan onze assumptie suggereerde.

Professionele autonomie

De publieke boa's in Capelle aan den IJssel hebben veel vrijheid in hun doen en laten. Zij hoeven zich niet te focussen op één specifiek lokaal veiligheidsprobleem. Daarentegen worden de private boa's in Almere met gerichte taken op pad gestuurd. Zo kunnen ze 's morgens bijvoorbeeld worden ingezet op zwerfafval en 's middags op hotspots van hangjongeren. Deze taakgerichte aansturing kan worden uitgelegd als een meer prestatiegerichte en bedrijfsmatige manier van werken. Aan de andere kant moet de beperktere ruimte van de private boa's niet worden overdreven. Als zij ter plekke een ernstige overtreding zien die afwijkt van hun hoofdtaak, zullen ze daarop afgaan. Ook kunnen de private boa's in hoge mate zelf bepalen of zij iemand een proces-verbaal of waarschuwing geven. Eenzelfde beeld rijst op uit onze gesprekken met de publieke boa's. Samengevat hebben de private boa's in Almere vergeleken met de publieke boa's in Capelle aan den IJssel minder professionele autonomie als het gaat om de taken waarvoor zij worden ingezet. Tegelijkertijd ervaren beide groepen boa's een gelijksoortige autonomie bij het nemen van beslissingen in contacten met burgers.

Werktevredenheid

Zowel de publieke boa's in Capelle aan den IJssel als de private boa's in Almere vinden dat zij nuttig werk verrichten. Daarbij roemt met name de eerstgenoemde groep de ervaren grote professionele vrijheid (zie vorig punt) als reden voor hun werktevredenheid. Hoewel private boa's, anders dan publieke boa's, juridisch gezien niet over bijzondere geweldsbevoegdheden zoals een wapenstok of pepperspray mogen beschikken, heeft dit geen invloed op de werktevredenheid van onze respondenten. Door de private handhavers en door het management wordt de noodzaak van meer geweldsmiddelen niet gevoeld. Het dragen van handboeien is voor hen voldoende. Overigens hebben de publieke boa's ook geen wapenstok of pepperspray bij zich. Zij spreken de wens uit om deze in de toekomst te krijgen, maar het is de vraag of de gemeenteraad met hun wens akkoord zal gaan als er een plan wordt ingediend.

Voorts kunnen beide typen boa's een vast contract krijgen op het moment dat zij naar behoren functioneren. Bij de private handhavers in Almere is er wel meer sprake van onzekerheid, omdat het nooit voorspelbaar is hoelang de samenwerking tussen de gemeente en G4S zal duren en wat de eventuele gevolgen zijn voor hun baanvastheid. Een volgende factor die de werktevredenheid van gemeentelijke boa's kan verminderen, is het ontbreken van doorgroeimogelijkheden. Dat is voor de private boa's een punt van zorg, maar voor de publieke boa's geldt dit niet

Ronald van Steden, Leon Stougie & Dylan van Veldhoven

minder. Er bestaan wel senior handhavers en allround handhavers, maar daarvan zijn er slechts een paar nodig. Een volgende optie is om op een andere functie binnen de gemeente te solliciteren. Dat kan bij private boa's minder makkelijk dan bij publieke boa's, omdat interne functies niet openstaan voor gedetacheerde werknemers.

Concluderend lijken de juridische beperkingen die de private boa's ondervinden, geen invloed te hebben op hun werktevredenheid. Wel ervaren zij minder baanzekerheid en zijn hun doorgroeimogelijkheden bij gebrek aan andere opengestelde functies binnen de gemeente beperkter dan die van de publieke boa's. De laatste groep toont zich erg tevreden over de vrijheid die zij in hun werk ervaren.

Samenwerking met de politie

Door de matige reputatie van gemeentelijke handhavers hebben zowel de publieke boa's in Capelle aan den IJssel als de private boa's in Almere zich moeten bewijzen tegenover de politie. Momenteel lijken beide partijen op een gelijkwaardig niveau samen te werken, al kan het vertrouwen dat politiefunctionarissen boa's schenken per persoon verschillen. In tegenstelling tot onze assumptie is de informatie-uitwisseling tussen politiefunctionarissen en de private boa's verder ontwikkeld dan het geval is met het publieke handhavingsteam. Door detacheringen van politiefunctionarissen bij het private stadstoezichtteam is hun verbinding met de handhavers sterker en komen onderlinge contacten frequenter voor. Deze relatief hechte samenwerking tussen politie en private handhavers heeft echter niets te maken met uitbesteding. Het gaat hier om praktijken die door de jaren heen zo zijn gegroeid.

Conclusie en discussie

In dit artikel hebben we de overeenkomsten en verschillen tussen publieke en private handhavers in respectievelijk Capelle aan den IJssel en Almere op een rij gezet. De achterliggende doelstelling was om op basis van deze vergelijking te achterhalen welke voor- en nadelen uitbesteding gemeenten oplevert. We lopen onze zes assumpties over de kosten, flexibiliteit, lokale kennis, professionele autonomie, werktevredenheid en samenwerking met de politie van private boa's in vergelijking met publieke boa's nog eens langs.

Ten eerste de kosten. De gemiddelde salariskosten van onze private boa's blijken verrassend genoeg iets hoger dan van de publieke boa's. Wel moet worden opgemerkt dat de private boa's jaarlijks meer uren draaien en in die zin 'goedkoper' zijn. Over de overheadkosten valt vergelijkenderwijs niets te zeggen door de uiteenlopende wijzen waarop de twee onderzochte stadstoezichtorganisaties zijn ingebed binnen het gemeentelijk apparaat.

Ten tweede blijkt het private gemeentelijke handhavingsteam minder flexibel dan eerder verondersteld. Net als de publieke boa's werken hun private collega's binnen een vast team dat niet naar believen kan uitdijen of inkrimpen. In zoverre er een verschil bestaat, is het dat G4S in Almere voor vervanging van private boa's zorgt bij ziekte of vakantie, zodat het team altijd op volle sterkte opereert.

Ten derde ontloopt de kennis van lokale wijken die de boa's in beide cases hebben elkaar niet erg, omdat ook de private boa's op behoorlijk vaste plekken werken. Wel kan worden gezegd dat hun verloop hoger ligt dan in Capelle aan den IJssel, dat met publieke boa's werkt.

Ten vierde valt op dat de private boa's in Almere met gerichtere opdrachten op pad gaan dan de publieke boa's in Capelle aan den IJssel. Dat kan te maken hebben met de contractuele uitbesteding van private gemeentelijke handhavers, maar het kan ook samenhangen met de plaatsgebonden visie van het management op de aansturing van deze handhavers. Als het gaat om concrete beslissingen jegens burgers (bijvoorbeeld verbaliseren of niet), ervaren beide groepen respondenten evenveel professionele autonomie.

Ten vijfde: op het punt van werktevredenheid zijn de verschillen tussen de onderzochte publieke boa's (Capelle aan den IJssel) en private boa's (Almere) niet immens, maar vooral de eerste groep prijst haar vrijheid als een van de leukste kanten van haar werk. Daarnaast zijn de doorgroeimogelijkheden van boa's in het algemeen beperkt, zij het dat gemeentelijke functies buiten stadstoezicht wel voor publieke en niet voor private handhavers openstaan. Dat maakt de relatie tussen de laatste groep en de gemeente 'losser' of 'zakelijker'. Zoals eerder aangestipt: het verloop van de private boa's is naar verhouding groter; zij gaan eerder elders een betrekking aan.

Tot slot is de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politiefunctionarissen en de private boa's in Almere het sterkst. Dat is opvallend gezien de assumptie dat samenwerking met publieke boa's relatief beter zou verlopen, omdat zij ook onderdeel zijn van de overheid. Uitbesteding van gemeentelijke handhaving heeft hier echter geen aanwijsbare invloed. Door detachering van politiefunctionarissen bij het private handhavingsteam is er geleidelijk een wederzijdse vertrouwensband opgebouwd.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de grootste discrepanties tussen de publieke boa's in Capelle aan den IJssel en de private boa's in Almere zit in het aantal uren dat zij maken. De secundaire arbeidsvoorwaarden van de laatste groep zijn minder goed (geen ATV-dagen) en als er een handhaver uitvalt, wordt er door het beveiligingsbedrijf een stand-in geregeld. Of overheadkosten, inclusief de financiële lasten van aanbestedingsprocessen, verschillen tenietdoen, blijft onduidelijk. Wel vonden we als keerzijde van private boa's dat zij sneller elders gaan werken dan publieke boa's, die meer kansen hebben op een andere functie binnen de overheid en genieten van een relatief grote vrijheid in hun werk.

Al met al zijn de verschillen tussen wel of niet uitbesteden minder groot dan op basis van onze assumpties werd verwacht. Ter nuancering: we hebben slechts twee cases onderzocht en over de overheadkosten is niets bekend. Ook hebben we enkel gekeken naar publieke en private boa's die structureel bij gemeenten werken. Voor kortstondig ingehuurde private boa's zonder langere voorgeschiedenis bij een lokaal handhavingsteam kunnen zaken anders liggen. Er is dus vervolgonderzoek nodig om onze bevindingen steviger te staven. Vooralsnog blijven de voordelen van uitbesteding voor discussie vatbaar: wat kost aanbesteding precies, kan de gemeente zo'n proces juridisch aan, wat is de waarde van secundaire

Ronald van Steden, Leon Stougie & Dylan van Veldhoven

arbeidsvoorwaarden? Het al dan niet aanstellen van private boa's gebeurt immers niet alleen op basis van economische, maar ook van politieke motieven.

Literatuur

- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw: Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Dienst Justis. (2014). *Buitengewoon opsporingsambtenaren: Aantal, soorten en betrouwbaarheid*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Gradus, R.H.J.M., & Dijkgraaf, E. (1997). Vuilophaal kan goedkoper: De winst van uitbesteding. *Economisch-Statistische Berichten*, 82, 144-147.
- Grimshaw, D., Vincent, S., & Willmott, H. (2002). Going privately: Partnership and outsourcing in UK public services. *Public Administration*, 80(3), 475-502.
- Hodge, G. (1998). Contracting public sector services: A meta-analytic perspective of the international evidence. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 98-110.
- KplusV. (2010). *Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*. Arnhem: KplusV.
- Kremic, T., Icmeli Tukel, O., & Rom, W.O. (2006). Outsourcing decision support: A survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management: an International Journal*, 11(6), 467-482.
- Loader, I. (1997). Thinking normatively about private security. *Journal of Law and Society*, 24(3), 377-394.
- Mein, A.G., & Hartmann, A.R. (2013). *De stand van het boa-bestel: Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New Public Management, governance and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Terpstra, J. (2012). De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële verkenningen*, 38(8), 35-50.
- Wilms, P., Friperon, R., & Weda, J. (2011). *Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen*. Den Haag: WODC.