

DE PARTICULIERE BEVEILIGING BEWAAKT?

Evaluatie regelgeving particuliere
beveiligingsorganisaties

- eindrapport -

drs. H. Batelaan
drs. J. Bos

Amsterdam, juli 2003
Regioplan publikatienr. 1031

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek. in opdracht van
Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum (WODC) van het
Ministerie van Justitie.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting en conclusies	I
1 Inleiding: Particuliere beveiliging, regelgeving en evaluatie	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 De branche in vogelvlucht.....	2
1.3 Het evaluatieonderzoek	7
1.4 Opbouw rapport.....	9
2 De WPBR in vogelvlucht	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Doel en opzet van de wet	11
2.3 Algemene regelgeving.....	12
2.4 Specifieke regelgeving	16
3 De WPBR: uitvoering en uitvoerbaarheid	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Algemeen	19
3.3 De vergunningsverlening	20
3.4 De toestemming.....	24
3.5 Beperkingen en voorschriften	31
3.6 Ontheffingen.....	32
3.7 Bijzondere bepalingen.....	34
3.8 Samenvatting	41
4 Handhaving en naleving van de WPBR	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Handhaving	44
4.3 Vervolging en strafbaarstelling	50
4.4 Naleving van de WPBR, zelfregulering door de branche	51
4.5 Samenvatting.....	54

5	Taakafbakening	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Taken en bevoegdheden volgens wet en regelgeving	55
5.3	Beleidsvoornemens inzake taken particuliere beveiligingsorganisatie	57
5.4	Taakafbakening in het publieke domein in de praktijk	58
5.5	Samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties	61
5.6	Samenvatting	62
6	Slotbeschouwing	63
6.1	Doel van de wet, conclusies van deze evaluatie	63
6.2	Uitvoering van de wet; de vergunningverlening	64
6.3	Handhaving	66
6.4	Naleving	67
6.5	Taakafbakening	68
	Literatuurlijst	71
Bijlagen:		
Bijlage 1:	Onderzoeksvragen uit het onderzoeksvoorstel	73
Bijlage 2:	Lijst van respondenten	75
Bijlage 3:	Stukken door de aanvrager te leveren bij eerste vergunningaanvraag	79
Bijlage 4:	Criteria ter beoordeling van de aanvraag tot ontheffing op artikel 5 WPBR (‘samenloop’)	81
Bijlage 5:	Alarmsystemen van na 1 april 1999	83
Bijlage 6:	Ingeschreven en afgedane zaken op grond van de WPBR	87
Bijlage 7:	Afkorting	89

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de evaluatie van de wet- en regelgeving voor de particuliere beveiliging. Onze dank gaat uit naar de vele personen die, in de vorm van interviews of het anderszins verstrekken van informatie, aan het onderzoek hebben meegewerkt.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn we op deskundige wijze bijgestaan door een begeleidingscommissie, bestaande uit:

- de heer J.M. Nelen (Vrije Universiteit, voorzitter);
- de heer S.M. Berndsen (Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken);
- mevrouw E.M. Knulst (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- de heer J. Houben (Regiopolitie Haaglanden);
- de heer J. Bruinsma (Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving);
- mevrouw H.A. Offens (Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie);
- de heer W.C.A.M. Dessart (Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum);
- de heer W.G. van Hassel (Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties)*;
- mevrouw H.G. van Wermeskerken (Ministerie van Justitie, Directie Opsporingsbeleid);
- de heer L.G. Gunther Moor (Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie);
- de heer J. Eversdijk (Openbaar Ministerie).

De heer van Hassel is de eerste vergadering vervangen door de heren J.J. van der Linden en T. Uittenbogaard en is de laatste vergadering vervangen door alleen de heer Uittenbogaard.

De discussie met de begeleidingscommissie heeft steeds stimulerend gewerkt. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van de rapportage blijft uiteraard bij de auteurs.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. H. Batelaan en drs. J. Bos.

Amsterdam, juni 2003

Drs. G.H.J. Homburg, projectleider.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De evaluatie van de regelgeving voor de beveiligingsbranche heeft tot doel inzichtelijk te maken in hoeverre de regels die tot doel hebben de kwaliteit van de particuliere beveiligingsorganisaties te bevorderen,

- a. in de praktijk uitvoerbaar zijn;
- b. of ze aansluiten bij actuele ontwikkelingen op het terrein van de veiligheid;
- c. of de doelstelling van het stelsel als geheel wordt bereikt.

Op grond van deze onderzoeksdoelstelling zijn vier hoofdvragen geformuleerd¹.

1. Is de wet- en regelgeving duidelijk, adequaat en ‘bij de tijd’, ook voor wat betreft de afbakening en reikwijdte van de wet?
2. Zijn de regels ten aanzien van vergunning- en ontheffingverlening toepasbaar?
3. Hoe wordt de regelgeving gehandhaafd en nageleefd?
4. Hoe draagt de regelgeving bij aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel?

Het onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op face-to-face en telefonische interviews met vertegenwoordigers van instellingen die, als object of subject, bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR) betrokken zijn. Het gaat om beleidsmakers en -uitvoerders van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, medewerkers van brancheorganisaties, beveiligingsbedrijven (waaronder ook alarmcentrales, geldtransporteurs, stewardorganisaties, evenementenbeveiligers, horecabeveiligers en persoonsbeveiligers), politie en opdrachtgevers. Na afloop van de interviews zijn de bevindingen getoetst in een workshop met vertegenwoordigers van de politie en beveiligingsorganisaties. De interviews vonden plaats in de periode februari-mei 2003.

1. Duidelijkheid en adequaatheid van de regelgeving

Duidelijkheid begrippen

De belangrijkste begripsomschrijving in de wet, te weten ‘het verrichten van beveiligingswerkzaamheden’, wordt door de brede kring van betrokkenen als onduidelijk ervaren:

- De *particuliere beveiligingsorganisaties* vinden de ruime begripsomschrijving bezwaarlijk omdat zij hierdoor niet beschermd worden tegenover oneerlijke concurrentie. Zij wijzen op tal van situaties waarbij ‘beveiligingsachtig werk’ wordt verricht (door bijvoorbeeld

¹ Voor de precieze indeling in hoofd- en subvragen verwijzen we naar bijlage 1. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we een andere ordening gekozen dan in het onderzoeksvoorstel.

- vrijwilligers, huismeesters, buurtvaders, burgerwachten) zonder dat hiervoor een vergunning is afgegeven.
- De *handhavers* ondervinden hinder van de ruime begripsomschrijving omdat het hen geen houvast biedt in de handhavingspraktijk. Dit knelpunt wordt vooral naar voren gebracht door de regiopolitie en het Openbaar Ministerie.

De ruime begripsomschrijving leidt ertoe dat de regelgeving alle soorten beveiligingswerk bestrijkt, maar dat de werkzaamheden niet altijd door vergunninghouders worden uitgevoerd.

Omdat niet duidelijk is welke werkzaamheden tot het beveiligingswerk behoren, is het in het veld evenmin duidelijk *voor welke personen* (soorten medewerkers) er toestemming moet worden aangevraagd. De regiopolitie ondervindt hinder van beveiligingsbedrijven die voor alle werknemers een toestemming aanvragen: zij betwijfelen of de receptionist en de boekhouder ook moeten worden gescreend. Deze bevinding leidt bovendien tot de vraag of de particuliere beveiligingsorganisaties in sommige gevallen niet een oneigenlijk gebruik van de wet maken, waarbij het recht op privacy van een burger (een sollicitant) in het geding is.

Duidelijkheid en adequaatheid taakafbakening

De Politiewet bepaalt dat de politie tot taak heeft de rechtsorde en openbare orde te handhaven. De politie staat onder het gezag van de burgemeester en het OM. De WPBR en RPBR regelen de werkzaamheden van particuliere beveiligingsorganisaties, maar geven geen expliciete aanwijzingen wat betreft het domein waarin zij mogen optreden. In de beleidsuitgangspunten van het laatste paarse kabinet (tot medio 2002) hadden de taken van de private partijen echter nadrukkelijk betrekking op het private domein.

In de uitvoeringspraktijk kwamen en komen echter situaties voor dat particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein werk verrichten. Dit doen ze veelal in opdracht van gemeenten en in samenspraak met de politie. Deze ontwikkeling is in lijn met de huidige beleidsuitgangspunten, maar verschilt aldus met de oorspronkelijke beleidslijn.

Verder kent de regelgeving geen bepalingen die betrekking hebben op de wijze van samenwerken tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties. In de uitvoeringspraktijk leidt het gewijzigde beleid niet tot problemen in de samenwerking. Wel hebben de afdelingen Bijzondere Wetten van de regiopolitie weinig houvast in wat zij kunnen toelaten en wat zij behoren te handhaven.

Als het gaat om de taakafbakening tussen particuliere beveiligingsorganisaties en BOA's, dan roept het verbod op samenloop en het slechts beperkt verlenen van ontheffingen hiervoor,

enige verdeeldheid op. De regel op dit punt is niet zozeer onduidelijk, maar volgens sommige particuliere beveiligingsbedrijven niet adequaat. Er zijn particuliere beveiligingsorganisaties die BOA's willen inzetten voor beveiligingswerk. Zij menen dat hierbij geen sprake kan zijn van ongewenste informatie-uitwisseling. Het is voor hun bedrijfsvoering lastig dat zij opsporingswerk en beveiligingswerk strikt moeten scheiden. De handhavers van de WPBR hechten echter aan dit verbod omdat opsporing en toezicht naar hun mening strikt gescheiden bevoegdheden moeten zijn.

Adequaatheid met betrekking tot technologische ontwikkelingen

De WPBR en aanvullende regelgeving zijn niet bij de tijd voor wat betreft het gebruik van de 'plofkoffer' in het geldtransport en de voertuigvolgsystemen. Bij de plofkoffer gaat het erom dat de transportauto minder sterk beveiligd hoeft te zijn dan de WPBR voorschrijft; het heeft immers geen zin deze auto's te overvallen. Op dit moment is de transporteur die deze plofkoffer gebruikt, ontheven van de WPBR-verplichtingen met betrekking tot de bepantsering van de auto's². Bij de voertuigvolgsystemen stelt het Ministerie van Justitie zich op het standpunt dat deze systemen niet onder de WPBR vallen. De Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVC) verschilt op dit punt van mening met het ministerie en vindt dat de particuliere alarmcentrales (PAC's) de aangewezen instanties zijn om de signalen van deze systemen te verwerken en door te melden aan de politie.

Adequaatheid met betrekking tot het doelodeloos alarm terug te dringen (PAC's)

Ten slotte brengen de geïnterviewden van particuliere alarmcentrales en installateurs van alarmsystemen met veel kracht naar voren dat de vereiste certificering van alarmsystemen niet adequaat is, omdat de certificering niet bijdraagt aan het terugdringen van nodeloze politie-inzet bij vals alarm³. De branche vreest een groot verlies aan omzet wanneer de overgangsbepalingen per 1 april 2004 niet meer gelden en alle systemen gecertificeerd behoren te zijn. De politie bevestigt de stellingname van de branche dat het nodeloos alarm kan worden teruggedrongen (alle verschillen beide actoren over de mate waarin de terugdringing wordt gerealiseerd) door de gebruikers van systemen aan te sporen hun apparatuur goed te gebruiken (bijvoorbeeld door middel van het gele en rode kaartensysteem dat sommige PAC's hanteren) en het waarschuwen van een sleutelhouder voordat de politie wordt ingeschakeld.

² De twee grote waardetransporteurs verschillen van mening over de zwaarte van de beveiliging van de auto die de plofkoffer vervoert.

³ De certificering van alarmsystemen heeft overigens ook tot doel een minimumkwaliteit van deze systemen te waarborgen; het gaat erom dat het systeem een signaal afgeeft wanneer dit noodzakelijk is.

2. Toepasbaarheid van de regelgeving

Sommige aspecten van de regelgeving blijken in de praktijk moeilijk toepasbaar te zijn of worden op verschillende manieren uitgevoerd. De achtergrond hiervoor is in veel gevallen dat de regelgeving ruimte biedt aan de handhavers van de wet. De regiokorpsen en particuliere beveiligingsbedrijven verschillen met elkaar, maar ook onderling van mening over de voor- en nadelen van de geboden beleidsruimte. De particuliere beveiligingsbedrijven vinden bijna zonder uitzondering dat de beleidsruimte tot een ongelijke behandeling leidt van particuliere beveiligingsorganisaties in verschillende delen van het land. Het gevolg hiervan is dat bedrijven gaan *shoppen*: zij proberen in een andere regio alsnog een toestemming te verkrijgen.

De niet-uniforme uitvoering van de betrouwbaarheidstoets bestaat uit de volgende aspecten:

- In de verschillende politieregio's of -districten worden *verschillende informatiebronnen geraadpleegd*;
- In sommige politieregio's of -districten leiden opgelegde taakstraffen en overeengekomen transacties tot het onthouden van een toestemming, terwijl in andere politieregio's alleen naar geldboetes en vrijheidstraffen wordt gekeken; in dit geval worden de *screeningscriteria verschillend* toegepast.
- In sommige politieregio's of -districten wordt een veroordeling op basis van artikel 8 van de Wegenverkeerswet (het besturen van een voertuig onder invloed) beschouwd als een feit waarop de hardheidsclausule mag worden toegepast, terwijl in een andere politieregio een dergelijke veroordeling leidt tot het onthouden van een toestemming; in dit geval wordt de *hardheidsclausule niet uniform* toegepast.

Voor de toepassing van de uniformontheffing geldt in grote lijnen hetzelfde verhaal. Het ene korps verleent eerder toestemming dan het andere voor het ongeüniforme bewaken van bijvoorbeeld winkeleigendommen. Omdat er geen duidelijke ontheffingscriteria zijn, is er ruimte om deze ontheffing naar eigen inzicht toe te passen en ontstaat er een niet-eenduidige uitvoeringspraktijk.

Ten slotte zijn er verplichtingen ingevolge de regelgeving die wellicht wel een duidelijk doel hebben, maar die daaraan niet bijdragen omdat ze niet goed toepasbaar zijn. Zo is het voor de regiopolitie bijna ondoenlijk om het c.v. van een leidinggevende van een vergunningaanvragend particulier beveiligingsbedrijf te beoordelen. Immers, wat voor soort criteria liggen ten grondslag aan de eventuele bekwaamheid tot leidinggeven? Voor de zogenoemde inrichtingseisen aan het pand waarin het bedrijf is gevestigd, geldt hetzelfde. Een ander voorbeeld in dit verband is de verplichting tot het inleveren van het jaarverslag. Het doel (beleidsbijstellingen) is begrijpelijk, maar omdat de handhaving van de verplichting tot het inleveren

van dit verslag veel werk is (en nauwelijks gebeurt), zijn de gegevens die de verslagen opleveren niet betrouwbaar. Omdat de particuliere beveiligingsorganisaties het nut niet inzien van deze jaarverslagen maken ze er over het algemeen ook niet heel veel werk van.

3. Handhaving en naleving van de regelgeving

Zowel het Ministerie van Justitie als de regiopolitie en het OM besteden weinig tijd aan de handhaving van de WPBR. De prioriteit van het ministerie en de regiopolitie ligt bij vergunningverlening en -verlenging. Het OM kent geen enkele prioriteit toe aan de WPBR.

Het uitvoeren van controles op de toestemming van beveiligingsmedewerkers gebeurt in een enkele politieregio steekproefsgewijs, maar in de meeste regio's gebeurt het niet. Een paar grotere steden houden af en toe een actie in de horeca- of evenementenbeveiliging. Ook de stewards in de stadions worden vaker gecontroleerd dan objectbeveiligers of mobiele beveiligers.

Over de omvang van de niet-naleving van de wet kunnen we geen uitspraken doen. We stellen vast dat het brede veld aan betrokkenen bij de regelgeving (zachte) informatie heeft over bedrijven die werken zonder vergunning (artikel 2, lid 1) of bedrijven die medewerkers inzetten zonder toestemming (artikel 7, lid 2).

Er wordt een aantal activiteiten op het gebied van zelfregulering ondernomen door de brancheverenigingen van algemene beveiligingsbedrijven (VPB), particuliere alarmcentrales en installatiebedrijven (Vebon en Uneto-VNI) en de evenementenbeveiligers (VBE). De activiteiten richten zich op opleidingen, gedragscodes, en kwaliteitssystemen (dit laatste vooral in de installatiebranche)⁴. Het verhogen van het opleidingsniveau van de medewerkers zal bijdragen aan het realiseren van het doel van de wet.

4. Bijdrage van de regelgeving aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel

Uiteindelijk moet de vergunningsregelgeving waar het hier om gaat leiden tot 'meer veiligheid' en een beter 'veiligheidsgevoel'. Het moge duidelijk zijn dat deze begrippen niet scherp zijn gedefinieerd en daardoor moeilijk onderzoekbaar.

De geïnterviewden zijn het er over eens dat politie en OM sterker moeten inzetten op de handhaving van de openbare orde en de rechtsorde, maar zien in dat het hen ontbreekt aan capaciteit. Tegelijkertijd wijzen ze op een toenemende 'maatschappelijke behoefte aan veilig-

⁴ De werking van gedragscodes of een kwaliteitskeurmerk wordt in twijfel getrokken.

heid'. Op grond van deze twee factoren ontstaat volgens hen een markt voor private veiligheidsdiensten. Zolang deze marktvraag vervuld wordt door particuliere beveiligingsorganisaties, is er een bijdrage aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel. De politie bevestigt in sommige gevallen dat bij het in te zetten aantal surveillanten en de keuze van de gebieden waarin zij opereren, rekening gehouden wordt met de activiteiten van particuliere beveiligingsorganisaties; de particuliere beveiligingsbedrijven nemen de politie werk uit handen. De WPBR zorgt voor de basiskwaliteit van de branche. Het feit dat medewerkers in de branche worden getoetst op betrouwbaarheid en vakbekwaamheid, draagt bij aan een juist optreden van deze medewerkers en een correct gebruik van hun bevoegdheden. De politiemensen die stellen dat tegenwoordig vaker dan voorheen toestemming worden geweigerd op grond van antecedenten, bevestigen de werking van de wet. Potentiële beveiligers die niet door de betrouwbaarheidstoets heen komen, mogen niet worden ingezet.

Of de zichtbare aanwezigheid van deze medewerkers leidt tot een groter veiligheidsgevoel bij burgers is moeilijk te beoordelen. De beveiligers en opdrachtgevers van particuliere beveiligingsbedrijven - en iets mindere mate ook de politiemensen - veronderstellen dat van de zichtbare aanwezigheid van beveiligingsmedewerkers een preventieve werking uitgaat. Zo zou winkeldiefstal beduidend minder voorkomen wanneer particuliere beveiligers in de winkel aanwezig zijn.

De bijdrage van de WPBR aan de betrouwbaarheid van de branche is evident; de wet waarborgt een minimumniveau aan betrouwbaarheid⁵ en bevordert de reputatie van de branche⁶. De uniformplicht en opleidingseisen dragen bij aan de correcte presentatie van de beveiligers en de juiste uitoefening van hun bevoegdheden. Dit laatste is van belang voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers: niet iedere geüniformeerde is gerechtigd tot een huiszoeking, het fouilleren of een arrestatie.

⁵ Beveiligers kunnen echter na het verkrijgen van een toestemming een misdrijf plegen. De screening vindt opnieuw plaats na 3 jaar.

⁶ Sommige bedrijven adverteren met de slogan 'goedgekeurd door het Ministerie van Justitie'.

1 INLEIDING: PARTICULIERE BEVEILIGING, REGELGEVING EN EVALUATIE

1.1 Aanleiding

De Nederlandse particuliere beveiligingsbranche heeft in de afgelopen decennia een sterke groei doorgemaakt. Burgers en bedrijven krijgen daardoor steeds vaker met particuliere beveiligers te maken. Om de groeiende branche te reguleren is de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR) ingevoerd, die op 1 april 1999 van kracht is geworden, als opvolger van de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties¹. De regelgeving bestaat, behalve uit de wet, uit de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus RPBR (met een nadere invulling van een aantal algemene bepalingen van de wet) en een circulaire CPBR (met een set van beleidsregels).

De regelgeving stelt kwaliteitseisen in termen van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en herkenbaarheid. Het is de bedoeling dat daarmee het algemeen belang, het belang van burgers en organisaties en het branchebelang worden gediend².

Over het onderdeel recherchebureaus (bureaus, die ten behoeve van derden operationele onderzoeken uitvoeren naar verzekeringsfraude, interne criminaliteit, alimentatiekwesties, vermiste personen en dergelijke) is in 2001 een evaluatieonderzoek uitgevoerd³. Vervolgens heeft het Ministerie van Justitie opdracht gegeven voor een evaluatie van het onderdeel particuliere beveiliging. In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek, dat dus uitsluitend betrekking heeft op de particuliere beveiligingsorganisaties en niet op de recherchebureaus.

¹ Deze wet reguleerde, naar aanleiding van wantoestanden rond de weerkorpsen in de jaren dertig van de vorige eeuw, de particuliere beveiliging.

² Openingswoord van H. Borghouts ter gelegenheid van het jubileumcongres van de VPB op 28 mei 1999.

³ P. Klerks, C. van Meurs en M. Scholtes (2001) Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie.

1.2 De branche in vogelvlucht

Het veld

De veiligheidszorg is primair de taak van de lokale overheid. Een groot deel van de uitvoering van deze taak is neergelegd bij de basispolitiezorg. Het dagelijkse politietoezicht, afhandeling van verkeersproblematiek, preventieadviezen, eenvoudige recherchewerkzaamheden en het handhaven van wetten en regelgeving zijn taken van de basispolitiezorg. In sommige gemeenten zijn in het publieke domein stadswachten actief. De stadswachten hebben geen opsporingsbevoegdheden en hebben, onder regie van de politie, een toezichthoudende taak in het publieke domein.

Naast de opsporingsambtenaren en de stadswachten zijn buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) in de veiligheidszorg actief. Zij hebben veelal een opsporings- en controlerende taak en bevoegdheid. BOA's kunnen zowel in dienst van de overheid als in dienst van een particuliere beveiligingsorganisatie werkzaamheden voor de overheid uitvoeren. BOA's zijn veelal werkzaam als trein-, tram- en metroconductor en parkeercontroleur of in de opsporing in de sfeer van de milieuwetgeving zoals boswachter en jachttopziener.

Naast publieke partijen zijn particuliere beveiligingsorganisaties actief in de veiligheidszorg. Anders dan de politie verrichten particuliere beveiligingsorganisaties direct in opdracht van een particuliere of publieke klant beveiligende of toezichthoudende taken. Er bestaat een opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie, waarbij de beveiligingsorganisatie op commerciële basis een dienst aan de opdrachtgever levert. Deze opdrachtgevers kunnen bedrijven, particulieren maar ook gemeenten of andere overheidsinstellingen zijn. De beveiligingswerkzaamheden worden, anders dan dat bij publiek beveiligingswerk het geval is, direct ten behoeve van de opdrachtgever zelf of zijn klanten (bijvoorbeeld winkelend publiek of uitgaanspubliek) ingezet.

De WPBR onderscheidt vier typen activiteiten in de particuliere beveiligingsbranche:

- **particuliere beveiliging:** particuliere beveiligingsbedrijven die in opdracht van derden personen en goederen bewaken en/of op terreinen en in gebouwen de orde en rust bewaken. Hieronder valt persoonsbeveiliging (VIP-begeleiding), evenementenbeveiliging, mobiele beveiliging, statische beveiliging (bijvoorbeeld receptiewerkzaamheden), portiersbeveiliging, winkelsurveillance en (voetbal)stewarding;
- **bedrijfsbeveiliging:** bedrijfsonderdelen die de beveiligingswerkzaamheden ten behoeve van het eigen bedrijf uitvoeren. Hiervoor kunnen verschillende typen beveiligingsactiviteiten, zoals mobiele beveiliging of portiersbeveiliging, worden ingezet;

- **particuliere alarmcentrales**, die ten behoeve van derden signalen met betrekking tot onveiligheid verwerken met als doel de bevordering van de veiligheid van personen en eigendommen of het handhaven van de orde en rust op terreinen en in gebouwen;
- **particuliere geld- en waardetransportbedrijven**, die beveiligd vervoer van geld en waardevolle goederen ten behoeve van derden verzorgen.

Verwante organisaties, zoals installatiebedrijven, leveranciers van beveiligingsapparatuur en sleutelmakers worden doorgaans niet tot de branche gerekend. De installatiebedrijven zullen in dit onderzoek toch aan bod komen, omdat de WPBR ook eisen stelt aan de betrouwbaarheid van hun medewerkers, althans voor zover deze betrokken zijn bij de installatie van of het onderhoud van alarminstallaties en -apparatuur.

Door de trends in de criminaliteit en de afnemende bereidheid risico's te lopen neemt de behoefte aan veiligheid onder de bevolking, maar ook in het bedrijfsleven toe⁴. Burgers en bedrijfsleven doen hierbij in toenemende mate een beroep op de private veiligheidszorg. Derhalve groeit de particuliere beveiligingsbranche. Enkele jaren geleden (1996/1997) waren er ruim 24.000 particuliere beveiligers⁵. Inmiddels zijn dat er al meer dan 30.000⁶. Daarmee is de branche op bijna twee derde van de sterkte van het totale Nederlandse politiekorps. Verwacht wordt dat er in 2010 evenveel particuliere beveiligers als politieagenten zijn⁷. Volgens gegevens van het CBS zijn er inmiddels 875 beveiligingsorganisaties⁸ (peildatum 2001). Het overgrote deel van de organisaties is klein. Er zijn slechts twintig particuliere beveiligingsorganisaties met meer dan honderd werknemers en twintig procent van de bedrijven heeft tachtig procent van de werknemers in dienst.

Figuur 1.1 en figuur 1.2 geven een overzicht van de ontwikkeling van het aantal bedrijven en het aantal werknemers.

⁴ Dijk, F. van en J. de Waard (2001) Publieke en private veiligheidszorg: nationale en internationale trends. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Beleidszaken.

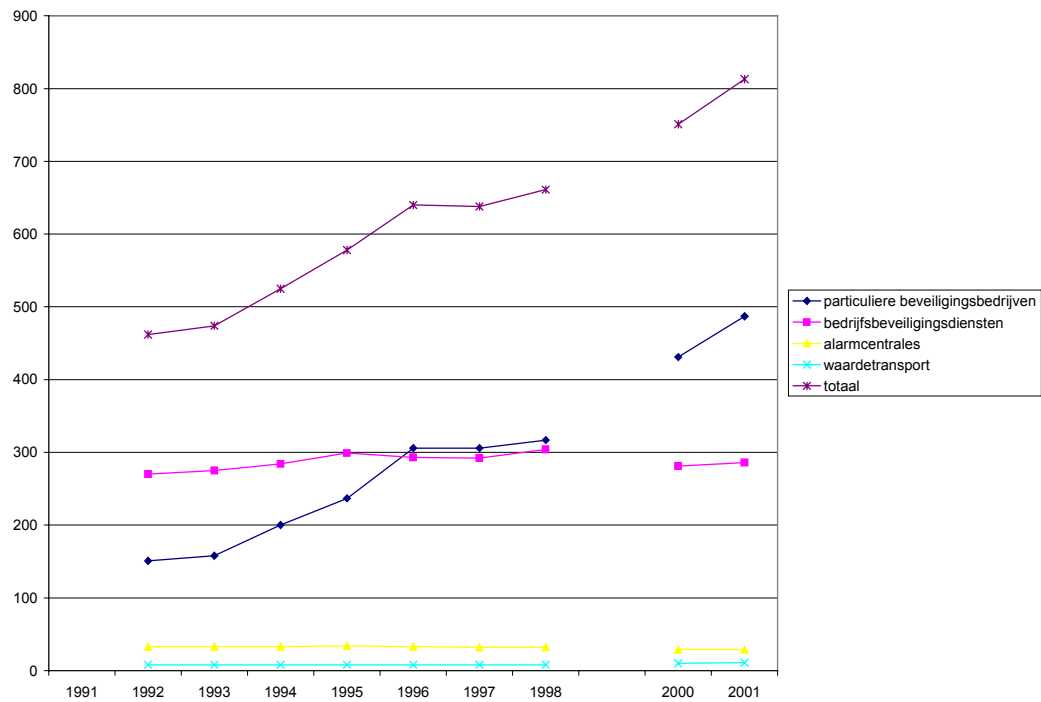
⁵ Waard, J. de (1999) The private security industry in international perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research* 7 (1999) 143-174.

⁶ Jaarboek Beveiliging 2003.

⁷ Dijk, F. van en J. de Waard (2001) Publieke en private veiligheidszorg: nationale en internationale trends. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Beleidszaken.

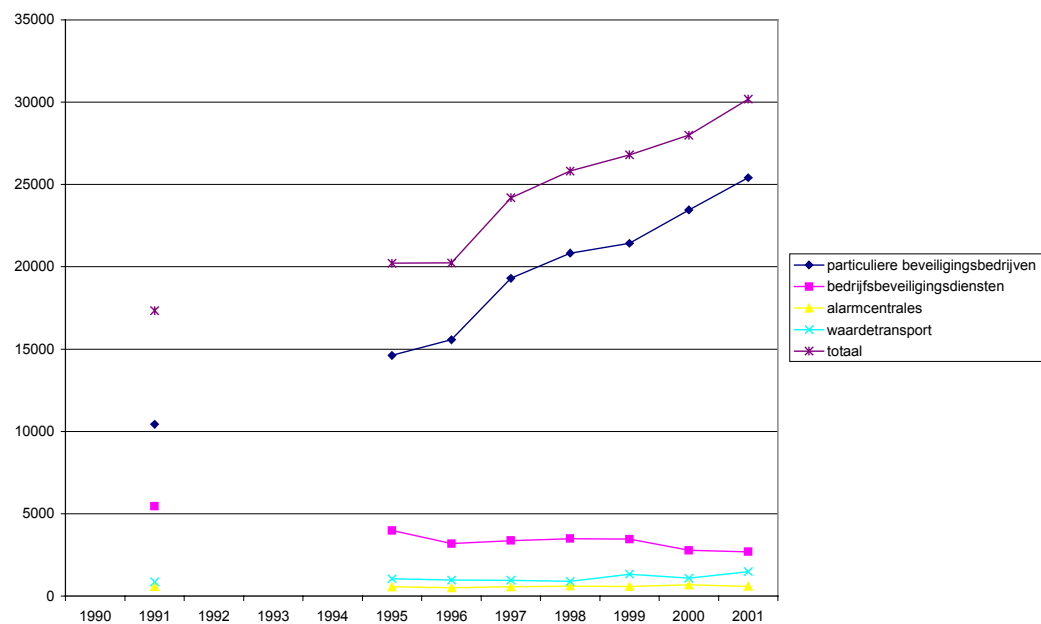
⁸ Dit cijfer is inclusief de recherchebureaus, maar exclusief bedrijfsbeveiligingsbedrijven.

Figuur 1.1 Private veiligheidszorg aantal bedrijven 1992-2001



Bron: Beveiligingsjaarboek 2000 en 2003.

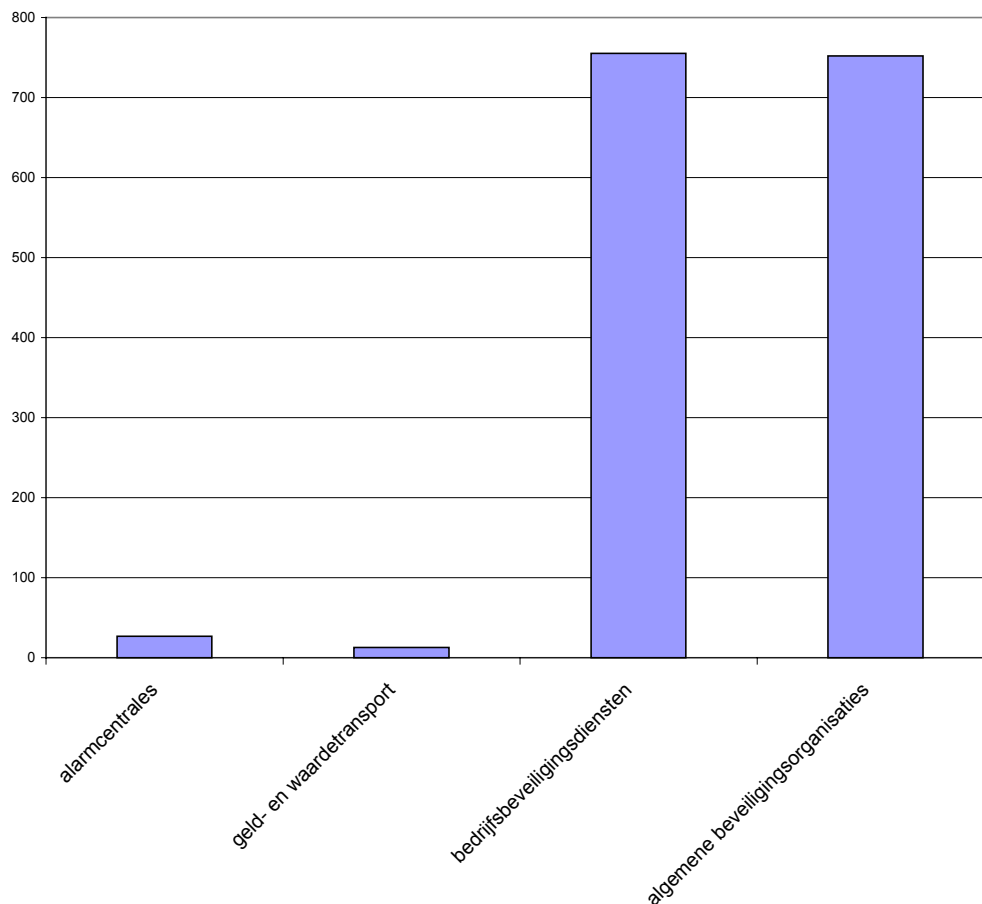
Figuur 1.2 Private veiligheidszorg aantal werknemers 1991-2001



Bron: Beveiligingsjaarboek 2000 en 2003.

Bij het Ministerie van Justitie zijn meer recente cijfers beschikbaar. Bij de afdeling Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van de Directie Bestuurszaken (DBZ) zijn per 15 mei 2003 in totaal 1.547 beveiligingsorganisaties geregistreerd⁹. Figuur 1.3 geeft een overzicht.

Figuur 1.3 Particuliere beveiligingsorganisaties naar type, 2003



Bedrijfsbeveiligingsdiensten inclusief horecabeveiligingsdiensten; algemene beveiligingsorganisaties inclusief horecabeveiligingsorganisaties.

Bron: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

Organisaties

Een deel van de particuliere beveiligingsorganisaties heeft zich georganiseerd in de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB). De VPB heeft circa negentig leden en claimt dat negentig procent van de beveiligingsmedewerkers in dienst is van een van haar leden. De Vereniging Beveiligingsmanagers Nederland (VBN) is een beroepsvereniging voor leidinggevendenden in de beveiliging, zowel uit de beveiligingsorganisaties als uit de bedrijfsbe-

⁹ Dit cijfer is exclusief recherchebureaus.

veiliging. De VPB en de VBN vormen samen met de vakorganisatie De Unie, het bestuur van de Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties (SVBP), die examens bestemd voor werknemers in de beveiligingsbranche organiseert en afneemt. De beveiligingsbranche werkt in het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP) samen met de verzekeringsbranche, de installatiebranche, het (overig) bedrijfsleven en de overheid aan erkenningsregels voor technische beveiliging en beveiligingsorganisaties (NCP-erkenning).

Voor specifieke typen beveiliging zijn er afzonderlijke belangenorganisaties, zoals de Vereniging van Beveiligingsbedrijven voor Evenementen (VBE) en de meer algemene brancheorganisaties Horeca Nederland (vooral van belang in verband met de horecaportiers), de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond KNVB (vooral van belang voor de clubstewards) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG (vooral van belang voor het lokale veiligheidsbeleid).

De regelgeving

De WPBR verbiedt het zonder vergunning als particuliere beveiligingsorganisatie verrichten of aanbieden van beveiligingswerkzaamheden. Een vergunning moet worden aangevraagd bij de minister van Justitie. Om een vergunning te kunnen krijgen moet worden voldaan aan eisen met betrekking tot een klachtenregeling, personeelsinstructies, uniformen, verslaglegging en, indien van toepassing, de inzet van honden, de inrichting van alarmcentrales of de inzet van ongeüniformeerd personeel (voor persoonsbeveiliging of winkelsurveillance). Daarnaast moet de leidinggevende van het Ministerie van Justitie toestemming voor het leiden van de beveiligingsorganisatie hebben. Hierbij wordt gelet op de betrouwbaarheid en de bekwaamheid van de betrokkene tot het leiden van de beveiligingsorganisatie. De vergunning wordt verleend voor ten hoogste vijf jaar. Na vijf jaar kan de vergunning worden verlengd, opnieuw voor ten hoogste vijf jaar¹⁰. Beveiligingsmedewerkers moeten van de regio-politie toestemming hebben om in de particuliere beveiliging te werken. Deze toestemming wordt verleend als de beveiligiger voldoet aan de eisen die de wet aan vakbekwaamheid en betrouwbaarheid stelt. Behoudens ontheffing mogen opsporingsambtenaren geen particuliere beveiligingswerkzaamheden uitvoeren.

Toetsing en handhaving

De toetsing van de vergunningaanvragen gebeurt door de afdeling Particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van de Directie Bestuurszaken van het Ministerie van Justitie. Voor de antecedenten van de leidinggevendenden voert de afdeling de toets zelf uit, onder andere door het bevragen van de Centrale Justitiële Documentatiedienst (CJD). Voor toetsing op andere aspecten wordt de politie van de regio waaronder de vestigingsplaats van de aan-

¹⁰ Oude vergunningen in gevolge de Wet op de weerkorpsen gaan over in vergunningen in gevolge de WPBR. Zij zijn ook tijdelijk en vallen daarmee onder het verlengingsregime.

vrager valt, ingeschakeld. Als de beveiligingsorganisatie is gevestigd op een luchthaventerrein, wordt de marechaussee gevraagd informatie te verstrekken¹¹. De politie controleert doorgaans door bezoeken ter plaatse¹² in hoeverre aan de voorwaarden wordt voldaan. Voor de antecedenten van werknemers bevraagt de politie de CJD en de eigen registratiesystemen. In 2002 werden 290 vergunningen aan particuliere beveiligingsorganisaties verleend en 130 vergunningen verlengd. In 2001 waren dat er 218 respectievelijk 88. Van de nieuwe aanvragen wordt ongeveer vijf procent afgewezen; van de verlengingen geldt dat voor circa één procent¹³.

De politie¹⁴ is belast met de handhaving: de afdeling Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van DBZ heeft geen eigen opsporingsapparaat. De feitelijke uitvoering van de politietaken gebeurt veelal op districtsniveau. Er is een regionale coördinerende functie, afhankelijk van de regio gesplitst in twee delen (beleid en uitvoering). De coördinatoren komen regelmatig bijeen in een Landelijk overleg bijzondere wetten, waarin ook het Ministerie van Justitie en de Marechaussee zijn vertegenwoordigd. Het overleg is mede bedoeld voor afstemming en uitwisseling met betrekking tot de particuliere beveiligingsorganisaties.

1.3 Het evaluatieonderzoek

Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek heeft tot doel inzichtelijk te maken in hoeverre de regels die tot doel hebben de kwaliteit van de particuliere beveiligingsorganisaties te bevorderen in de praktijk uitvoerbaar zijn, of ze voldoende aansluiten bij actuele ontwikkelingen op het terrein van de veiligheid en of de doelstelling van het stelsel als geheel wordt bereikt.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de wet- en regelgeving duidelijk, adequaat en ‘bij de tijd’, ook voor wat betreft de afbakening en reikwijdte van de wet?
2. Zijn de regels ten aanzien van vergunning- en ontheffingverlening toepasbaar?
3. Hoe wordt de regelgeving gehandhaafd en nageleefd?

¹¹ Op luchthaventerreinen heeft de marechaussee dezelfde taken en bevoegdheden die de regiopolitie heeft in de uitvoering van de WPBR. In het vervolg van het rapport zijn de uitspraken gedaan over en door de politie in algemene termen tevens geldend voor de marechaussee op luchthaventerreinen.

¹² KPMG (2002). Eindrapport onderzoek werkprocessen 3BTO.

¹³ Bron: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

¹⁴ Volgens de WPBR is ook de marechaussee aangewezen voor de handhaving. Daarnaast heeft het Ministerie van Justitie een handhavingstaak: het kan overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit gebeurt op grond van informatie van de regiopolitie. Zie verder hoofdstuk 4.

4. Hoe draagt de regelgeving bij aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel?

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvragen te komen, zijn zij verder uitgesplitst in een aantal deelvragen waarvan een volledig overzicht in bijlage 1 is te vinden.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is, behalve op een beknopte literatuurstudie en op cijfers van DBZ, hoofdzakelijk gebaseerd op face-to-face en telefonische interviews met vertegenwoordigers van instellingen die, als object of subject, bij de WPBR betrokken zijn. Na afloop van de interviews zijn de bevindingen getoetst in een workshop met vertegenwoordigers van de politie en beveiligingsorganisaties.

Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de volgende instellingen¹⁵:

- **beleidsvorming en uitvoering (centraal):** vier interviews gericht op de toepasbaarheid en de werkbaarheid van de regels, de handhaving en de taakafbakening met vertegenwoordigers van DBZ en de directie Jeugd en Criminaliteitspreventie (beide deeluitmakend van het DG Preventie, Jeugd en Sancties van het Ministerie van Justitie), de directie Politie van het DG Openbare Orde en Veiligheid¹⁶ van het Ministerie van BZK en de Raad voor Hoofdcommissarissen.
- **de brancheorganisaties:** tien interviews met branche- en koepelorganisaties gericht op de toepasbaarheid en werkbaarheid van de regelgeving en de naleving en de effectiviteit van het instrumentarium. Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de VPB, VBE, Horeca Nederland, VNO/NCW, UNETO-VNI, KNVB, VEBON, ECABO en SVPB, NCP en de Unie¹⁷. Voorts is er gesproken met de stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit en een overlegplatform VUV (zie bijlage 7 voor overzicht van afkortingen).
- **de beveiligingsorganisaties:** interviews met leidinggevendenden van particuliere beveiligingsorganisaties over de toepasbaarheid en werkbaarheid van de regelgeving en de effectiviteit van het instrumentarium. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, zijn (in totaal 12) respondenten van verschillende categorieën beveiligingsorganisaties geïnterviewd: stewarding, portiersbeveiliging, persoonsbeveiliging, evenementenbeveiliging, geld- en waardetransport, bedrijfsbeveiliging, alarmcentrale, mobiele beveiliging en statische beveiliging.
- **uitvoering en handhaving decentraal:** interviews met politie en het Openbaar Ministerie gericht op de toepasbaarheid van de regelgeving, de taakafbakening en de effectiviteit van

¹⁵ Voor een volledig overzicht: zie bijlage.

¹⁶ De respondent was op het moment van het onderzoek niet meer werkzaam in deze functie.

¹⁷ Niet alle genoemde organisaties vallen onder de noemer brancheorganisaties. VNG, KNVB, ECABO, NCP en de Unie vallen hier niet onder. Voor een overzicht van de afkortingen zie bijlagen.

het instrumentarium. Er zijn respondenten uit negen politieregio's en van twee arrondissementsparketten geïnterviewd. Voorts is gesproken met het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) Rotterdam en de Centrale meldkamer regio Haaglanden.

- **opdrachtgevers:** interviews met opdrachtgevers van beveiligingsorganisaties over de kwaliteit, de vakbekwaamheid en de betrouwbaarheid van de particuliere beveiligers en de duidelijkheid die de wet- en regelgeving geeft in de taakafbakening van de particuliere beveiligingsbranche. Er zijn zes opdrachtgevers van verschillende typen particuliere beveiligingsactiviteiten geïnterviewd.

De interviews zijn in de periode januari-april 2003 uitgevoerd.

In april 2003 is een afsluitende workshop gehouden, waarin voorlopige bevindingen nogmaals zijn getoetst. Aan de workshop hebben acht personen deelgenomen, van wie drie uit de kring van de politie en vijf uit de kring van beveiligingsorganisaties. Er zijn geen vertegenwoordigers op titel van hun lidmaatschap van een belangenorganisatie uitgenodigd.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport opent ('hoofdstuk 0') met een algehele samenvatting van de onderzoeksbevindingen. In hoofdstuk 2 is een beschrijving van de voor dit onderzoek relevante bepalingen van de WPBR opgenomen. Daarbij wordt nader ingegaan op een aantal onderwerpen waarvoor de wetgever bijzondere bepalingen heeft gesteld. Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering en uitvoerbaarheid van de wet op basis van de interviews. Hoofdstuk 4 gaat over de naleving en handhaving van de wet. De taakafbakening met de politie en andere toezichthouders staat in hoofdstuk 5 centraal. In de slotbeschouwing (hoofdstuk 6) bezien we onze bevindingen in het licht van de doelstelling van de wet- en regelgeving met betrekking tot de particuliere beveiligingsbranche.

2 DE WPBR IN VOGELVLUCHT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de algemene doelstelling van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus beschreven. Na een algemene beschrijving van de wet- en regelgeving, waarin achtereenvolgens de vergunningsprocedure, de verlening van toestemming, de belangrijkste beperkingen en voorschriften, de handhaving en de ontheffingsmogelijkheden aan bod komen, zal kort nader worden ingegaan op een aantal eisen en aanwijzingen die gelden voor specifieke activiteiten en beroepsgroepen zoals particuliere alarmcentrales, voetbalstewards en horecaportiers.

2.2 Doel en opzet van de wet

De doelstelling van de WPBR wordt geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij de WPBR¹ (zie onderstaand kader).

Doelstelling van de WPBR

De WPBR heeft tot doel een heldere en eenduidige regulering van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, zodat een goed functioneren van deze organisaties, mede met het oog op de afstemming met de politie en de belangen van de burger, voldoende gewaarborgd is.

Het is in het algemeen belang dat er wettelijke waarborgen zijn voor de betrouwbaarheid van het personeel van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, een duidelijke en correcte presentatie tegenover opdrachtgevers en burgers en een goede afstemming met het werk van de politie.

Regulering met het oog op deze belangen is noodzakelijk, nu het werk van deze organisaties en bureaus aan bepaalde belangen of rechten van burgers kan raken, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen. De wetgeving strekt er mede toe waarborgen te scheppen met het oog op deze belangen en rechten van burgers. Een voldoende kwaliteit van de beveiligingswerkzaamheden die door beveiligingsorganisaties worden verricht, is bovendien een publiek belang, omdat daardoor criminaliteit kan worden voorkomen. In dit licht is er voor de overheid een taak voorwaarden te scheppen voor de kwaliteit van beveiligingsorganisaties die een duidelijke rol vervullen bij het voorkomen van criminaliteit.

De wet geeft hieraan volgens de Memorie van Toelichting invulling door middel van een vergunningplicht en het stellen van eisen aan de verlening van een dergelijke vergunning.

¹ Kamerstuk 1993-1994, 23 479 nr. 3 Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, paragraaf 7 juncto paragraaf 1.2.

De wet verbiedt het zonder vergunning als beveiligingsorganisatie of particulier recherchebureau verrichten of aanbieden van beveiligingswerkzaamheden of recherchewerkzaamheden. Een vergunning wordt verleend indien naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde regels en ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goed(e) beveiligingsorganisatie of recherchebureau mag worden verwacht. Dit zal worden beoordeeld op basis van de voornemens en anteceden ten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen. Voorts zijn algemene regels gesteld terzake van (onder meer) de vakbekwaamheid, de betrouwbaarheid en de legitimatieplicht.

De regelgeving voor particuliere beveiligingsorganisaties is opgebouwd uit een Wet, een Regeling en een Circulaire. De Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR) geeft het algemene kader en laat een aantal onderwerpen ter nadere regeling over aan de minister van Justitie. Die invulling van de minister vinden we in de Regeling (RPBR). De Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties (CPBR) bevat regels met betrekking tot de aanvraag voor (verlenging van) vergunningen voor particuliere beveiligingsorganisaties, goedkeuring van uniformen, legitimatiebewijzen, instructies, een klachtenreglement, de toestemming tot het leiden van een beveiligingsorganisaties en het uitvoeren van beveiligingswerkzaamheden en de toestemming tot het dragen van handboeien.

2.3 Algemene regelgeving

In de nu volgende beschrijving zullen de bepalingen van de wet, circulaire en regeling door elkaar worden beschreven. Puntsgewijs zullen de belangrijkste bepalingen uit de wet- en regelgeving worden beschreven.

De vergunning

De WPBR verbiedt het zonder vergunning verrichten of aanbieden van beveiligingswerkzaamheden “door de instandhouding van een beveiligingsorganisatie”. Een vergunning kan verleend worden aan de volgende categorieën beveiligingsorganisaties:

- een particuliere beveiligingsbedrijf;
- een particuliere alarmcentrale;
- een particulier geld- en waardetransportbedrijf;
- een bedrijfsbeveiligingsdienst;
- overige beveiligingsorganisaties.

De vergunning wordt aangevraagd bij de Minister van Justitie (directie Bestuurszaken; DBZ) en wordt verleend voor maximaal vijf jaar. Het ministerie vraagt bij de korpschef van de re-

gio waar het bedrijf is gevestigd om inlichtingen en advies over de vergunningaanvrager of de personen die het beleid van de vergunningaanvrager bepalen.

De toestemming

De WPBR stelt dat een beveiligingsorganisatie “geen personen te werk stelt die belast zullen worden met werkzaamheden, (...) dan nadat voor hen toestemming is verkregen van de korpschef² van het politiekorps in de regio waar de beveiligingsorganisatie dan wel een onderdeel daarvan is gevestigd”. (artikel 7, lid 2; WPBR). In deze context wordt gesproken over de toestemming, niet te verwarren met de vergunning: de vergunning wordt verleend aan een beveiligingsorganisatie, toestemming wordt verleend aan het personeel en leidinggevend van een beveiligingsorganisatie.

De toestemming wordt niet verleend als de persoon voor wie de beveiligingsorganisatie toestemming aanvraagt niet beschikt over de vakbekwaamheid en betrouwbaarheid die nodig zijn voor het verrichten van het beveiligingswerk. Als de beveiligiger in bezit is van het in de wet genoemde diploma, voldoet hij aan de eis van vakbekwaamheid. Voor de betrouwbaarheid worden de antecedenten van de betrokkene nagegaan. De toestemming voor leidinggevend van een beveiligingsorganisatie wordt door de minister verleend, na een extra controle op bekwaamheid³, betrouwbaarheid en geschiktheid.

De toestemming kan worden ingetrokken als zich omstandigheden voordoen of feiten bekend worden op grond waarvan de toestemming niet zou zijn verleend als ze voordien bekend waren geweest. De toestemming is maximaal geldig voor een periode van drie jaar. Personen aan wie toestemming is verleend, dienen tijdens het uitvoeren van beveiligingswerkzaamheden een geldig, door de minister vastgesteld model legitimatiebewijs bij zich te dragen.

De bekwaamheid

Toestemming aan personen die beveiligingswerkzaamheden verrichten, wordt slechts verleend als zij kunnen aantonen in bezit te zijn van de vereiste diploma's. Het diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker van de Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties en de Stichting ECABO voldoet als geldig diploma⁴. Naast het diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker wordt een aantal in de wet nader genoemde diploma's als

² Indien de beveiligingsorganisatie dan wel een onderdeel daarvan is gevestigd op een luchtvaartterrein, wordt de toestemming verleend door de commandant van de Koninklijke Marechaussee.

³ De WPBR stelt geen opleidingseisen aan de leidinggevend die geen beveiligingswerkzaamheden verrichten. Wel wordt de bekwaamheid op basis van het c.v. bepaald.

⁴ Per december 2002 is bij wijziging van de CPBR de opleidingsinhoud en -structuur gewijzigd en staat het diploma bekend onder de naam Beveiligiger.

gelijkwaardig erkend. Een beveiligster in opleiding wordt voor de bekwaamheidseis vrijgesteld en kan een tijdelijke toestemming voor maximaal twaalf maanden krijgen.

De betrouwbaarheid

Voor de toets van de betrouwbaarheid van de betrokken beveiligingsmedewerker voor wie toestemming wordt aangevraagd, gaat de politie de antecedenten van de betrokkene na. De politie hanteert de volgende criteria op basis waarvan geen toestemming verleend wordt:

- de betrokkene is binnen vier jaar voorafgaand aan het moment van toetsing veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een geldboete is opgelegd;
- de betrokkene is binnen acht jaar voorafgaand aan het moment van toetsing veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een vrijheidsstraf opgelegd;
- anderszins is op grond van bekende en relevante feiten bekend dat de betrokkene niet voldoende betrouwbaar of geschikt is voor beveiligingswerkzaamheden of dat hij de belangen van de veiligheidszorg of bedrijfstak kan schaden.

Afhankelijk van de aard van het delict, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de geringe kans op recidive en persoonlijke omstandigheden, heeft de korpschef de mogelijkheid af te wijken van de in de wet beschreven betrouwbaarheidseisen. Dit wordt de hardheidsclausule genoemd.

Beperkingen en voorschriften

De beveiligingsorganisatie draagt er zorg voor dat de personen die beveiligingswerkzaamheden verrichten een door de minister goedgekeurd uniform dragen. Hierbij is uitgangspunt dat de uniformen niet mogen lijken op die van de politie of de krijgsmacht. Personen die in de uitoefening van hun functie voor bestuursorganen beveiligingswerkzaamheden verrichten, zoals politieambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) mogen geen beveiliging verrichten voor een particulier beveiligingsorganisatie. Voorts is het verboden voor personen die voor een particuliere beveiligingsorganisatie werkzaamheden verrichten handboeien mee te dragen. De beveiligingsorganisatie is verplicht een instructie voor het personeel en een klachtenregeling vast te stellen. Ook moet de beveiligingsorganisatie jaarlijks verslag doen van de door haar verrichte beveiligingsactiviteiten. De beveiligingsorganisatie stemt haar werkzaamheden af op die van de politie en stelt voordat beveiligingswerkzaamheden worden verricht de politie hiervan op de hoogte. De wet stelt verder dat de opzet en inrichting van de beveiligingsorganisatie "een regelmatige, continue en volledige uitoefening van de beveiligingswerkzaamheden" moet waarborgen.

Ontheffingen

De korpschef kan, als dit wenselijk is en dit niet in strijd is met zwaarwegende belangen, een ontheffing verlenen op de verplichting tot het dragen van een uniform. De politie kan onge-

uniformeerde werkzaamheden als die van Persoonsbeveiligers (VIP-begeleiding) of beveiliging van voetbalsupporters en popconcerten als wenselijk beschouwen. De minister van BZK kan, in overeenstemming met de minister van Justitie, aan personen die in hun functie voor bestuursorganen beveiligingswerkzaamheden verrichten, in bijzondere omstandigheden een ontheffing verlenen tot het uitoefenen van beveiligingswerkzaamheden voor een particuliere beveiligingsorganisatie. Deze bepaling maakt het mogelijk dat opsporingsambtenaren en BOA's werkzaamheden voor particuliere beveiligingsorganisaties verrichten. De minister van Justitie kan aan een beveiligingsorganisatie toestemming verlenen tot het meedragen van handboeien door het beveiligingspersoneel.

De handhaving

De minister van Justitie verleent de vergunning voor de beveiligingsorganisatie en kan die intrekken als:

- de vergunningvoorschriften niet in acht worden genomen;
- de uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet worden nageleefd;
- voor het verkrijgen van de vergunning verstrekte gegevens onjuist blijken te zijn;
- omstandigheden of feiten bekend worden op grond waarvan de vergunning niet verleend zou zijn als deze voor vergunningverlening bekend waren geweest;
- de beveiligingsorganisatie handelt in strijd met hetgeen van een goede beveiligingsorganisatie "in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht";
- de beveiligingsorganisatie gedurende een jaar geen beveiligingswerkzaamheden meer heeft verricht of meedeelt geen gebruik van de vergunning meer wenst te maken.

Voor overtreding van onder andere de in de wet gestelde uniformeisen, de toestemmingseisen aan de beveiligers en leidinggevend en de kwaliteitseisen aan de beveiligingsorganisatie, kan de minister van Justitie de beveiligingsorganisatie een bestuurlijke boete opleggen. De regiopolitie is belast met het toezicht op de naleving van deze beperkingen en voorschriften. Op basis van de Wet op de economische delicten (WED) kan overtreding van de volgende verboden strafrechtelijk worden vervolgd:

- het zonder vergunning beveiligingswerkzaamheden verrichten door een beveiligingsorganisatie in stand te houden;
- personen die in de uitoefening van hun functie voor bestuursorganen beveiligingswerkzaamheden verrichten tevens beveiliging laten verrichten voor een particuliere beveiligingsorganisatie.

2.4 Specifieke regelgeving

Naast de voor de gehele particuliere beveiligingsbranche geldende eisen en aanwijzingen, stelt de wet- en regelgeving een aantal branche- en activiteitspecifieke eisen.

Branchespecifieke opleidingseisen

Personen die uitsluitend beveiligingswerkzaamheden verrichten voor horeca-ondernemingen hoeven niet in bezit te zijn van het diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker. Zij moeten wel in het bezit zijn van het branchespecifieke diploma Horecaportier. Het examen wordt afgenomen door de stichting Vakopleiding Horeca (SVH). Personen die rond betaald voetbalwedstrijden in en om het stadion en in dienst van een betaald voetbalorganisatie (BVO) of de eigenaar van het stadion beveiligingswerkzaamheden verrichten, hoeven niet in bezit te zijn van het diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker. Zij moeten wel in het bezit zijn van het certificaat Voetbalsteward. Dit certificaat wordt afgegeven door de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB).

Personen die ongeüniformeerd beveiligingswerkzaamheden uitvoeren, moeten naast de algemene opleiding tot beveiligiger voldoen aan aanvullende opleidingseisen. De persoonsbeveiligers, moeten op hun diploma de aantekening ‘persoonsbeveiligiger’ hebben. Personen die ongeüniformeerd beveiligingswerkzaamheden ten behoeve van grootwinkel- of detailhandelbedrijven uitvoeren, moeten naast de algemene opleiding tot beveiligiger voldoen aan aanvullende opleidingseisen. Zij moeten op hun diploma de aantekening ‘winkelsurveillant’ hebben.

Bijzondere activiteiten

Aan het door particuliere geld- en waardetransport gebruikte transportmaterieel zijn eisen ten aanzien van de herkenbaarheid, bepantsering en beveiliging van het materieel gesteld. Een particuliere alarmcentrale verleent uitsluitend diensten aan derden die gebruik maken van een alarminstallatie die geïnstalleerd is door vakbekwame en betrouwbare alarminstallateurs. De alarminstallatie dient tevens te bestaan uit gecertificeerde componenten.

De in de wet omschreven alarminstallateur dient te beschikken over het diploma Monteur Beveiligingssystemen (MBV) of het diploma Technicus Beveiligingsinstallaties (TBV). Ook dient de in de wet omschreven alarminstallateur in het bezit te zijn van een verklaring van betrouwbaarheid. Deze dient bij de korpschef in zijn woonplaats te worden aangevraagd. Een particuliere alarmcentrale moet voordat zij in aanmerking komt voor een vergunning, zijn gecertificeerd door een instelling erkend door de Raad voor Accreditatie en goedgekeurd door het ministerie van Justitie. Het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP) is tot op heden als enige instituut geaccrediteerd. Het NCP ziet toe op de inrichting en activiteiten van de particuliere alarmcentrales, de componenten waaruit de aangesloten alarmcentrales zijn opge-

bouwd en de vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van de installateurs betrokken bij de installatie van op alarmcentrales aangesloten alarmsystemen. Naast het NCP heeft de politie, net als bij andere beveiligingsorganisaties, een toezichthoudende taak in de activiteiten van de particuliere alarmcentrales.

Overgangsbepalingen

De eisen aan de in de wet omschreven alarmapparatuur en de alarminstallateurs zijn, tot vijf jaar na inwerkingtreding van de wet, dat wil zeggen tot 1 april 2004, niet van toepassing op alarmapparatuur geïnstalleerd en alarminstallateurs werkzaam als alarminstallateur voor inwerkingtreding van de wet. Na deze datum mag alarmapparatuur geïnstalleerd voor 1999, die niet voldoet aan de wettelijke eisen, niet zijn aangesloten op een particuliere alarmcentrale.

3 DE WPBR: UITVOERING EN UITVOERBAARHEID

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering en uitvoerbaarheid van de WPBR. Allereerst zal een aantal uitgangspunten uit de wet worden beschouwd (paragraaf 3.2). Vervolgens zullen in de paragrafen 3.3 t/m 3.7 de door de geïnterviewden genoemde knelpunten in de uitvoerbaarheid en de uitvoering worden beschreven. Achtereenvolgens komen de vergunningverlening, de toestemmingverlening, enkele beperkingen en voorschriften, de ontheffingen en de bijzondere bepalingen ten aanzien van geld- en waardetransport en particuliere alarmcentrales aan bod.

3.2 Algemeen

Bij de in de evaluatie van de WPBR betrokken partijen bestaat overeenstemming over een aantal belangrijke uitgangspunten van de wet.

De volgende punten worden door zowel politie als de particuliere beveiligingsbranche als waardevol en van belang geacht:

- De *betrouwbaarheid* van leidinggevend en personeel: een grondige screening van leidinggevend en personeel naar antecedenten is van belang om de veiligheid en veiligheidsgevoel van de burger te beschermen. Het komt tevens de reputatie van de branche ten goede.
- Een praktijkgerichte *opleiding* van personeel van beveiligingsorganisaties: een goede samenwerking met politie en een correct en vakkundig optreden van de beveiligers zelf is gebaat bij een op de veiligheidspraktijk gerichte opleiding. Een goed opgeleide beveiligers kan een bijdrage leveren aan de veiligheid en veiligheidsgevoelens van de klant en de burger.
- Een regelmatige *controle* en waar nodig een effectieve *handhaving* van beveiligingsorganisaties: controle en waar nodig handhavend optreden voorkomt dat malafide bedrijven zich met beveiliging bezighouden en komt de veiligheid en veiligheidsgevoelens van de klant en de burger en hiermee de reputatie van de branche ten goede.
- De nadruk op *preventief handelen* door particuliere beveiligingsorganisaties: particuliere beveiligingsorganisaties moeten zich in eerste instantie beperken tot preventief optreden. Het geweldsmonopolie moet bij de politie blijven. Het Ministerie van Justitie is bijvoorbeeld zeer terughoudend geweest in het gebruik van de mogelijkheid particuliere beveiligingsorganisaties toestemming tot het dragen van handboeien te verlenen (tot op heden

is hiervoor nooit toestemming verleend). Deze terughoudende opstelling vindt bij zowel de politie als bij de branche draagvlak.

Om de duidelijkheid en toepasbaarheid van een wet in beeld te brengen, ligt de nadruk in de evaluatie veelal op onduidelijkheden, knelpunten en mogelijke verbeterpunten. In de interviews is door geïnterviewden een veelheid aan kritische kanttekeningen geplaatst bij de inhoud van de wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan. In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op deze onduidelijkheden en knelpunten.

3.3 De vergunningverlening

Een particuliere beveiligingsorganisatie dient haar vergunning, door middel van het in de circulaire bijgevoegde standaardformulier, aan te vragen bij de Directie Bestuurszaken (DBZ), van het Ministerie van Justitie. Dit geldt zowel voor de eerste aanvraag van een vergunning als voor de vervolgaanvragen (aan te vragen voor het verlopen van de eerste vergunning, die doorgaans vijf jaar geldig is). Bij de eerste aanvraag dient een aantal (bewijs)stukken (zie bijlagen) gevoegd te worden die de kwaliteit van het bedrijf moeten aantonen. DBZ vraagt daarnaast aan de korpschef van de regio waar het bedrijf is gevestigd om inlichtingen en advies over de aanvrager.¹

3.3.1 Duidelijkheid

Definitie beveiligingswerkzaamheden

In deze wet wordt verstaan onder:

Beveiligingswerkzaamheden: het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen (artikel 1, lid 1, onder c; WPBR).

Een door de beveiligingsbranche en de politie en justitie als essentieel aangeduid punt van onduidelijkheid rond de vergunningverlening is de reikwijdte en de afbakening van het begrip ‘beveiligingswerkzaamheden’. Voor politie en justitie is duidelijkheid van dit begrip van belang bij de bepaling of een activiteit en bedrijf vergunningplichtig is en of bij het ontbreken van een vergunning handhaving mogelijk is. Politie en justitie stellen zichzelf bijvoorbeeld de vraag of en wanneer de activiteiten van een huismeester tot beveiliging gerekend kunnen worden. Een vergelijkbaar ‘twijfelgeval’ betreft bijvoorbeeld een organisatie die camera’s installeert die worden gericht op de ingang van een bedrijf en die bij ongewenste bezoekers een melding aan een beveiligingsorganisatie geeft.

¹ Of in het geval dat de particuliere beveiligingsorganisatie op een luchtvaartterrein is gevestigd bij de marechaussee.

De beveiligingsbranche stelt bijvoorbeeld de vraag waarom toegestaan wordt dat een huldiging van een sportman wordt begeleid en beveiligd door ongediplomeerde beveiligers en een nachtwaker op een camping en een ordedienst bij een demonstratie zonder toestemming en vergunning mogen beveiligen. Respondenten van beveiligingsorganisaties zien zichzelf als gevolg van deze onduidelijkheden soms geconfronteerd met oneerlijke concurrentie.

In een Memorie van Antwoord² aan de Tweede Kamer wordt in de voorbereiding van de WPBR ingegaan op de afbakening van het begrip beveiligingswerkzaamheden. In het bepalen van de reikwijdte van het begrip worden in deze Memorie de elementen *organisatie* en *doelgerichtheid* als essentieel geacht; “daarmee is niet iedere burger die ’s nachts zijn voordeur op slot doet een organisatie gericht op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden.” In de Memorie wordt de afbakening verder aan de hand van een voorbeeld van een bewaker van een fietsenstalling en een oranjevereniging als volgt geïllustreerd: “voor de bewaker van fietsen zal bepalend zijn of van een *organisatie* kan worden gesproken. Dat zal van de concrete omstandigheden van het geval afhangen. Voor de leden van de oranjevereniging zal bepalend zijn of wel gesproken kan worden van *beveiligingswerkzaamheden*. Een oranjevereniging zal op koninginndag eerder toezien op een goed verloop van de festiviteiten, dan op de orde en rust. In verband met de orde handhaving zal vaak politie aanwezig zijn. Mocht echter sprake zijn van toezicht gericht op het waken tegen verstoring van orde en rust, dan lijkt het juist dat een dergelijke incidentele ordedienst valt onder het begrip beveiligingsorganisatie.”

De hierboven aangehaalde voorbeelden met betrekking tot een bewaker in een fietsenstalling en een vrijwilliger van een oranjevereniging, geven enig houvast ten aanzien van de afbakening van het begrip beveiligingswerkzaamheden. Tegelijkertijd geven deze voorbeelden aan dat in de bepaling van de reikwijdte ruimte wordt gelaten aan de interpretatie van diegenen die bij de uitvoering van de WPBR zijn betrokken. Uit de interviews blijkt dat bij deze betrokkenen juist een behoefte bestaat aan een duidelijke omschrijving en afbakening van het begrip beveiligingswerkzaamheden. Men is unaniem in het oordeel dat de wet- en regelgeving dit begrip onvoldoende omschrijft en afbakt.

Vergunningplicht beveiliging semi-overheidsinstellingen

Een vergunning voor een beveiligingsorganisatie kan worden verleend voor één van de volgende categorieën: een particulier beveiligingsbedrijf, een particuliere alarmcentrale, een particulier geld- en waarde-transportbedrijf, een bedrijfsbeveiligingsdienst en overige beveiligingsorganisaties (artikel 3; WPBR).

Enkele geïnterviewden vinden dat de wet- en regelgeving onduidelijk is op het punt van vergunningplicht van bedrijfsbeveiliging van semi-overheidsinstellingen of instellingen met een ‘publiek’ karakter zoals culturele podia en ziekenhuizen. Men is van mening dat de activitei-

² Memorie van Antwoord Tweede Kamer, ontvangen 7 juni 1995.

ten wel onder de wet vallen, maar de genoemde instellingen spreken dit tegen. De beveiligingsbranche ziet dit als ongelijke behandeling. Strikt genomen vallen alle niet-overheidsinstellingen, dus ook bovengenoemde instellingen, onder de WPBR en zijn dus vergunningplichtig.

3.3.2 De uitvoering

In 2002 werden 290 vergunningen aan particuliere beveiligingsorganisaties verleend en 130 vergunningen verlengd. In 2001 waren dat er 218 respectievelijk 88. Van de nieuwe aanvragen wordt ongeveer vijf procent afgewezen; van de verlengingen geldt dat voor circa één procent³. De vergunningaanvragen zijn afgewezen naar aanleiding van antecedenten van leidinggevendenden.

Vergunningadvies regiopolitie

(...) Na ontvangst van de vergunningaanvraag worden door mij (de minister) inlichtingen en advies ingewonnen bij de korpschef in de regio waar de beveiligingsorganisatie zijn hoofdvestiging heeft (...) (artikel 1.1, CPBR).

De politie heeft de ervaring dat als een negatief advies over de aanvraag van de vergunning aan het ministerie wordt gegeven, dit advies niet altijd wordt overgenomen. Enkele respondenten zijn van mening dat het ministerie het recht heeft een dergelijk advies niet over te nemen, maar hebben de behoefte aan een motivering bij deze beslissing van het ministerie. Volgens het Ministerie van Justitie wordt de adviserende politieregio wel in kennis gesteld van de reden van het niet overnemen van een negatief vergunningadvies⁴. Er lijkt een knelpunt te liggen in de informatiestroom tussen ministerie en de politie.

Geldigheidsduur vergunning en toestemming

Een vergunning wordt verleend voor een periode van ten hoogste vijf jaren en kan telkens worden verlengd voor een periode van eveneens ten hoogste vijf jaren (artikel 4, lid 4; WPBR). De toestemming is beperkt geldig. De toestemming vervalt na verloop van de geldigheidsduur van het legitimatiebewijs (maximaal 3 jaar geldig). Voor zover het gaat om personeel dat op grond van de wet geen legitimatiebewijs bij zich hoeft te dragen (het personeel dat geen beveiligingswerkzaamheden verricht) verloopt de toestemming drie jaar nadat deze is verleend (paragraaf 2.4; Circulaire PBR).

³ Bron: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

⁴ Ook wordt een besluit tot het niet verlenen van een vergunning door het ministerie bij een positief advies van de regiopolitie, aan de politie kenbaar gemaakt.

Door enkele geïnterviewde medewerkers van een afdeling Bijzondere Wetten wordt geconstateerd dat de duur van een vergunning voor een beveiligingsorganisatie en de geldigheidsduur van de toestemming voor een leidinggevende van zo'n organisatie niet gelijk is; er bestaat een inconsistentie. Als een leidinggevende op hetzelfde moment een vergunning voor zijn bedrijf (normaal gesproken geldig voor vijf jaar) en toestemming als leidinggevende krijgt, kan hij na het aflopen van zijn toestemming (in principe na drie jaar) geen verlenging van deze toestemming voor weer drie jaar krijgen aangezien na twee jaar de vergunning van zijn bedrijf afloopt. Een aanvraag voor een verlenging van de vergunning wordt opnieuw beoordeeld, waarbij het mogelijk is dat de vergunning niet wordt verlengd. In deze situatie heeft de leidinggevende wel een geldige toestemming maar geen vergunninghoudende beveiligingsorganisatie waar hij leiding aan zou geven. Een koppeling van de geldigheidsduur van de toestemming van leidinggevendens aan de vergunning van het bedrijf waaraan hij leiding geeft, zou deze inconsistentie oplossen. Hierbij zou de toestemming voor de leidinggevende voor maximaal drie jaar geldig zijn en worden ingetrokken op het moment dat de beveiligingsorganisatie waaraan hij leiding geeft geen vergunning meer heeft.

Toetsingscriteria

De opzet en de inrichting van een beveiligingsorganisatie zijn zodanig dat regelmatige, continue en volledige uitoefening van de beveiligingswerkzaamheden waartoe de organisatie zich heeft verbonden, is gewaarborgd (artikel 3, lid 1; RPBR).

Een beveiligingsorganisatie treft maatregelen om te voorkomen dat persoons- en andere vertrouwelijke gegevens in handen van onbevoegden komen (artikel 4, lid 1; RPBR).

Bij de politie blijkt behoefte te bestaan aan heldere toetsingscriteria waarop de opzet en inrichting van de beveiligingsorganisaties worden getoetst. Een beveiligingsorganisatie (met uitzondering van particuliere alarmcentrales) kan in principe haar activiteiten verrichten vanuit een woning of garage. De politie signaleert bij met name eenmansbedrijven dergelijke situaties. De politie heeft behoefte aan criteria ter toetsing van het gebouw waarin het bedrijf is gehuisvest en de bescherming van gevoelige gegevens en ten behoeve hiervan de bescherming van computersystemen. De suggestie wordt gedaan om criteria in de regelgeving op te nemen die vergelijkbaar zijn met de toetsingscriteria voor de inrichting van particuliere alarmcentrales.

De continuïteitsvereiste van een beveiligingsorganisatie is volgens de politie een moeilijk te beoordelen criterium aangezien het bedrijf, als het nog niet formeel als beveiligingsorganisatie bestaat, moeilijk kan aantonen een gezonde bedrijfsvoering met voldoende opdrachtgevers te hebben.

3.4 De toestemming

Voor personen werkzaam voor een particuliere beveiligingsorganisatie dient toestemming te zijn verkregen van de korpschef. De beveiligingsorganisatie richt voor haar werknemer een verzoek tot toestemming aan de korpschef van de regio waar de organisatie is gevestigd. Op basis van onderzoek naar vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van de betrokkene wordt door de korpschef al dan niet toestemming verleend. Het personeel dat beveiligingswerkzaamheden uitvoert en voor wie toestemming is verleend, moet in het bezit zijn van een legitimatiebewijs (in het veld ‘pas’ genoemd).

3.4.1 Duidelijkheid

Toestemmingsaanvraag

Een beveiligingsorganisatie (...) stelt geen personen te werk die belast zullen worden met werkzaamheden (...), dan nadat voor hen toestemming is verkregen van de korpschef van het politiekorps in de regio waar de beveiligingsorganisatie dan wel een onderdeel daarvan is gevestigd (...) (artikel 7, lid 2; WPBR)

Zowel politie als de particuliere beveiligingsorganisaties geven aan dat de wet niet voor alle partijen duidelijkheid biedt *voor welke personen* toestemming aangevraagd moet worden. Zij vragen zich af hoe ruim of eng de bepaling ‘*geen personen te werk stellen zonder toestemming*’ moet worden geïnterpreteerd. Onduidelijk is of bijvoorbeeld een schoonmaker die op de loonlijst van een beveiligingsorganisatie staat conform de WPBR een toestemming moet hebben. In een aantal regio’s eist de politie van elke persoon werkzaam voor een particuliere beveiligingsorganisatie een toetsing en bijbehorende screening. In andere regio’s wordt niet voor elke (niet-beveiligings)functie een toestemming vereist.

De politie vermoedt dat beveiligingsorganisaties in sommige gevallen de screening gebruiken om ook medewerkers die niet bij beveiligingswerkzaamheden zijn betrokken op antecedenten te laten screenen. Dit zou met name bij bedrijfsbeveiligingsorganisaties voorkomen. Dit is een oneigenlijk gebruik van de toestemmingsbepaling in de WPBR, waarbij een deel van het personeel ten onrechte wordt gescreend. Ook vormt dit een extra belasting van de politie.

In de praktijk komt het regelmatig voor dat beveiligingsorganisaties voor grote beveiligingsopdrachten meer beveiligers nodig hebben dan zij onder contract hebben. In dergelijke situaties huurt de beveiligingsorganisatie tijdelijk beveiligers in die bij een ander beveiligingsorganisatie werken (ook wel ‘inlenen’ genoemd). De politie vindt dat de wet voor beveiligingsorganisaties niet duidelijk is over de toestemming voor beveiligingsmedewerkers die worden

ingeleend. De ingeleende beveiligers zou een pas en uniform van de hoofdaannemer van de beveiligingsopdracht moeten hebben. Dit geeft de politie en de burger duidelijkheid over wie verantwoordelijk voor en aanspreekbaar is op het gedrag van de beveiligers.

3.4.2 De uitvoering

Doorlooptijden

Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag (artikel 4:13, lid 1; Algemene Wet Bestuursrecht).

De (...) redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving (...) heeft gedaan (artikel 4:13, lid 2; Algemene Wet Bestuursrecht).

Een bij geïnterviewde particuliere beveiligingsorganisaties veel gehoorde klacht betreft de lange doorlooptijden van de behandeling van de aanvraag voor toestemming voor personeel. Het komt volgens de politie voor dat de doorlooptijd acht weken bedraagt. Zij noemen een beperkte capaciteit van de afdelingen Bijzondere Wetten en een lange doorlooptijd bij andere informatiebronnen als de Centrale Justitiële Documentatie (CJD) en andere politiekorpsen, als verklaring voor de lengte van doorlooptijd. Tevens wordt opgemerkt dat een complete screening hoe dan ook tijd vergt en dat hierbij binnen de wettelijke termijn wordt gebleven. Met name bij het inlenen van personeel door een beveiligingsorganisatie bij andere beveiligingsorganisaties, vooral bij evenementenbeveiliging een veel voorkomend verschijnsel, kan de lange doorlooptijd volgens respondenten een obstakel in de bedrijfsvoering betekenen. Bij het inlenen van personeel dient door de inlenende beveiligingsorganisatie toestemming bij de politie aangevraagd te worden. Enkele respondenten geven aan dat juist bij opdrachten waarbij personeel moet worden ingeleend, op korte termijn toestemming nodig is. Dit is, volgens respondenten belast met de vergunningverlening, een behoefte waarin de politie, wil zij de betrouwbaarheid naar behoren toetsen, niet in kan voorzien. Bedrijven die op korte termijn personeel willen inlenen, zeggen hierdoor opdrachten mis te lopen. Een respondent betrokken bij de vergunningverlening, zegt pragmatisch met dergelijke situaties om te gaan en een melding, zonder dat het gehele onderzoek naar betrouwbaarheid en vakbekwaamheid wordt uitgevoerd, van het inlenende bedrijf als voldoende te accepteren.

Door enkele respondenten die vanuit de beveiligingsorganisaties zijn betrokken bij de uitvoering van de wet, wordt de screening die opnieuw uitgevoerd wordt als een beveiligers van werkgever wisselt, als overbodig ervaren. Door enkelen van hen wordt voorgesteld een pas

op naam van de persoon in plaats van op naam⁵ van de beveiligingsorganisatie te introduceren.

Leges

De vergoeding van kosten (...) van de wet, bedraagt voor: het verlenen van toestemming (...): € 52,- (artikel 24, lid 2; RPBR).

Bij de politie is soms onduidelijk op welk moment leges kunnen worden gevraagd. In de procedure die door de politie wordt gevolgd, worden door de beveiligingsorganisatie leges betaald na afronding van het onderzoek dat naar aanleiding van de toestemmingsaanvraag wordt uitgevoerd. Als de beveiligingsorganisatie tussentijds besluit de aanvraag in te trekken, kunnen geen leges gevraagd worden, terwijl wel onderzoek is verricht.

3.4.3 Het legitimatiebewijs

Uitvoering legitimatiebewijs

Het legitimatiebewijs (...) komt overeen met het in de bijlage 2 bij deze regeling vastgestelde model en de in die bijlage aangeduide kleur (artikel 13, lid 1; RPBR).

De uitvoering van het legitimatiebewijs, die naar het model als weergegeven in de regeling is uitgevoerd, staat bloot aan kritiek van vrijwel alle vanuit de beveiligingsorganisaties en de politie geïnterviewden. De uitvoering en het model van de pas wordt algemeen als “niet meer van deze tijd” betiteld, is door de politie moeilijk in te vullen en volgens de politie fraudegevoelig.

Invullen legitimatiebewijs

Het legitimatiebewijs bevat een verklaring van de daartoe op grond van de wet bevoegde korpchef of commandant (...) (artikel 13, lid 2; RPBR).

(...) De korpchef kan hier volstaan met het plaatsen van zijn handtekening (...) (artikel 13, toelichting op de RPBR).

De legitimatiebewijzen worden in de verschillende politieregio's op een eigen wijze ingevuld, waarbij in de ene regio het gebruikelijk is dat, op de handtekeningen van de pashouder en zijn leidinggevende na, de gehele pas wordt ingevuld door de politie, terwijl in de andere regio, met uitzondering van de achterzijde van de pas, de pas wordt ingevuld door de beveiligingsorganisatie. De wet schept volgens enkele geïnterviewden geen duidelijkheid over de wijze van invullen van de legitimatiebewijzen. De toelichting op de regeling schrijft echter voor dat het plaatsen van een handtekening door de politie volstaat. Tijdens onderzoek van

⁵ Persoonsgebonden, vergelijkbaar met een rijbewijs.

het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam Rotterdam (RIF) naar particuliere beveiligers⁶ in de horeca is gebleken dat de verschillende manieren van invullen een efficiënte controle van de legitimatiebewijzen door de Basis Politiezorg hinderen.

Aanvraagformulier

De politie heeft behoefte aan een standaard aanvraagformulier volgens welke beveiligingsorganisaties toestemming en een legitimatiebewijs kunnen aanvragen. Verwezen wordt naar de Wet Wapens en Munitie dat een dergelijk aanvraagformulier wel kent.

3.4.4 Bekwaamheid

Algemene opleiding

Een beveiligingsorganisatie belast uitsluitend een persoon met beveiligingswerkzaamheden, indien deze in het bezit is van een op zijn naam gesteld diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker⁷ van de SVPB en de stichting ECABO (artikel 2, lid 1; RPBR).

De verplichting in het eerste lid geldt niet voor:

- een periode van 12 maanden als betrokkene via een beroepsbegeleidende leerweg, de opleiding Algemeen Beveiligingsmedewerker volgt;
- een periode van twee maanden als betrokkene via een beroepsopleidende leerweg, de opleiding tot Algemeen Beveiligingsmedewerker volgt.

(Artikel 2, lid 2; RPBR).

Bij een aantal beveiligingsorganisaties en de politie bestaat kritiek op de inhoud en structuur van de opleiding voor particuliere beveiligers. Men verwacht echter dat de wijziging van de circulaire in december 2002, waarbij onder andere de nadruk in de opleiding meer bij de beveiligingspraktijk is komen te liggen, de aansluiting van de opleiding op de praktijk zal verbeteren. Resultaten van deze wijzigingen zijn echter nog niet zichtbaar.

Specifieke opleidingen

Voor de stewards van betaald voetbalorganisaties en de horecaportiers bestaan aparte opleidingen. Deze opleidingen zijn specifiek dan de algemene beveiligingsopleiding. Beveiligers met een algemeen diploma mogen als steward of horecaportier worden ingezet, maar beveiligers met een dergelijk specifiek diploma mogen geen ander werk doen dan waarvoor zij zijn opgeleid. De evenementenbeveiligers brengen in dit onderzoek naar voren dat voor hun werkveld evenzeer een specifieke opleiding zou moeten gelden.

⁶ Het gaat hier om een nog niet afgerond, lopend onderzoek waarover het RIF Rotterdam Regioplan van voorlopige resultaten op de hoogte heeft gesteld.

⁷ Met een de wijziging van de opleidingsstructuur en de wijziging van de circulaire op dit punt per december 2002, heet het diploma als bedoelt in de wet 'Beveiligers' in plaats van Algemeen Beveiligingsmedewerker.

De stewardopleiding⁸ werd eerst door de KNVB in Zeist verzorgd, met uitzondering voor de stewards van de drie grote voetbalclubs (Ajax, PSV en Feyenoord), maar is nu uitbesteed aan een commercieel opleidingsbureau. De twee voor dit onderzoek geïnterviewde veiligheidscoördinatoren zijn niet te spreken over de kwaliteit van de opleiding die door dit bureau wordt gegeven. De grotere clubs en ‘risicoclubs’ zijn van mening dat hun eigen (aanvullende) instructie van veel grotere waarde is dan de standaardinstructie van het betreffende bureau. De geïnterviewden menen dat hun stewards vrijgesteld zouden moeten worden van de basisinstructie van dit trainingsbureau omdat hun aanvullende instructie de basisinstructie omvat en overstijgt. Bij de kleinere voetbalclubs lijkt de aanvullende instructie door de club minder diepgaand; hiertegenover staat dat bij deze clubs de risico’s op rellen kleiner zijn dan bij de clubs uit de grotere steden.

Bij een aantal betaald voetbalorganisaties wordt gewerkt met aspirant-stewards. Dit zijn stewards zonder toestemming (niet gescreend en evenmin volledig opgeleid) die gedurende een aantal wedstrijden stage lopen. In twee politieregio’s zou deze constructie tot hoge (voorwaardelijke) bestuurlijke boetes hebben geleid voor de clubs volgens twee van onze respondenten⁹. In een van deze politieregio’s wordt deze constructie voorlopig gedoogd door de afdeling Bijzondere Wetten. De veiligheidscoördinatoren van twee betaald voetbalclubs en de beleidsmedewerker van de KNVB bepleiten dat de clubs gedurende een beperkt aantal wedstrijden aspirant-stewards mogen inzetten.

Toets leidinggevend

(...) Bij de toets van de leidinggevende zullen de betrouwbaarheid, geschiktheid en bekwaamheid van de betrokken persoon worden beoordeeld (paragraaf 2.4; CPBR).

De politie wordt door het Ministerie van Justitie bij de toetsing van een vergunningaanvraag om advies gevraagd over de leidinggevende(n) van het bedrijf waarvoor vergunning is aangevraagd. Hierbij dienen de leidinggevende capaciteiten van de betrokkene, onder andere op basis van zijn curriculum vitae, te worden getoetst. Bij de politie bestaat behoefte aan duidelijker criteria voor deze toetsing op bekwaamheid en geschiktheid van leidinggevend. De politie wil met name duidelijkheid over hoe het c.v. beoordeeld dient te worden. Bij zowel de politie als het Ministerie van Justitie staat de toetsing van het c.v. door de politie ter discussie.

⁸ De KNVB spreekt van een basisinstructie; dit in tegenstelling tot de WPBR en RPBR.

⁹ Volgens onze respondenten van het Ministerie van Justitie is echter nog nooit een bestuurlijk boete opgelegd.

3.4.5 Betrouwbaarheid

Screening

De toestemming (...) wordt onthouden indien de desbetreffende persoon niet beschikt over de bekwaamheid en betrouwbaarheid die nodig zijn voor het te verrichten werk (...) (artikel 7, lid 5; WPBR).

Per regio (soms per district) kan de politie een eigen invulling geven aan de toets van de betrouwbaarheid van de personen voor wie toestemming wordt aangevraagd. Verschillende informatiebronnen¹⁰ kunnen hiervoor worden geraadpleegd. Zowel de vanuit de politie betrokken geïnterviewden als respondenten van beveiligingsorganisaties stellen dat het niet landelijke uniform screenen leidt tot *shoppen*¹¹. Geïnterviewden, ook de vanuit de beveiligingsorganisaties betrokkenen, menen dat dit een ongewenste situatie oplevert.

De politie ontwikkelt een applicatie waarin centraal bijgehouden wordt welke aanvragen zijn afgewezen. Dit kan bij afwijzing in de ene regio een behandeling van een nieuwe aanvraag in een andere regio voorkomen.

Over de uitvoering van de screening wordt door de politie opgemerkt dat het antecedentenonderzoek niet op alle bekende feiten kan worden uitgevoerd. In dit verband wordt met name bedoeld op de opvraag van gegevens bij de CJD.

De bevraging van deze databank op relevante feiten aangaande de Wet Wapens en Munitie (WWM) levert een vollediger overzicht van feiten op dan wanneer informatie op de WPBR wordt opgevraagd. De politie is van mening dat de antecedententoets op de WPBR even diepgaand moet zijn als de toets op basis van de WWM en met name relevante feiten over gewelds- en vermogensdelicten dienen op te leveren. De politie merkt op dat bij de screening, naast het raadplegen van landelijke informatiebronnen, lokaal uitsluitend het politie informatiesysteem van de regio waar de toestemming is aangevraagd wordt ingezien. De te screenen beveiligiger kan in een andere regio wonen, waardoor in dat geval lokale feiten gemist kunnen worden. Een nadeel van de huidige opzet, vindt de politie, is dat beveiligigers worden gescreend in de regio waar hun bedrijf is gevestigd, waardoor als de beveiligiger in een andere regio werkzaam is, het korps ter plaatse geen zicht heeft op de achtergronden van de betreffende beveiligiger. Ook wordt opgemerkt dat niet na kan worden gegaan of een beveiligiger afkomstig van buiten de Europese Unie antecedenten op zijn naam heeft staan.

¹⁰ Zoals HKS, Xpol, BPS en CJD.

¹¹ Het doelbewust kiezen van een regio met een milde screening door beveiligingsorganisaties.

Geïnterviewde beveiligingsorganisaties en de politie zijn unaniem in hun oordeel ten aanzien van de screening op betrouwbaarheid. Men vindt dat de kwaliteit en de reputatie van de beveiligingsbranche is gebaat bij een diepgaande en (landelijk) uniforme screening.

Betrouwbaarheidscriteria

De toestemming wordt onthouden indien:

- de betrokkene binnen vier jaar (...) is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een geldboete is opgelegd, of
- de betrokkene binnen acht jaar (...) is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd, of
- op grond van andere omtrent betrokkene bekend en relevante feiten kan worden aangenomen dat: deze niet voldoende betrouwbaar of geschikt is voor een beveiligingsorganisatie te verrichten of deze niet voldoende betrouwbaar of geschikt is de belangen van de veiligheidszorg of de goede naam van de bedrijfstak niet te schaden.

(Paragraaf 2.1; CPBR).

De circulaire vermeldt een aantal (betrouwbaarheids)criteria op basis waarvan toestemming onthouden kan worden. De politie is van mening dat naast de geldboete en de vrijheidsstraf ook de transactie en de taakstraf in de criteria ter onthouding van toestemming opgenomen zouden moeten worden. Verder vraagt men zich af wat onder ‘relevante feiten’, één van de afwijzingsgronden, wordt verstaan. De politie heeft behoefte aan een nadere omschrijving van dit criterium.

Hardheidsclausule

De korpschef van de regio waar de organisatie dan wel een onderdeel daarvan is gevestigd kan van het hiervoor bepaalde (gronden voor onthouding van toestemming zie vorig kader, RegioPlan) afwijken indien, gelet op de aard van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de geringe kans op recidive en recente persoonlijke ontwikkelingen, toepassing daarvan een voor betrokkene onevenredig nadeel zou meebrengen ten opzichte van het daarmee te dienen belang (paragraaf 2.1.1; CPBR).

Bij onthouding van toestemming heeft de aanvrager recht op een zogenaamd ‘zienswijzegeprek’, waarbij de politie een afweging maakt of er een reden bestaat om op het eerder genomen besluit af te wijken. Een hardheidsclausule in de WPBR biedt ruimte in bepaalde gevallen af te wijken van de afwijzingscriteria. De geïnterviewden constateren dat de hardheidsclausule een grote beleidsvrijheid biedt. Dit heeft tot gevolg dat deze in de politieregio’s op een verschillende manier wordt gehanteerd. In sommige politieregio’s wordt bijvoorbeeld een veroordeling van de betrokkene op basis van artikel 8 van de Wegenverkeerswet (het besturen van een voertuig onder invloed) beschouwd als een strafbaar feit waarvoor de hardheidsclausule gebruikt kan worden. In andere regio’s wordt voor de betrokkene bij veroordeling op basis van dit strafbare feit juist geen toestemming verleend.

De politie heeft verschillende opvattingen over deze beleidsruimte. Een deel van de geïnterviewden heeft behoefte aan criteria volgens welke de afweging in het kader van de hardheidsclausule wordt gemaakt¹². Een ander deel van de geïnterviewden meent dat, in de geest van de Algemene Wet Bestuursrecht, de hardheidsclausule een zekere ruimte voor eigen lokale interpretatie moeten behouden en dat hier geen beoordelingscriteria voor moeten worden opgesteld.

3.5 Beperkingen en voorschriften

Melden activiteiten

Voordat een beveiligingsorganisatie (...) aan welke een vergunning is verleend in een gemeente een begin maakt met nieuwe beveiligingswerkzaamheden, informeert zij hierover de korpschef van het politiekorps in de regio waarin deze gemeente gelegen is (...) (artikel 12, lid 2; WPBR).

Voor particuliere beveiligingsorganisaties is het niet duidelijk welke beveiligingsactiviteiten moeten worden aangemeld bij de politie. Respondenten van beveiligingsorganisaties vragen zich af of ook individuele beveiligingsopdrachten (beveiliging van bijvoorbeeld een eenmalig evenement) moeten worden aangemeld. De wet maakt hierin geen onderscheid naar de aard van de beveiligingsactiviteiten, elke beveiligingsactiviteit dient dus te worden aangemeld bij de regiopolitie. Een deel van de beveiligingsorganisaties ontbreekt het op dit punt aan kennis van de wet.

Voor beveiligingsorganisaties is het niet altijd duidelijk waar beveiligingsactiviteiten moeten worden aangemeld. In sommige gevallen tracht men activiteiten aan te melden bij de Basis Politiezorg in de gemeente waar men de activiteiten start. Een verwijt bij enkele beveiligingsorganisaties is dat men lokaal (bij een wijkteam) niet op de hoogte is van de meldingsplicht uit de WPBR en dat hierdoor aanmelden soms niet mogelijk is. De wet schrijft echter voor dat de melding gedaan moet worden bij de korpschef. Op dit punt schiet de kennis van de beveiligingsorganisaties soms tekort, waardoor activiteiten niet altijd op de juiste plaats in de politieorganisatie of helemaal niet worden aangemeld.

Jaarverslag

Een beveiligingsorganisatie stelt jaarlijks een verslag vast van de in het afgelopen kalenderjaar verrichte beveiligingswerkzaamheden, (...). (...) (artikel 16, lid 1; RPBR).
--

¹² In één van de politieregio's is hiervoor een beleidsnotitie met criteria ontwikkeld die door een aantal regio's is overgenomen.

Veel van de in het onderzoek betrokken beveiligingsorganisaties hebben de indruk dat de door hen verplicht te leveren jaarverslagen door het Ministerie van Justitie niet worden gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn. Volgens de toelichting bij de RPBR moet het jaarverslag een bijdrage leveren aan een goede afstemming tussen beveiligingsorganisaties, politie en het Ministerie van Justitie en inzicht bieden in ontwikkelingen binnen de branche. Het Ministerie van Justitie bevestigt dat het jaarverslag nauwelijks voor beleidsontwikkeling wordt gebruikt. Bij het ministerie staat daarom de plicht tot het leveren van de jaarverslagen ter discussie¹³.

Personeelsinstructie

Een beveiligingsorganisatie aan welke een vergunning is verleend stelt voor haar personeel een instructie vast. Deze instructie alsmede elke wijziging daarvan, behoeft de goedkeuring van Onze Minister (artikel 9, lid 9; WPBR).

De politie merkt dat beveiligingsorganisaties moeite hebben om de vereiste instructie voor het personeel op te stellen. De wet biedt op dit punt de beveiligingsorganisaties onvoldoende duidelijkheid. Uit lopend onderzoek van het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam Rotterdam naar particuliere beveiligers in de horeca, blijkt bij politie en beveiligingsorganisaties wel behoefte aan een adequate instructie. Particuliere beveiligers in de horeca weten bijvoorbeeld niet wanneer en hoe in beslag genomen wapens en drugs moeten worden overgedragen aan de politie. De wet- en regelgeving zou een kader voor dergelijke instructies kunnen geven. Gezien de gedetailleerdheid en het lokale karakter echter, zal de invulling op lokaal niveau moeten gebeuren.

3.6 Ontheffingen

Ontheffing uniformverbod

Onze Minister kan voor bepaalde beveiligingswerkzaamheden ontheffing verlenen van de verplichting, bedoeld in het eerste lid (de plicht tot het dragen van een goedgekeurd uniform; RegioPlan), indien dit gelet op de aard van de werkzaamheden gewenst is en zich daartegen geen zwaarwegende belangen verzetten (artikel 9 lid 2; WPBR).

De korpschef van de regio waar de beveiligingswerkzaamheden worden verricht (...) aan een beveiligingsorganisatie ontheffing verlenen van de verplichting tot het dragen van een uniform indien dit gelet op de aard van de werkzaamheden gewenst is en zich daartegen geen zwaarwegende belangen verzetten. (...) (artikel 12, lid 2, RPBR).

De mogelijkheid die de wet de korpschef biedt om ontheffing op de uniformplicht te verlenen, wordt wel gebruikt. Landelijke cijfers over het aantal verleende ontheffingen zijn niet voorhanden. Ontheffing van de uniformplicht wordt met name aangevraagd voor particuliere

¹³ De plicht tot het leveren van een jaarverslag door recherchebureaus staat niet ter discussie.

winkelsurveillanten. De beoordeling van het verzoek tot deze ontheffing gebeurt op regionaal of districtsniveau en is niet eenduidig. In de ene regio wordt soepeler omgegaan met de verzoeken dan in de andere regio. Regio's met een streng beleid op dit punt hanteren het principe dat geen ontheffing wordt verleend tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dit wel te doen. Er is een geval bekend waarbij de weigering tot het verlenen van de ontheffing juridisch is aangevochten door de aanvrager. De politie is in deze zaak door de rechter in het gelijk gesteld waarbij de rechter van oordeel was dat het verlenen van een ontheffing van de uniformplicht geen recht zou doen aan het preventieve karakter van particuliere beveiliging. Een strenge beoordeling wordt gezien deze uitspraak door de rechter gehonoreerd.

Bij de politie bestaat behoefte aan criteria waarop de aanvraag voor ontheffing voor de uniformplicht kan worden beoordeeld. Ook particuliere beveiligingsorganisaties blijken behoefte te hebben aan eenduidig beleid op dit terrein.

Ontheffing verbod op 'samenloop'

Een ambtenaar als bedoeld in de artikelen 141 onderscheidenlijk 142, eerste lid, van het Wetboek voor Strafvordering verricht geen werkzaamheden voor een beveiligingsorganisatie (...) en houdt, (...), geen beveiligingsorganisatie in stand (...)(artikel 5 lid 2; WPBR).

Van het verbod, bedoeld in het tweede lid, kan Onze Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met Onze Minister en Onze andere Minister wie het aangaat in bijzondere omstandigheden ontheffing verlenen (artikel 5 lid 4; WPBR).

Voor een opsporingsambtenaar die werkzaamheden wil verrichten voor een beveiligingsorganisatie of een werknemer van een beveiligingsorganisatie die een opsporingsbevoegdheid wil krijgen (ook wel 'samenloop' genoemd), dient bij het Ministerie van BZK een ontheffing aangevraagd te worden¹⁴. Ten behoeve van de beoordeling van deze aanvraag, heeft het Ministerie van BZK dat in samenspraak met het Ministerie van Justitie de aanvraag beoordeelt, een aantal beleidsregels opgesteld (zie bijlage 4). De beleidsregels hebben tot doel dat het gevaar voor vermenging van taken en het gevaar voor overdracht van politie-informatie of opsporingsinformatie tot een minimum beperkt blijven.

Volgens betrokkenen wordt een terughoudend beleid gevoerd ten aanzien van de verlening van ontheffing op het verbod op samenloop. Dit heeft bijgedragen aan een groot percentage afwijzingen van ontheffingaanvragen. Van de bij het Ministerie van BZK in behandeling genomen aanvragen, is ongeveer de helft afgewezen.

¹⁴ Door het College van procureurs-generaal, als de betrokkene als Officier van Justitie aangesteld is of zal worden, de korpsbeheerder als de betrokkene als politieambtenaar aangesteld is of zal worden, door de betrokkene zelf als hij/zij bij het KLPD of de marechaussee aangesteld is of zal worden of door de werkgever voor de functie van buitengewoon opsporingsambtenaar als de betrokkene als buitengewoon opsporingsambtenaar aangesteld is of zal worden.

Bij een aantal beveiligingsorganisaties bestaat echter wel de behoefte aan de inzet van met name BOA's (buitengewoon opsporingsambtenaren) zoals een parkeercontroleur of een tramconductor. Een aantal geïnterviewde beveiligingsorganisaties zegt vanwege de aanvraagprocedure en het terughoudende beleid van het Ministerie van BZK af te zien van de aanvraag van een ontheffing op het samenloopverbod. Gezien het aantal aanvragen, 29 sinds 1999¹⁵, lijkt de drempel om een ontheffing aan te vragen groot. Het beperkte aantal aangevraagde en verleende ontheffingen geeft echter geen inzicht in de naleving van dit verbod. Zicht op de naleving van dit verbod ontbreekt.

3.7 Bijzondere bepalingen

Specifiek ten aanzien van de activiteiten van de geld- en waardetransporteurs en particuliere alarmcentrales, is in de wet- en regelgeving een aantal bijzondere bepalingen opgenomen.

3.7.1 Geld- en waardetransport

Eisen aan geld- en waardetransport

De wijze waarop de werkzaamheden door een particulier geld- en waardetransportbedrijf worden verricht, alsmede het door een particulier geld- en waardetransportbedrijf gebruikte materieel voldoen aan de in bijlage 5 bij deze regeling gestelde eisen (artikel 23, lid 1, RPBR).
Van het bepaalde in het eerste lid kan door de minister ontheffing worden verleend (artikel 23, lid 2, RPBR).

De eisen die in de (bijlage van de) RPBR worden gesteld aan geld- en waardetransport betreffen met name eisen ten aanzien van het transportmaterieel (zoals de herkenbaarheid en kogel- en slagwerendheid). De bescherming van de werkzaamheden van de geldloper en de zending zelf tijdens het transport tussen het voertuig en het gebouw van de verzender of ontvanger van de zending en binnen dit gebouw zelf, zijn niet in de WPBR geregeld. De geïnterviewde medewerkers van geld- en waardetransportbedrijven menen dat dergelijke regelgeving wel in de WPBR thuishoort. Bepalingen zoals die ook aan de faciliteiten van particuliere alarmcentrales zijn gesteld, zijn hiervoor mogelijk bruikbaar.

¹⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; directie Politie.

Ontheffing

Voor het gebruik van voertuigen met minder bepantsering dan in de regeling is bepaald, is in sommige gevallen¹⁶ onder voorwaarden, ontheffing verleend. Deze ontheffingen zijn voor een aantal jaar afgegeven of worden jaarlijks verlengd. Zowel de branche als het ministerie menen dat op deze manier oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de ontheffingsmogelijkheid. Bij beide partijen lijkt consensus te bestaan over aanpassing van de wet waarbij de verleende ontheffingen worden beoordeeld op geschiktheid voor formalisering in de wet- en regelgeving.

Screening

Een geïnterviewde van een geld- en waardetransportbedrijf pleit voor een screening van personeel door politie die verder gaat dan gebruikelijk is bij particuliere beveiligingsorganisaties. Vanwege het grote veiligheidsbelang en -risico zou een extra financiële (bij de Bureau Kredietregistratie) en politieke (door de AIVD) screening deel moeten uitmaken van de gebruikelijke screening.

Melden activiteiten

De bepaling dat een beveiligingsorganisatie voordat de beveiligingsactiviteiten worden verricht de korpschef hiervan op de hoogte stelt, wordt volgens een geïnterviewde niet door geld- en waardetransportbedrijven nageleefd. De geld- en waardetransporteurs zijn van mening dat gezien de aard (er worden veel verschillende, vooraf niet bekend te maken routes gereden) en het risico (het informeren van de politie levert een extra risico op lekken op) van de werkzaamheden, dit voor de branche een niet-uitvoerbaar en risicovolle eis is.

3.7.2 Particuliere alarmcentrales

De WPBR stelt aan particuliere alarmcentrales (PAC's) een aantal regels die, naast het tegevoel moet komen aan de algemene doelen van de wet, het doel heeft de risico's voor de openbare orde en veiligheid terug te dringen door het voorkomen van zoveel mogelijk valse alarmmeldingen. Om dit doel te bereiken eist de wet van de particuliere alarmcentrales dat de alarminstallaties waarop is aangesloten:

- zijn geïnstalleerd door vakbekwame en betrouwbare alarminstallateurs;
- zijn opgebouwd uit gecertificeerde componenten.

De certificering van alarmcomponenten heeft naast het terugbrengen van nodeloze alarmeringen tot doel het garanderen van een minimum kwaliteitsniveau aan (het functioneren van) de alarmapparatuur om hiermee bij te dragen aan de vermindering van veiligheidsrisico's.

¹⁶ Bij het bulktransport van munten, bij het geldtransport van kleine bedragen door parkeerbeheer en bij een vorm van gebruik van de zogenaamde plofkoffer.

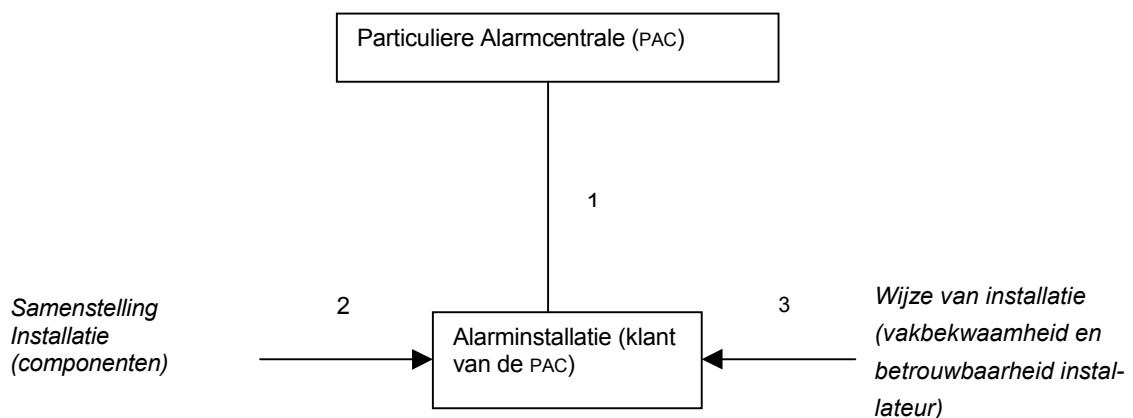
Certificering

Een particuliere alarmcentrale is gecertificeerd door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificeringinstelling, die de toestemming heeft van de minister (artikel 20, lid 1; RPBR).

Het toezicht op deze regels heeft het Ministerie van Justitie neergelegd bij een door de Raad voor Accreditatie erkende instelling. Tot op heden is het Nationaal Centrum voor Criminaliteitspreventie (NCP) als enige instelling geaccrediteerd en heeft toestemming van het ministerie.

De 33 PAC's¹⁷ die door het NCP zijn gecertificeerd, dienen te kunnen aantonen dat de alarminstallaties die op de PAC zijn aangesloten uit componenten bestaan die zijn gecertificeerd (zie figuur 3.1). Het NCP voert een registratie van gecertificeerde componenten. Voorts moeten de PAC's van de alarminstallateurs, die bij de installatie van het op de PAC aangesloten alarminstallatie zijn betrokken, kunnen aantonen dat zij aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid voldoen. Als de PAC een alarminstallatie aansluit, die is geïnstalleerd door een NCP erkend en volgens de BORG-regeling getoetst installatiebedrijf, is deze vakbekwaamheid en betrouwbaarheid voor het NCP voldoende aangetoond.

Figuur 3.1 Alarminstallatie conform WPBR



- 1: PAC mag uitsluitend alarminstallaties aansluiten die voldoen aan de regels gesteld in de WPBR (waaronder 2 en 3).
- 2: De alarminstallatie moet zijn opgebouwd uit componenten die als gecertificeerd bij het NCP staan geregistreerd.
- 3: De alarminstallatie moet zijn geïnstalleerd door installateurs die over een in de WPBR genoemd diploma beschikken en aan wie een verklaring van betrouwbaarheid is afgegeven (de PAC voldoet aan 2 en 3 als de alarminstallatie is geïnstalleerd door een BORG-gecertificeerd en NCP-erkend installatiebedrijf).

¹⁷ Volgens de registratie van DBZ hebben 29 PAC's een vergunning.

Vergunningplicht bedrijfsalarmcentrales

Een vergunning voor een beveiligingsorganisatie kan worden verleend voor één van de volgende categorieën:

een particuliere alarmcentrale, zijnde een onderneming die in de uitoefening van beroep of bedrijf ten behoeve van derden in een centraal alarmmeldpunt, de door alarmapparatuur verzonden signalen ontvangt en beoordeelt en zonodig assistentie vraagt aan de politie, andere overheidsinstanties of particulieren (artikel 3, onder b; WPBR).

Een geïnterviewde uit de beveiligingsbranche vraagt zich af waarom de wet stelt dat uitsluitend particuliere alarmcentrales die ten behoeve van derden werkzaamheden uitvoeren vergunningplichtig zijn en bedrijfsalarmcentrales die niet voor derden beveiligen niet onder de wet- en regelgeving vallen. Met het oog op de regelgeving die onder andere tot doel heeft het aantal nodeloze alarmmeldingen aan de politie terug te brengen, zou een bedrijfsalarmcentrale ook onder de WPBR moeten vallen, aangezien zij ook alarmmeldingen aan de politie kan doen.

Vakbekwaamheid en betrouwbaarheid installateur

Een particuliere alarmcentrale, laat het plan voor de installatie, de installatie en het onderhoud van de alarmapparatuur die hij gebruikt, slechts opstellen dan wel uitvoeren door alarminstallateurs die voldoen aan de door onze minister bij ministeriële regeling vast te stellen eisen van vakbekwaamheid en die beschikken over een verklaring van betrouwbaarheid. Zij verleent uitsluitend diensten aan derden die deze werkzaamheden eveneens slechts laten verrichten door alarminstallateurs die aan de genoemde voorwaarden voldoen (artikel 10 lid 1; WPBR).

Alarminstallateur: een persoon die:

- alarmapparatuur, installeert of zorgdraagt voor het onderhoud van alarmapparatuur;
- een plan voor de installatie van alarmapparatuur ontwerpt; of
- assistentie verleent aan een bovenvermeld persoon.

(Artikel 1, onder g; WPBR).

De wet is voor zowel de politie als de installatiebranche onduidelijk over op wie de vakbekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen voor installateurs slaan. De vraag rijst hoe ruim het begrip ‘assistentie verlenen aan’ de alarminstallateur moet worden uitgelegd. Er is behoefte aan een nauwkeurige omschrijving van het begrip alarminstallateur.

Volgens de politie wordt deze eis door installatiebedrijven oneigenlijk gebruikt voor de screening van personeel dat niet direct bij de installatie van alarminstallaties is betrokken. In tegenstelling tot de toestemmingsaanvraag voor medewerkers van beveiligingsorganisaties, kan de politie voor de aanvraag van een verklaring van betrouwbaarheid voor een medewerker van een installatiebedrijf, waar een zelfde screening voor moet worden uitgevoerd, geen leges vragen. Door de politie wordt voorgesteld om ook voor deze dienstverlening leges te vragen en hiermee een drempel voor oneigenlijk gebruik van de screening op te werpen om hiermee op dit punt het politieapparaat te ontlasten.

Een particuliere alarmcentrale aan welke een vergunning is verleend, laat het plan voor de installatie en het onderhoud van de alarmapparatuur die hij gebruikt, slechts opstellen dan wel uitvoeren door alarminstallateurs die in het bezit zijn van een diploma dat de instemming heeft van de minister (artikel 11, lid 1, RPBR).

De installatiebranche heeft behoefte aan een wettelijke ‘onthefing’ voor de opleidingseis (vakbekwaamheidseis) voor installateurs betrokken bij installatie van alarmsystemen die nog in opleiding zijn. Een tijdelijke ‘toestemming’, zoals ook particuliere beveiligers in opleiding voor maximaal twaalf maanden kunnen krijgen, zou hiermee in lijn zijn.

De alarmapparatuur

Onze Minister kan bij ministeriële regeling voor bepaalde categorieën alarmapparatuur regels stellen met betrekking tot de eisen waaraan deze apparatuur dient te voldoen en de wijze waarop, alsmede de organisaties door welke, de apparatuur op grond van deze eisen kan worden goedgekeurd (artikel 10, lid 2; WPBR).

Bij de installatie- en beveiligingsbranche bestaat onduidelijkheid over welke categorieën alarmapparatuur onder de wet vallen en gecertificeerd moeten zijn. Als voorbeeld wordt genoemd dat flitslichten niet worden gecertificeerd maar wel in alarmsystemen worden gebruikt.

Nodeloze alarmeringen

De eis van de gecertificeerde alarmapparatuur strekt ertoe de risico's van openbare orde en veiligheid terug te dringen. Deze risico's worden onder meer veroorzaakt door het grote aantal valse alarmmeldingen waarmee de politie wordt geconfronteerd, waardoor ernstig afbreuk wordt gedaan aan een doeltreffend optreden van de politie. Met het oog hierop is het stellen van bedoelde eisen aan alarmapparatuur, (...), een gerechtvaardigde maatregel (Toelichting bij artikel 21 van de Regeling PBR).

Het uitgangspunt dat het aantal valse alarmmeldingen bij de politie kan worden teruggedrongen door eisen aan de alarminstallatie te stellen, wordt door de installatie- en de beveiligingsbranche bestreden. Volgens de branche is minimaal tachtig procent van de nodeloze alarmmeldingen niet toe te schrijven aan de alarminstallatie maar met name aan gebruikersfouten. De branche meent het aantal nodeloze alarmmeldingen aan de politie de afgelopen jaren te hebben teruggebracht door ‘opvoeding’¹⁸ van de gebruiker en verificatie¹⁹ van de meldingen. Hierdoor zou, volgens becijfering van de branche²⁰, het aantal meldingen aan politie van

¹⁸ Met een systeem van gele en rode kaarten worden klanten van PAC's gewaarschuwd bij een onjuist gebruik van alarminstallaties.

¹⁹ Bij de zogenaamde sleutelbewaarder van de klant van de PAC wordt, voordat wordt doorgemeld aan de politie of door het eigen of een andere beveiligingsorganisatie alarmopvolging in gang wordt gezet, nagegaan of de melding geen gebruikersfout betreft.

²⁰ Eindrapport VUV, 2003.

150.000 in 1999 zijn teruggedrongen tot 65.000 in 2002, bij een groei van het aantal meldingen aan de PAC's. De branche meent dat in plaats van de beoordeling op de kwaliteit van de alarmcomponenten, de wet op de *output*, oftewel het aantal nodeloze meldingen, moet controleren. Hierbij zou (een deel van) de verantwoordelijkheid voor zowel de keuze van het installatiebedrijf als het gebruik van de alarminstallatie bij de eindgebruiker van de alarminstallatie gelegd moeten worden.

De politie bevestigt dat het percentage nodeloze alarmeringen is afgenomen, hoewel de afname minder groot is dan de beveiligingsbranche ingeschat. De politie stelt dat de huidige certificeringssystematiek weinig bijdraagt aan het terugdringen van nodeloze alarmeringen van PAC's. Een wettelijke plicht tot het gebruik van een sleutelbewaarder en een sanctivering bij onjuist gebruik van het alarmsysteem zou volgens de politie meer bijdragen aan het terugdringen dan de huidige certificeringssystematiek.

Het NCP is van mening dat de beveiligingsbranche onvoldoende kan aantonen dat, als gevolg van de eigen verificatiemethode, het aantal nodeloze meldingen is teruggebracht. Een wijziging van de wet- en regelgeving op basis van de argumentatie van de beveiligingsbranche, wordt niet door het NCP bepleit.

Naleving en handhaving

Een particuliere alarmcentrale aan welke een vergunning is verleend, laat het plan voor de installatie en het onderhoud van de alarmapparatuur die hij gebruikt, slechts opstellen dan wel uitvoeren door alarminstallateurs die in het bezit zijn van een diploma dat de instemming heeft van de minister (artikel 11, lid 1, RPBR).

Artikel 11, eerste lid van deze regeling, is niet van toepassing indien het personen betreft die op het moment van inwerkingtreding van de wet als alarminstallateur werkzaam zijn. Het tweede lid vervalt op 1 april 2004 (artikel 2 en 3; RPBR).

Alarmapparatuur is gecertificeerd door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificeringsinstelling, die de toestemming heeft van de minister (artikel 21, lid 1 en 2; RPBR).

Artikel 21 van deze regeling (de certificeringseis voor alarmapparatuur), is niet van toepassing op alarmapparatuur die op het moment van de wet is geïnstalleerd. Dit artikel vervalt vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel (artikel 28, lid 1 en 2; RPBR).

Per 1 april 2004 loopt de overgangsbepaling gesteld in de RPBR af. Dit houdt in dat alarminstallaties geïnstalleerd vóór 1 april 1999, waarvan niet kan worden aangetoond dat de betrokken installateurs voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid en/of de alarmapparatuur niet is gecertificeerd door het NCP, niet meer aangesloten mogen zijn op particuliere alarmcentrales.

De installatie- en beveiligingsbranche schat dat op dit moment slechts vijf procent van de alarminstallaties dat is aangesloten op de PAC's uit gecertificeerde componenten bestaan. Van de alarminstallaties die niet voldoen moet tijdig worden aangetoond dat de gebruikte componenten zijn gecertificeerd, anders moeten ze tijdig door wel-gecertificeerde componenten worden vervangen. Alarmcentrales waarvan niet kan worden aangetoond dat ze door vakbekwame en betrouwbare installateurs zijn aangelegd, dienen tijdig te worden vervangen (zie bijlagen). Alarmcentrales die niet tijdig, dat wil zeggen voor 1 april 2004, aan de wettelijke criteria voldoen moet de PAC in kwestie afsluiten. Het afsluiten van niet-gecertificeerde alarmsystemen zal volgens de beveiligingsbranche leiden tot meer nodeloze alarmmeldingen aan de politie doordat bijvoorbeeld alarmmeldingen direct gemeld worden op een gsm van de eigenaar van het alarmsysteem die zonder verificatie kan doormelden aan de politie.

Naar verwachting van de branche zal bij het aflopen van de overgangsbepaling op 1 april 2004, het grootste deel van de alarminstallaties niet aan de in de wet genoemde criteria voldoen. De beveiligingsbranche vreest de gevolgen bij het verstrijken van de overgangstermijn. Een groot deel van de PAC's zal volgens de branche in dit scenario bij afsluiting van de niet-gecertificeerde alarminstallaties niet of moeilijk voort kunnen bestaan. Als de PAC's ervoor kiezen niet-gecertificeerde alarminstallaties niet af te sluiten, staat het Ministerie van Justitie de sanctie van de bestuurlijke boete en in het uiterste geval een intrekking van de vergunning ter beschikking.

Het NCP schat dat het percentage niet-gecertificeerde alarmcentrales op 1 april volgend jaar aanzienlijk lager zal zijn dan de beveiligingsbranche becijfert. Voorts wijst het NCP op de manier van controle. Per PAC zal aan de hand van een steekproef van circa veertig alarminstallaties worden nagegaan of zij aan de wettelijke criteria voldoen. Bij het in gebreke blijven van de PAC, krijgt de PAC een maand de tijd om de alarminstallatie af te sluiten of haar klant aan te sporen de alarminstallatie te vervangen. Het NCP zegt op deze manier de branche aan te zetten hun klanten te bewegen alarminstallaties te laten installeren die aan de wettelijke eisen voldoen. Het NCP heeft geen handhavende bevoegdheden. In het geval dat de PAC na deze maand nog steeds in gebreke blijft, meldt het NCP dit aan het Ministerie van Justitie. Het ministerie kan besluiten een bestuurlijke boete op te leggen of de vergunning van de PAC in te trekken.

Voertuigvolgsystemen

Een nieuw ontwikkeld alarmsysteem is het zogenaamde voertuigvolgsysteem (ook wel tracking and tracing-systeem genoemd). In Nederland rijden een paar duizend auto's met een ingebouwd elektronisch volgsysteem, waarmee plaats, snelheid en richting van het voertuig gevolgd kan worden. Dit volgen van de auto gebeurt vanuit een PAC die bij diefstal, na verificatie, de locatie van de auto aan de politie kan doormelden.

In deze wet wordt verstaan onder:

Alarmapparatuur: apparatuur, daaronder begrepen delen daarvan, die alleen of in combinatie met andere apparatuur een systeem vormt, dat door middel van detectoren via telecommunicatie signalen, die duiden op de aanwezigheid van personen, doorgeeft aan een of meer centrale punten, waar die signalen worden ontvangen en beoordeeld en van waaruit assistentie kan worden gevraagd aan derden (artikel 1, lid 1, onder h, WPBR).

Het Ministerie van Justitie is bij de totstandkoming van de WPBR uitgegaan van alarmapparatuur aangebracht in en ter beveiliging van gebouwen. Volgens het ministerie vallen hierdoor voertuigvolgsystemen vooralsnog niet onder het regime van de WPBR.

De politie reageert echter wel op meldingen van gecertificeerde PAC's van gestolen voertuigen die via alarmeringen van voertuigvolgsystemen bij PAC's binnenkomen. Ook is de certificering van deze systemen ingang gezet²¹ en heeft de stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVC)²² een protocol voor de informatieoverdracht tussen de PAC's en politie ontwikkeld. De stichting AVC bepleit een integratie van de voertuigvolgsystemen in de WPBR.

Voor deze systemen zouden dezelfde in de WPBR gestelde eisen als andere op PAC's aan te sluiten alarmsystemen moeten gaan gelden.

De WPBR geeft geen duidelijkheid over de aard (onroerend of roerend) van de door alarmapparatuur beveiligde objecten (zie bovenstaand kader). Het standpunt dat voertuigvolgsystemen niet onder het regime van de WPBR zouden vallen, wordt in de WPBR niet duidelijk.

3.8 Samenvatting

Zowel de beveiligingsbranche als de politie kunnen zich goed vinden in de uitgangspunten van de wet. Een goede controle op de betrouwbaarheid en vakbekwaamheid van beveiligingspersoneel en een structureel toezicht op het handelen van de beveiligingsorganisaties komt niet alleen de naam van de branche ten goede maar kan ook een nuttige bijdrage aan de veiligheid en veiligheidsgevoelens van de burger leveren, vindt men.

²¹ De certificering is neergelegd bij de stichting Certificering Motorrijtuigbeveiliging.

²² Platform van publieke en private partijen: ministeries van Justitie, BZK, Verkeer en Waterstaat, Raad van Hoofdd-commissarissen van Politie, OM, RDW, Verbond van Verzekeraars, ANWB, RAI-vereniging en BOVAG.

De wet- en regelgeving wordt echter op de volgende punten onduidelijk en/of knellend ervaren:

- het begrip *beveiligingswerkzaamheden*: onduidelijk is welke organisaties onder dit begrip vallen en dus ingevolge de WPBR vergunningplichtig zijn en onduidelijk is voor welke personeelsleden (in welke functie) de beveiligingsorganisatie toestemming moet aanvragen;
- de toetsingscriteria voor de *opzet* en *inrichting*: politie mist de criteria waarop de geschiktheid van bijvoorbeeld het gebouw waarin de beveiligingsorganisatie is gevestigd kan worden beoordeeld;
- de *doorlooptijden* van toestemmingsaanvragen: met name bij het ‘inlenen’ worden de doorlooptijden door de beveiligingsorganisaties als hinderlijk lang ervaren. Er bestaat een spanning tussen het snel afhandelen van een vergunningaanvraag en een grondige screening ten behoeve van de aanvraag;
- het *legitimatiebewijs*: de uitvoering en het model van het legitimatiebewijs wordt unaniem als ‘niet van deze tijd’, fraudegevoelig en onduidelijk ervaren;
- de *screening*: de screening ten behoeve van de vergunning- en toestemmingsaanvragen gebeurt niet uniform. Hierdoor is de screening in de ene politieregio strenger dan in de andere, wat ‘shoppen’ door beveiligingsorganisaties veroorzaakt;
- het *aanmelden* van beveiligingsactiviteiten: beveiligingsorganisaties weten niet altijd waar en welke activiteiten bij de politie moeten worden aangemeld;
- het *jaarverslag*: beveiligingsorganisaties vragen zich af wat het nut van de verplichting tot het indienen van een jaarverslag is;
- ontheffing van de *uniformplicht*: bij de politie bestaat behoefte aan criteria ter beoordeling van een aanvraag tot een ontheffing van de uniformplicht;
- ontheffing van eisen *geld- en waardetransport*: de ontheffing die nu jaarlijks opnieuw in bepaalde gevallen (bij gebruik van een ‘plofkoffer’ en transport van muntgeld) wordt verleend, kan mogelijk een plaats in de wet krijgen;
- de wijze van certificeren van *particuliere alarmcentrales*: de beveiligings- en installatiebranche vinden dat de kwaliteit van alarminstallaties op basis van het aantal nodeloze meldingen aan de politie in plaats van op de installateur en gebruikte componenten moet worden beoordeeld. Ook de politie stelt dat de huidige certificeringssystematiek weinig bijdraagt aan het terugdringen van het aantal nodeloze meldingen;
- het erkennen van *voertuigvolgsystemen*: voertuigvolgsystemen vallen volgens het Ministerie van Justitie (vooralsnog) niet onder de WPBR. PAC’s ontvangen en verwerken signalen van deze systemen. De stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit pleit daarom voor opname van de voertuigvolgsystemen in de WPBR.

4 HANDHAVING EN NALEVING VAN DE WPBR

4.1 Inleiding

In de WPBR zijn de artikelen 11 tot en met 17 gewijd aan de handhaving van de wet. Deze artikelen regelen de volgende zaken:

- *De bevoegdheden van algemeen opsporingsambtenaren*, zoals het controleren op de toestemming van beveiligingsmedewerkers, het verlangen van inlichtingen van beveiligers en het betreden van een vergunninghoudende particuliere beveiligingsorganisatie (artikel 11, lid 2 en 3).
- *De bevoegdheden van de korpschef*, zoals het geven van aanwijzingen aan beveiligingsorganisaties (artikel 12, lid 1).
- *De verplichtingen van particuliere beveiligingsorganisaties*, zoals het verstrekken van verlangde inlichtingen, het gevolg geven aan aanwijzingen, het aanmelden van nieuwe beveiligingsopdrachten en een geheimhoudingsplicht (artikel 11, lid 2, artikel 12, lid 1 en 2 en artikel 13).
- *De sanctiemogelijkheden van de minister*, zoals het intrekken van een vergunning (en de redenen op grond waarvan de minister tot intrekking zal overgaan) en het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 14 en 15).
- *De verplichtingen van de minister*, zoals het informeren van een vergunninghouder over zijn zwijgrecht wanneer een boete dreigt te worden opgelegd, het informeren van een vergunninghouder op grond van welk feit de boete zal worden opgelegd en het bieden van gelegenheid aan de vergunninghouder zijn zienswijze over het feit terzake naar voren te brengen (artikel 16, lid 3 en 4).
- *Een recht van de particuliere beveiligingsorganisatie*, te weten het recht om geen verklaring af te leggen over het feit op grond waarvan een boete wordt opgelegd (artikel 16, lid 3).
- *De werkwijze van de minister* bij het opleggen van een bestuurlijke boete, bij bijvoorbeeld bezwaarprocedures, bij niet-betaling van de boete en dergelijke (artikel 17).

De regeling en de circulaire kennen geen bepalingen of aanwijzingen voor het Ministerie van Justitie of de regiopolitie met betrekking tot handhaving van de wet.

Het handhavingsinstrumentarium bestaat aldus uit vijf onderdelen zoals hierboven is aangegeven en een zesde onderdeel, te weten de strafbaarstelling:

1. Het vragen van inlichtingen aan de vergunninghouder.
2. Het geven van een aanwijzing aan de vergunninghouder.

3. Het houden van toezicht op de naleving (uitvoeren controles).
4. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan de vergunninghouder.
5. Het intrekken van een vergunning en toestemmingen.
6. Strafbaarstelling van het instandhouden van een particuliere beveiligingsorganisatie zonder vergunning (WPBR, artikel 2, lid 1) en het instandhouden van een beveiligingsorganisatie door een opsporingsambtenaar dan wel het verrichten van beveiligingswerkzaamheden door een opsporingsambtenaar, ook wel 'samenloop' genoemd (artikel 5, lid 2).

In paragraaf 4.2 gaan we in op de manier waarop en de mate waarin de WPBR wordt gehandhaafd en paragraaf 4.3 bespreken we onze bevindingen ten aanzien van de vervolging door het Openbaar Ministerie. In paragraaf 4.4 komt de naleving door particuliere beveiligingsorganisaties aan de orde. We besluiten met een korte schets van de zelfregulering door de branche.

4.2 Handhaving

4.2.1 Hoe wordt er gehandhaafd?

Het Ministerie van Justitie, de afdelingen Bijzondere Wetten van de regiokorpsen en de wijkteams van de politie zijn belast met handhavingstaken. In tabel 4.1 worden de taken van de diverse actoren weergegeven:

Tabel 4.1 Handhavingstaken en uitvoeringsinstanties

Taak	Uitvoerder
Inlichtingen vragen aan vergunninghouder	Politie: Bijzondere Wetten en Wijkteams
Aanwijzingen geven aan vergunninghouder	Politie: Bijzondere Wetten en Wijkteams
Toezicht op de naleving (uitvoeren controles)	Politie: Bijzondere Wetten en Wijkteams
Intrekken van toestemmingen	Politie: Bijzondere Wetten
Opleggen bestuurlijke boete	Ministerie van Justitie
Intrekken van een vergunning / weigering verlenging	Ministerie van Justitie
Vervolging en afdoening	Openbaar Ministerie (eventueel de rechter)

Het reguliere toezicht (controles) valt onder de verantwoordelijkheid van de wijkteams (basispolitiezorg). Bij de eenmalige controles op de toestemming van beveiligingsmedewerkers (bij bijvoorbeeld evenementen of in de horeca) wordt door de afdelingen Bijzondere Wetten samengewerkt met de wijkteams.

In de randstedelijke regio's lijken de handhavingstaken van Bijzondere Wetten en de wijkteams nadrukkelijker gescheiden dan in de meer landelijke politieregio's of -districten. In de grote steden zijn de wijkteams belast met de controle op het hebben van een toestemming

(een juiste pas) van beveiligingsmedewerkers terwijl de afdelingen Bijzondere Wetten zich bezighouden met het geven van aanwijzingen (waarschuwingen) of het vragen van inlichtingen in gevallen van mogelijke overtredingen van de WPBR. Wanneer de wijkteams actief gaan controleren, dan worden zij vooraf ‘gebrieft’ door de afdeling Bijzondere Wetten. In de meer landelijke regio’s komt het voor dat de afdelingen Bijzondere Wetten zelf aan de controles deelnemen. Maar ook hier worden de wijkteams ingezet bij het uitvoeren van controles.

De werkwijze van de randstedelijke regio’s verdraagt zich beter met het voorkomen van een problematische vermenging van taken tussen het verlenen van een vergunning (waarbij de afdeling Bijzondere Wetten een advies geeft aan het Ministerie van Justitie) en toestemmingen en het vaststellen van een eventuele overtreding van de wet.

Voor het geven van aanwijzingen of het vragen om inlichtingen zijn de afdelingen Bijzondere Wetten afhankelijk van de informatie die zij gevraagd en ongevraagd krijgen van de beveiligingsorganisaties (bijvoorbeeld vanwege de meldplicht van nieuwe werkzaamheden). De mobiele beveiligers en objectbeveiligers zijn moeilijker te controleren dan de stewards, horecaportiers en evenementenbeveiligers, omdat de activiteiten van de eerste twee groepen minder gemakkelijk te lokaliseren zijn.

Het Ministerie van Justitie is voor zijn handhavingstaak afhankelijk van de ambtsberichten van de politie. In enkele gevallen melden beveiligingsorganisaties zelf onoorbare zaken (van concurrenten) aan het ministerie.

4.2.2 In welke mate wordt er gehandhaafd?

Politieregio’s

Zowel vanuit de beveiligingsorganisaties als vanuit de politieregio’s wordt aangegeven dat er niet of nauwelijks sprake is van periodieke controle van beveiligingsorganisaties. In sommige regio’s of districten, wanneer de afdeling Bijzondere Wetten op districtsniveau is gepositioneerd, worden incidenteel controles uitgevoerd. Meestal komt het initiatief hiervoor vanuit de ‘de lokale driehoek’, die ten behoeve van de openbare orde een controleactie in gang zet. In die gevallen wordt veelal gekozen voor een projectmatige opzet waarbij vooral de plaatselijke horeca-, evenementen- en stewardbeveiligers worden gecontroleerd¹.

¹ De horeca- en evenementenbeveiligers worden overigens ook het meest genoemd als het gaat om niet-naleving.

Het Ministerie van Justitie

Tabel 4.2 geeft weer hoeveel vergunningen in de afgelopen jaren zijn ingetrokken. Op ruim 1.500 vergunninghouders (stand: mei 2003) betekent dit een aandeel van ongeveer vier procent².

De politieregio's zijn kritisch over de prioriteit die het Ministerie van Justitie geeft aan handhaving. Het komt volgens de politie voor dat haar adviezen met betrekking tot de intrekking of niet-verlenging van een vergunning, terzijde worden gelegd. De beveiligingsorganisaties delen deze kritiek, maar vinden dat ook de regiopolitie nogal eens verzuimt op te treden tegen bedrijven die de WPBR overtreden.

Tabel 4.2 Aantal ingetrokken vergunningen particuliere beveiligingsorganisaties door het Ministerie van Justitie

	2001	2002
Aantal ingetrokken Vergunningen	56	65
Reden intrekking	Onregelmatigheden / opheffing onderneming	Onregelmatigheden / opheffing onderneming

Bron: Ministerie van Justitie, DBZ.

4.2.3 Welke knelpunten doen zich bij de handhaving voor?

Op grond van onze interviews met politiemensen en beveiligers identificeren we de volgende knelpunten in de handhavingspraktijk:

1. Capaciteit en prioriteit van de politie en OM.
2. Totaalbeeld van lokale particuliere beveiligingsmarkt ontbreekt.
3. Gebrek aan kennis van de WPBR bij de wijkteams.
4. Strijdige politietaken.
5. Tekortschietend instrumentarium (sanctiemogelijkheden).
6. Bewijslast.
7. Vergunningaanvragen, toestemmingen, ontheffingen zijn momentopnamen.

1. Capaciteit en prioriteit van de politie en het Openbaar Ministerie

De politie heeft de afgelopen jaren vooral inzet gepleegd om 'meer blauw op straat' te krijgen. Een ondersteunende afdeling als Bijzondere Wetten heeft te lijden van de capaciteitspro-

² Het aandeel ingetrokken vergunningen betreft een indicatie: de peiljaren van het aantal vergunninghouders (2003) en het aantal ingetrokken vergunningen (2001 en 2002) zijn niet gelijk.

blemen van de politie. Bovendien is de afdeling Bijzondere Wetten een ondersteunende afdeling en kan als zodanig niet bepalen of politieagenten controles onder beveiligers moeten uitvoeren. De afdeling is wat dit betreft afhankelijk van de prioriteitstelling door het OM en/of de burgemeester. Voor het OM geldt net als voor de politie dat het geringe prioriteit toekent aan de vervolging van overtredingen van bijzondere wetten waar de WPBR er één van is³.

Particuliere beveiligingsorganisaties en afdelingen Bijzondere Wetten van de regiopolitie onderschrijven het belang van een scherper toezicht op de branche.

2. Totaalbeeld van lokale particuliere beveiligingsmarkt ontbreekt

De politie maakt duidelijk dat zij sterk de indruk heeft dat lang niet alle bedrijven hun nieuwe beveiligingsopdrachten aanmelden. Wanneer de politie niet weet welke objecten door welke bedrijven worden beveiligd, is handhaving niet mogelijk. Een enkele beveiligingsorganisatie erkent dat het de meldplicht nogal eens verzaakt. Dit gebeurt naar eigen zeggen niet zo zeer uit onwil als wel uit slordigheid. Ook is bij particuliere beveiligingsorganisaties niet altijd duidelijk bij welke afdeling of instantie de opdrachten moeten worden aangemeld: Bijzondere Wetten, het wijkteam of de meldkamer? Het feit dat de meeste politieregio's niet reageren op een melding van een nieuwe opdracht (ook geen ontvangstbevestiging) draagt niet bij aan een consequente melding door de particuliere beveiligingsorganisaties.

3. Gebrek aan kennis van de WPBR bij de wijkteams

De agenten van de wijkteams zijn over het algemeen niet goed op de hoogte van de Bijzondere Wetten, zoals de WPBR. Dit betekent dat zij niet weten op welke aspecten zij moeten letten bij de pascontroles, zoals de tijdelijke passen voor personeel in opleiding.

4. Strijdige politietaken

In één van de politieregio's is bij zowel de wijkteams als de afdeling Bijzondere Wetten bekend dat in de binnenstad horecaportiers zonder toestemming werken. Het wijkteam dat in dit deel van de stad werkt kent deze portiers echter persoonlijk en is zeer te spreken over het werk dat zij verrichten: "ze springen er nog wel eens tussen en knappen hiermee moeilijk werk op". De afdeling Bijzondere Wetten heeft begrip voor het belang van dit wijkteam en vindt het niet wenselijk om in deze situatie in te grijpen.

³ De bevindingen van dit onderzoek sluiten op dit punt aan bij het 'Eindrapport onderzoek werkprocessen 3BTO' (april 2002), Ministerie van Justitie (DBZ), p. 16.

Een enkele beveiligingsorganisatie (in een andere stad) presenteert precies hetzelfde ervaringsgegeven. Een parketsecretaris van het Openbaar Ministerie is verder de enige respondent van de zijde van de overheid die de strijdigheid van deze taken naar voren brengt. Deze respondent merkt op dat politiemensen en beveiligers nu eenmaal samenwerken, dat politie en burgemeester stimuleren dat horecaondernemers beveiliging inkopen en dat beveiligingsorganisaties nogal eens worden opgezet door ex-agenten. Dit alles kan de politie er van weerhouden om strikte controles toe te passen. Het is immers lastig ex-collega's te controleren, zeker wanneer de kennis van de WPBR bij de ex-politieman beter is dan die van de toezichthoudende politiemensen.

5. Tekortschietend instrumentarium

De regiopolitie brengt naar voren dat de WPBR 'een softe wet is'. Het strafrecht is op slechts twee artikelen toepasbaar. Het werken zonder toestemming, het niet aanmelden van nieuwe beveiligingsopdrachten en het niet opvolgen van aanwijzingen door de politie kunnen alleen bestuursrechtelijk worden aangepakt. De bestuurlijke boete wordt echter - tot voor kort - niet toegepast door het ministerie omdat de uitvoering van deze beboeting nog niet adequaat is vormgegeven⁴.

Verder merkt een parketsecretaris op dat artikel 11, lid 3 naar zijn opvatting betekent dat opsporingsambtenaren alleen bevoegd zijn om plaatsen te betreden waarvan zij denken dat er een bedrijf is gevestigd waaraan een vergunning verleend is, terwijl het voor handhaving juist van belang is dat zij ook plaatsen kunnen betreden waar een bedrijf is gevestigd zonder vergunning.

De ambtenaren (...) zijn bevoegd alle plaatsen met uitzondering van woningen, waar naar zij redelijkerwijs vermoeden, een beveiligingsorganisatie (...) aan welke een vergunning is verleend gevestigd is, te betreden voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak op grond van deze wet nodig is (WPBR, artikel 11, lid 3).

6. Bewijslast

De twee respondenten van het Openbaar Ministerie, maar ook een enkele beveiligingsorganisatie en een politiefunctionaris, maken duidelijk dat het moeilijk is om overtredingen van de wet vast te stellen:

- Als het gaat om de toestemming voor een medewerker, kan de betreffende medewerker alleen bij een controle tegen de lamp lopen ('op heterdaad betrapt worden'). Wanneer een beveiligingsorganisatie een melding bij de politie doet van een concurrent die de toestem-

⁴ De circulaire kent sinds december 2002 uitvoeringsbepalingen inzake de bestuurlijke boete.

- mingsregels overtreedt, dan kan de politie weinig doen. Achteraf is nauwelijks bewijsbaar of bij een bepaald evenement gewerkt is door medewerkers zonder toestemming.
- Bij het ‘in stand houden van een particuliere beveiligingsorganisatie’ (artikel 2 lid 1), moet aantoonbaar zijn dat de betreffende horecaonderneming meer dan incidenteel een medewerker aan de deur heeft staan. Dit betekent dat bij herhaling een overtreding moet zijn geverbaliseerd.
 - Horeca-ondernemers zouden zich kunnen beroepen op milieuwetgeving en in het kader van hun ‘zorgplicht’ medewerkers aan de deur kunnen zetten die toezicht houden op het komende en gaande autoverkeer (bezoekers tot rust manen bij weggrijden en parkeren)⁵.
 - Het begrip ‘beveiligingswerkzaamheden’ is ruim gedefinieerd. Als een bedrijf camera’s monteert op een bedrijventerrein en hiermee niet alleen de toegangen tot het terrein in de gaten houdt, maar ook beslist of vervolgens de politie moet worden gewaarschuwd dan wel dat eerst zelf een kijkje wordt genomen, dan geeft de wet weinig houvast in het formuleren van een dagvaarding. Het betreffende OM heeft vervolgd vanwege het werken zonder vergunning, maar de rechter vond de beveiligingsactiviteiten onvoldoende omschreven. Het OM gaat in deze zaak in beroep, maar wanneer deze zaak wordt verloren is het gevolg dat de bewijslast voor het OM moeilijker wordt.
 - Een bedrijf dat voor zowel beveiligings- als researchwerkzaamheden een vergunning heeft, kan de plicht tot het dragen van een uniform verzaken. Het is immers niet altijd vast te stellen welke werkzaamheden worden verricht op het moment dat een medewerker zonder uniform actief is.

7. Vergunningaanvragen, toestemmingen, ontheffingen zijn momentopnamen

De toetsingsmomenten die door de WPBR worden verplicht, zijn momentopnamen. Na een vergunningverlening of een toestemming voor een medewerker kunnen zich echter omstandigheden voordoen die bij de vergunning- of toestemmingverlener niet bekend zijn, zoals een gepleegd misdrijf al dan niet in functie, maar wel zouden moeten leiden tot het intrekken van de vergunning, toestemming of ontheffing. Het is in die gevallen mogelijk dat een beveiligingsmedewerker zijn werk verricht totdat zijn toestemming verlengd moet worden⁶. Een vergunningaanvraag geldt nu eenmaal voor vijf jaar, een toestemming voor een medewerker drie jaar en een ‘samenloophontheffing’ eveneens drie jaar. In het laatste geval heeft de ontheffingsverlener (het Ministerie van BZK) weer geen zicht op een eventuele functieverwisseling van de aanvrager.

⁵ Het ‘Besluit Horeca Sport en Recreatie Inrichtingen’ (AmvB van 1 oktober 1998), artikel 5, lid 1.

⁶ Een veiligheidscoördinator van een betaald voetbalorganisatie kwam er achter dat een van zijn stewards was veroordeeld voor een roofoverval.

4.3 Vervolging en strafbaarstelling

Het is verboden zonder vergunning (...) door de instandhouding van een beveiligingsorganisatie (...) beveiligingswerkzaamheden (...) te verrichten of aan te bieden.

Een ambtenaar als bedoeld (een algemeen opsporingsambtenaar of BOA, Regioplan) verricht geen werkzaamheden voor een beveiligingsorganisatie (...) en houdt (...) geen beveiligingsorganisatie (...) in stand (artikel 2, lid 1 en artikel 5, lid 2 WPBR).

Sinds de WPBR van kracht is (1999) blijken op grond van de WPBR 87 zaken bij de 15 arrondissementsparketten te zijn ingeschreven (zie bijlage 6). Het gaat om zaken die zowel particuliere beveiligingsorganisaties als particuliere recherchebureaus betreffen⁷. Met uitzondering van twee zaken gaan alle gevallen over het mogelijk instandhouden van een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau zonder vergunning. Eén zaak betreft het zogeheten verbod op samenloop (artikel 5.2).

In 2001 is het aantal vervolgingen het hoogst. In de arrondissementen Den Bosch en Arnhem blijken de meeste zaken te hebben gespeeld. Van deze twee arrondissementen weten we op grond van interviews dat het nagenoeg allemaal zaken zijn met betrekking tot beveiligingsorganisaties. Binnen deze arrondissementen zijn in twee gemeenten - in samenwerking met de politie - projecten uitgevoerd met een intensivering van de controle op WPBR-vergunningen in de horeca.

Uit de registratie van het WODC blijkt dat bijna de helft van de zaken zonder tussenkomst van de rechter wordt afgehandeld (zie bijlage 6). Meestal is sprake van het aanbieden van een transactie door het OM of het seponeren van de zaak.

In ruim de helft van de zaken die voor de rechter zijn gebracht (28), wordt de verdachte schuldig bevonden (zie bijlage 6). In eenderde deel van de gevallen volgt vrijspraak of een nietigverklaring van de dagvaarding. De strafopleggingen betreffen altijd een boete; deze boete is in 22 van de 28 gevallen (deels) onvoorwaardelijk opgelegd. Het gros van de boetes betreft een bedrag tussen de 500 en 1.000 euro.

De geïnterviewde parketsecretarissen maken duidelijk dat de bewijslast in sommige zaken niet eenvoudig ligt, vooral daar waar het de omschrijving van ‘beveiligingswerkzaamheden’ betreft en in iets mindere mate de omschrijving dat deze werkzaamheden moeten zijn gericht op structurele basis (‘het instandhouden van een beveiligingsorganisatie’).

⁷ De centrale registratie van het WODC kan geen onderscheid maken tussen zaken die beveiligingsorganisaties betreffen en zaken die gaan over recherchebureaus. Dit verschil is alleen te achterhalen door middel van dossieronderzoek op het niveau van het parket. De gegevens zijn voor wat betreft de particuliere beveiligingsorganisaties dus slechts indicatief.

4.4 Naleving van de WPBR, zelfregulering door de branche

4.4.1 Naleving

Zowel beveiligingsorganisaties als politieregio's hebben informatie over bedrijven die zonder vergunning werken of bedrijven die medewerkers inzetten zonder toestemming. Twee van de bij dit onderzoek betrokken beveiligingsorganisaties erkennen dat zij in het verleden wel eens medewerkers zonder toestemming hebben ingezet. Over de omvang van de niet-naleving kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. Wel stellen we vast dat zowel de handhavers van de wet als de adressanten ervan het erover eens zijn dat de WPBR wordt overtreden.

Op grond van onze interviews identificeren we vijf factoren die WPBR-overtreding in de hand kunnen werken:

1. Gebrekkige kennis van de wet.
2. Kosten inhuren van beveiligingsorganisaties.
3. Doorlooptijd vergunningaanvraag/aanvraag toestemming.
4. Mogelijkheid tot inzet van personeel 'in opleiding'.
5. Strijdigheid politietaken.

1. Gebrekkige kennis van de wet

Opdrachtgevers van beveiligingswerkzaamheden zijn niet altijd goed op de hoogte van het bestaan van en de inhoud van de wet. Als voorbeeld hiervan worden de organisatoren van evenementen genoemd. Zij geven soms blijk van gebrek aan kennis van de WPBR en zijn nog al eens geneigd om het toezicht bij hun evenement door vrijwilligers, stewards of horecabeveiligers te laten uitvoeren.

2. Kosten inhuren van beveiligingsorganisaties

De kostenpost beveiliging is nogal eens een sluitpost op de begroting van een opdrachtgever. In dit verband worden de horecagelegenheden of evenementenorganisatoren als voorbeeld genoemd: onder het mom van gastheerschap worden vrijwilligers bij evenementen of eigen medewerkers van de horecagelegenheid aan de deur ingezet. Bij evenementen worden ook wel eens goedkopere horecaportiers of voetbalstewards ingezet in plaats van officiële (en duurdere) evenementenbeveiligers.

3. Doorlooptijd vergunningaanvraag/aanvraag toestemming

De doorlooptijd voor een vergunningaanvraag kon in het nabije verleden nogal eens oplopen tot ruim een half jaar. De particuliere beveiligingsorganisaties hebben hiervoor lang niet altijd begrip. Voor een startende beveiligingsorganisatie is de verleiding soms groot om ‘al vast te beginnen’. Hetzelfde geldt voor de toestemmingsaanvraag voor nieuw in te zetten medewerkers. Particuliere beveiligingsorganisaties verwerven nogal eens een opdracht die op korte termijn moet worden ingevuld, maar waarvoor de personeelscapaciteit ontbreekt. Ook hier is de verleiding groot om de gok te wagen en medewerkers in te zetten van wie de aanvraagprocedure nog niet is afgerond.

Dit knelpunt speelt ook bij het inlenen van personeel van collega-beveiligingsorganisatie. Het legitimatiebewijs van de medewerker is eigendom van het bedrijf; bij inlenen moet de toestemmingsprocedure opnieuw worden doorlopen. Soms lossen bedrijven dit op door personeel in te zetten in het uniform van een ander bedrijf. In sommige politieregio's gebeurt dit met medeweten van de afdeling Bijzondere Wetten.

4. Mogelijkheid tot inzet van personeel ‘in opleiding’

Het is mogelijk om personeel in te zetten dat nog in opleiding is⁸. Een enkele geïnterviewde (van zowel politiezijde als van de kant van de beveiligers) suggereert dat bedrijven juist dit soort medewerkers voor beveiligingswerk inzetten. Strikt genomen wordt hiermee de wet niet overtreden. Het is echter de vraag of de inzet van voornamelijk nog niet volledig geschoolde beveiligers in de geest van de wet is en de veiligheid van burgers het best waarborgt.

Verder signaleert één van de geïnterviewde politiemensen wel eens een toestemmingsaanvraag voor een medewerker die een jaar lang in opleiding was en pas anderhalf jaar later om een gewone toestemming vraagt. De respondent veronderstelt niet dat deze medewerker een half jaar uit dienst is geweest, maar kennelijk langer dan een half jaar nodig had voor het voltooien van zijn opleiding. In dat geval is wel sprake van overtreding van de wet.

5. Strijdigheid politietaken

Het komt voor dat de wijkteams een goede samenwerking hebben met - bijvoorbeeld - horecabeveiligers zonder vergunning of -toestemming. Wanneer het wijkteam beoordeelt dat de

⁸ Betaald voetbalorganisaties klagen er over dat zij geen ‘aspirant-stewards’ als stagiair mogen inzetten, zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.4

veiligheid in het uitgaansleven er niet bij gebaat is dat deze beveiligers worden aangepakt, laten zij deze portiers ongemoeid⁹.

4.4.2 Zelfregulering door de beveiligingsbranche

De VPB concentreert zich in samenwerking met ECABO en SVPB op het ontwikkelen van een goede opleidingsstructuur, toezicht op de opleidingen en examens en het verhogen van het algehele opleidingsniveau in de branche. De ontwikkeling op dit punt wordt door veel betrokkenen positief gewaardeerd. De VEBON en UNETO-VNI investeren in de kwaliteitscontrole op hun technieken (BORG), maar ook in het stimuleren van goede afspraken tussen gebruikers/opdrachtgevers, particuliere alarmcentrales en politie. De VBE ontwikkelt voor evenementenbeveiligers een nieuwe specifieke en aanvullende opleiding, in samenwerking met ECABO.

Over de zelfregulering met betrekking tot de naleving van een interne gedragscode en een toelatingsprocedure voor nieuwe leden van een branchevereniging verschillen de meningen¹⁰. De VPB gaat op bezoek bij aspirant-leden en zittende leden kunnen bezwaar maken tegen eventuele nieuwe leden. Het gebeurt echter niet vaak dat leden bezwaar maken tegen de toetreding van nieuwe leden. Voorts melden de leden zelden wetsovertredingen van collega-bedrijven/concurrenten terwijl ze deze wel vermoeden. Geen van de bedrijven wordt graag gezien als 'klokkenluider'. De VPB erkent verder het gevaar dat het melden van (vermeende) overtredingen door collega's door commerciële overwegingen kan worden ingegeven in plaats van overwegingen met betrekking tot bekwaamheid of betrouwbaarheid.

In het geval van de VPB worden door niet-leden vragen gesteld over de legitimiteit van de vereniging: zij vertegenwoordigt de bedrijfstak wel in termen van omzet en aantallen medewerkers, maar niet in termen van aantallen bedrijven. De meeste niet-leden hebben kleine bedrijven en zijn bang overvleugeld te worden door de grote bedrijven binnen de VPB. De verplichting voor leden om deel te nemen aan de CAO vormt ook een hinderpaal.

De particuliere alarmcentrales, de gebruikers en de politie maken in veel politieregio's afspraken met betrekking tot de alarmopvolging. De tussenkomst van een sleutelhouder voorkomt nodeloze alarmeringen. Sommige alarmcentrales hanteren een systeem van waarschu-

⁹ Zie ook onder paragraaf 5.2.3.

¹⁰ Hoewel onze gegevens vooral betrekking hebben op de VPB zullen de algemene knelpunten met betrekking tot het handen-en-voeten-geven van zo'n gedragscode ook voor de andere brancheverenigingen gelden. De VBE-respondent geeft aan dat de leden elkaar niet of nauwelijks aanspreken op de gedragscode; dit komt overeen met de opmerkingen die over de VPB zijn gemaakt.

wingen (gele en rode kaarten) voor de gebruikers van het systeem. Bij een te groot aantal valse meldingen wordt gedreigd de gebruiker (tijdelijk) af te sluiten van het systeem. Zowel de politie als de branche waarderen deze vormen van zelfregulering; wel is de politie iets minder positief over het gewenste effect.

De horeca-beveiliging en stewardbeveiliging kennen nauwelijks zelfregulering op brancheniveau. Net als de overige geïnterviewde beveiligers menen deze organisaties op het niveau van hun eigen bedrijf wel degelijk aan kwaliteitsbevordering te doen. Voor wat betreft de stewardorganisaties kan worden geconcludeerd dat de professionalisering van deze branche in de kinderschoenen staat; feitelijk wordt veelal met vrijwilligers gewerkt. Bij de clubs in de grote steden is de professionalisering het verst gevorderd.

4.5 Samenvatting

- De prioriteit van het Ministerie van Justitie en politie ligt bij vergunning- en toestemmingsverlening.
- Handhaving van de WPBR is vooral reactief; waarschuwen of het intrekken van vergunningen en toestemmingen naar aanleiding van een incident.
- Een structurele controle van de particuliere beveiligingsbranche heeft geen prioriteit bij het Ministerie van Justitie, noch bij politie en Openbaar Ministerie.
- Particuliere beveiligingsorganisaties en afdelingen Bijzondere Wetten van de regiopolitie onderschrijven het belang van een scherper toezicht op de branche.
- Niet-naleving komt zeker voor, al kunnen geen uitspraken gedaan worden over de omvang ervan.
- Gebrek aan controles op toestemming (handhaving) verleiden bedrijven ertoe om personeel in te zetten zonder toestemming of beveiligingswerk te verrichten zonder vergunning.
- Zelfreguleringsactiviteiten door de branche hebben vooral betrekking op het opleidingsniveau van diverse soorten beveiligers. In het geval van alarmsystemen maken de alarmcentrales, gezien de afname van het aantal nodeloze alarmeringen, goed werkende afspraken met gebruikers en politie.

5 TAAKAFBAKENING IN HET PUBLIEKE DOMEIN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de taakafbakening (en de daarbij behorende bevoegdheden) in het publieke domein centraal tussen de politie, de particuliere beveiligingsorganisaties en anderzootige toezichthouders zoals stadswachten en buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze taakafbakening tussen verschillende partijen die zich met toezicht, bewaking of beveiliging bezighouden, is onderwerp van (politieke) discussie.

In deze discussie worden de vrijheden van burgers ('de vrijheid van bewegen') en de bescherming hiervan tegenover het belang van veiligheid en openbare orde geplaatst. De belangen van burgers zouden er niet bij gebaat zijn dat taken in het kader van de waarborging van de veiligheid en de handhaving van de openbare orde in handen komen van de private beveiligers. De rol van de overheid als handhaver van de openbare orde staat echter onder druk: politie en justitie lijken minder dan voorheen in staat te zijn hun handhavende rol in het publieke domein waar te maken, terwijl hieraan wel een maatschappelijke behoefte bestaat.

Allereerst gaan we kort in op de belangrijkste wetsartikelen die de taakafbakening van politie en particuliere beveiligingsorganisaties regelen (paragraaf 5.2). Daarna presenteren we op beknopte wijze de beleidsvoornemens die gelden met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de particuliere beveiligingsorganisaties (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 geven we onze bevindingen weer over de uitwerking hiervan in de praktijk: welke knelpunten in de taakafbakening doen zich in de praktijk voor en in hoeverre heeft dit te maken met onduidelijkheden in de wet- en regelgeving? We besluiten met een samenvatting van dit hoofdstuk (paragraaf 5.5).

5.2 Taken en bevoegdheden volgens wet en regelgeving

Politieagenten, particuliere beveiligers, BOA's, en stadswachten hebben voor een deel dezelfde werkzaamheden, zoals het houden van toezicht en het verlenen van hulp, maar kennen verschillende taken en bevoegdheden. In de vigerende beleidsstukken¹ wordt een onderscheid gemaakt tussen het publieke en private domein waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd, om zodoende de taakafbakening te verhelderen. Het onderscheid tussen publiek en

¹ Zoals het Kabinetsstandpunt: Het toezicht in het publieke domein (februari 2002) en de beleidsnota 'Naar een veiliger samenleving' van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van oktober 2002.

privaat domein is niet klip en klaar terug te vinden in de twee wetten die het werk van de politie en de particuliere beveiligingsorganisaties regelen: de Politiewet van 1993 en de WPBR van 1999.

De politie

De Politiewet bepaalt dat de politie tot taak heeft de rechtsorde en openbare orde te handhaven. Politieagenten werken binnen een gezagsrelatie onder het Openbaar Ministerie en de burgemeester en functioneren uiteindelijk onder democratische controle (zie onderstaand kader). De Politiewet regelt verder (onder meer) de bevoegdheden tot het gebruiken van geweld en bijvoorbeeld handboeien en de bevoegdheden die samenhangen met de opsporingstaken. In de bevoegdheden van de politie ligt de mogelijkheid besloten om (ook) werk te verrichten in het private domein.

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 2, Politiewet).

Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester (artikel 12 lid 1, Politiewet).

Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, (...) onder gezag van de Officier van Justitie (artikel 13, lid 1, Politiewet).

De particuliere beveiligingsorganisaties

De WPBR gaat niet in op de taken van beveiligers; de wet geeft aan welke *werkzaamheden* vergunningplichtig zijn. De wet geeft een brede definitie van de werkzaamheden die onder de wet vallen: particuliere beveiligers bewaken goederen of personen of de rust op terreinen. Dit doen ze in opdracht van derden en binnen de opdrachtgever-opdrachtnemerverhouding wordt bepaald welke taken door de particuliere beveiligingsorganisatie worden uitgevoerd. De WPBR kent slechts een beperkt aantal artikelen die de bevoegdheden van beveiligers vastleggen, zoals het gebruik van handboeien (in uitzonderingsgevallen), een hond of het niet-dragen van een uniform. Verder gaat de WPBR nauwelijks over bevoegdheden: een beveiligder heeft immers dezelfde rechten en plichten als iedere gewone burger.

Beveiligingswerkzaamheden: het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen (artikel 1, lid c, WPBR).

Een vergunning voor een beveiligingsorganisatie kan worden verleend voor één van de volgende categorieën: (...) een particulier beveiligingsbedrijf (...) die ten behoeve van derden beveiligingswerkzaamheden verricht (...), een particuliere alarmcentrale (...) et cetera (artikel 3, lid a t/m e WPBR).

De WPBR kent verder geen bepaling dat de beveiligingswerkzaamheden in het private domein moeten vallen. De aanvullende regelgeving van de WPBR (de Regeling, de toelichting op de Regeling en de circulaire) geven in het geval van de bevoegdheden (hond, handboeien) nog een enkele aanvullende aanwijzing aan de uitvoerders van de wetgeving terzake, maar verder worden de taken van particuliere beveiligingsorganisaties niet uitgewerkt.

De gemeentelijke toezichthouders

De bevoegdheden van BOA's worden geregeld in het Wetboek van Strafvordering (artikel 142 lid 1 t/m 5) en die van de stadswachten in een gezamenlijke brief van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie aan de Tweede Kamer².

Stadswachten vervullen een gesubsidieerde arbeidsplaats in dienst van de gemeente. Ze opereren onder de begeleiding van de politie en hebben alleen taken in de openbare ruimte. Zij hebben dezelfde bevoegdheden als particuliere beveiligers. Omdat zij onder regie van de politie staan, niet in opdracht van derden werken³ en geen privéterreinen, -gebouwen of objecten mogen bewaken, vallen zij niet onder de WPBR. Dit betekent dat voor stadswachten niet de vakbekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen gelden die voor de particuliere beveiligers gelden.

De buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de gemeente hebben een beperkte opsporingsbevoegdheid. Dit houdt in dat zij voor een specifiek beleidsterrein overtredingen mogen vaststellen en sanctioneren. Zij hebben daarvoor een specifieke opleiding gevolgd. Voorbeelden zijn de parkeercontroleur en de milieuopsporingsambtenaar (reinigingsagent).

5.3 Beleidsvoornemens inzake taken particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein

De discussie rond de taken van de particuliere beveiligingsorganisaties is nog niet uitgekristalliseerd. In het Kabinetstandpunt van begin 2002 verwoordt het laatste kabinet-Kok nog de visie dat het toezicht in het publieke domein primair voorbehouden is aan de politie en in tweede instantie aan de stadswachten⁴. De particuliere beveiligingsorganisaties kunnen alleen worden ingezet bij objectbeveiliging, evenementen en particuliere terreinen en in principe

² Brief van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie aan de Tweede Kamer, uitgangspunten toezicht, 4 november 1996.

³ De I/D-regeling staat geen constructies toe waarbij langdurig werklozen worden uitgeleend aan commerciële bedrijven; dit om verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

⁴ Kabinetsstandpunt: Het toezicht in het publieke domein, 2002.

niet in het publieke domein. In dit standpunt is de bevinding meegenomen dat in 17 procent van de gemeenten in 2001 daadwerkelijk sprake is van de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties voor het toezicht in het publieke domein en/of objectbeveiliging met trekken van toezicht⁵. De gemeenten zullen hun samenwerkingsrelaties met de private bedrijven moeten afbouwen.

In oktober 2002 pleit het eerste kabinet Balkenende in haar nota *Naar een veiliger samenleving* voor het ongedaan maken van de afbouw van werkzaamheden van private beveiligers in het publieke domein⁶. In deze nota wordt gesteld dat de particuliere beveiligingsorganisaties een aanvulling vormen op het politieke toezicht en de 'oog en oor functie' vervullen van de politie. De bevoegdheden van particuliere beveiligingsorganisaties blijven echter dezelfde; geweldstoepassing geldt alleen voor de politie. Afgezien van het toestaan van privaat toezicht in de publieke ruimte - onder de voorwaarde van operationele regie door de politie -, beraadt de overheid zich of het wenselijk is om voor bepaalde BOA-taken op het gebied van de 'kleine ergernissen' particuliere inhuur door gemeenten mogelijk te maken⁷.

5.4 Taakaafbakening in het publieke domein in de uitvoeringspraktijk

Het onderscheid tussen publiek en privaat *domein* is voor de politie en de beveiligers meestal een helder en hanteerbaar onderscheid. Bekende discussiepunten zijn de semi-openbare ruimten zoals stations, ziekenhuizen en overdekte winkelcentra: mogen private beveiligers in deze ruimten toezichthoudend werk verrichten? De meeste respondenten weten dat een particuliere beveiligingsorganisatie in principe geen toezichtstaken mocht uitvoeren in het publieke domein. Het kabinetsstandpunt is, gezien de nota 'Naar een veiliger samenleving', in beweging. Het is mogelijk dat als gevolg hiervan onduidelijkheid ontstaat over de legitimiteit van het toezicht door particuliere beveiligers in het publieke domein.

Evenals uit de inventarisatie van van Gaalen e.a.⁸ blijkt uit ons veldwerk dat particuliere beveiligers toezichtsactiviteiten uitvoeren in het publieke domein. Dit gebeurt soms op grond van een opdracht waarbij de gemeentelijke overheid betrokken is, maar soms ook omdat een (nood-)situatie hierom vraagt (zoals de horecaportier die ingrijpt op straat). Over het alge-

⁵ Gaalen, J. van (e.a.), Toezicht in beweging, Den Haag: SGBO, december 2001.

⁶ Het kabinet Balkenende II neemt op dit punt hetzelfde standpunt in als het kabinet Balkenende I. In het hoofdlijnenakkoord van mei 2003 is vastgelegd dat het vigerende veiligheidsplan (Naar een veiliger samenleving) zal worden uitgevoerd en aangevuld.

⁷ Het is het voornemen om dit te laten gebeuren via de constructie van het onbezoldigd ambtenaarschap. Dit betekent dat aanpassing van artikel 5, lid 2 niet noodzakelijk is.

⁸ Gaalen, J. van (e.a.), Toezicht in beweging, Den Haag: SGBO, december 2001.

meen gaan de beveiligingsorganisaties ervan uit dat wanneer zij afspraken hebben met de politie over activiteiten in een winkelstraat, uitgaansgebied of tijdens een evenement voor wat betreft de uitoefening van toezicht in het publieke domein, zij de wet niet overtreden.

Op de ministeries van BZK en Justitie is het gemeenschappelijk standpunt dat beveiliging door private partijen in het publieke domein moet worden toegestaan mits hier het accent ligt op *het beveiligen van objecten* in publiek domein, maar dat dit niet moet gelden voor toezichttaken. Toezicht door particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein zou uitsluitend in opdracht van gemeenten moeten worden toegestaan. Dit standpunt is slechts bij een enkeling onder de adressanten bekend.

Uit ons veldwerk komt een aantal voorbeelden naar voren van toezicht door private partijen in het publieke domein:

1. Stewards van uitspelende voetbalclubs bij uitwedstrijden

Een beveiligingsorganisatie (...) belast uitsluitend een persoon met beveiligingswerkzaamheden bij voetbalwedstrijden (...) indien de betrokkene in dienst is van de betaald voetbalorganisatie dan wel de eigenaar van het stadion voor zover het betreft beveiligingswerkzaamheden kort voor, tijdens en kort na de wedstrijd (...) in en rond het stadion waar de wedstrijden plaatsvinden (artikel 8, RPBR).

De stewardorganisaties van uitspelende clubs maken afspraken met hun collega's van de thuisclub. Deze afspraken betreffen de begeleiding van de 'eigen supporters' naar het stadion van de tegenpartij. Er vindt hierbij toezicht plaats in de trein, op het station, in en om de supportersbus en in en om het stadion van de club die wordt bezocht. Een hoofd van een stewardorganisatie beschrijft de casus waarbij de afdeling Bijzondere Wetten van de regiopolitie in de gemeente van de thuisclub het toelaten van werkzaamheden van stewards die de uit-supporters begeleiden heeft geprobeerd te voorkomen. Bijzondere Wetten stond op het standpunt dat de stewards alleen in en rond het eigen stadion mochten werken.

2. Horecaportiers in het uitgaansgebied

In sommige gemeenten in Nederland worden particuliere beveiligingsorganisaties ingezet in openbaar toegankelijke uitgaansgebieden. Dit wordt bekostigd door de gemeente en door een aantal ondernemers (in het kader van een 'horeca-convenant'). Ook komt het voor dat gemeenten via de plaatselijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of de vergunningvoorwaarden aan horeca-ondernemers de verplichting opleggen om een portier aan de deur te hebben die binnen een bepaalde afstand tot de voordeur toezicht houdt. Verder blijkt dat horecabeveiligers zich nogal eens verantwoordelijk voelen (bijvoorbeeld ten opzichte van

hun opdrachtgever) voor de veiligheid in de directe nabijheid van de uitgaansgelegenheid, zonder dat hiervoor de opdracht bestaat.

Ook in het kader van de bevoegdheden in het publieke domein wordt door één van onze informanten opgemerkt dat een AMVB op het gebied van milieuwetgeving⁹ het mogelijk maakt dat horeca-ondernemers een toezichthouder inzetten om een oogje in het zeil te houden bij het komende en gaande bezoekersverkeer (zie ook hoofdstuk 4).

3. Beveiligers die van object naar object gaan

Een groot aandeel in de beveiligingsmarkt wordt ingenomen door de objectbeveiliging. Hierbij rijden particuliere beveiligers hun ronden langs de te bewaken objecten en doorkruisen het publieke terrein. Dit gebeurt in herkenbare auto's en gekleed in de officiële uniformen; het is zichtbaar voor iedere burger. Veelal verrichten de objectbeveiligers gedurende hun rondritten beveiligingswerk in het publieke domein: ze wijzen de politie op verdachte omstandigheden of geven kentekennummers door van autobestuurders die zich verdacht gedragen¹⁰. Overigens komt het omgekeerde ook voor, namelijk dat de politie de kentekens doorgeeft aan beveiligers om hen te waarschuwen voor bijvoorbeeld vuurwapengevaarlijke autobestuurders.

Een ander voorbeeld betreft de opdracht van een particuliere beveiligingsorganisatie die een aantal winkels in hetzelfde gebied beveiligt. Hierbij zijn de beveiligers preventief aanwezig in deze winkels, maar lopen zij ook geüniformeerd door de winkelstraat van de ene naar de andere winkel. Het toezicht op straat behoort niet tot hun opdracht, maar volgens de geïnterviewde beveiligers herkent iedereen in de stad de medewerkers van zijn bedrijf en weet elke burger dat zij daar rondlopen. Deze respondent erkent dat zijn bedrijf wel degelijk een taak vervult voor de politie, overigens zonder dat het daarop wordt afgerekend - het bedrijf wordt er immers niet voor betaald.

4. Evenementen in het publieke domein

Evenementen worden noch door de WPBR noch door de aanvullende regelgeving (regeling, circulaire) gedefinieerd. Het komt voor dat evenementen die niet fysiek zijn afgebakend worden beveiligd door een privaat bedrijf. Hierbij valt te denken aan dorpsfeesten, wielervedstrijden en concoursen hippique en dergelijke.

⁹ Het 'Besluit Horeca Sport en Recreatie Inrichtingen' (AMVB van 1 oktober 1998), artikel 5, lid 1.

¹⁰ Dit sluit aan bij de meest actuele veiligheidsnota 'Naar een veiliger samenleving', waarin van een 'oog en oor functie' ten opzichte van de politie wordt gesproken.

5.5 Samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties

De samenwerking tussen particuliere beveiligingsorganisaties en politie is over het algemeen goed¹¹, maar van regulier overleg tussen particuliere beveiligingsorganisaties en wijkteams of meldkamers is geen sprake. Evenmin is sprake van vastgelegde afspraken tussen beide actoren. Omdat beveiligingsorganisaties hun werkzaamheden niet altijd aanmelden, ontbreekt het de politie aan informatie om sturend op te treden - zo zij dit zou willen. De beveiligingsorganisaties brengen in dit onderzoek regelmatig naar voren dat zij graag als samenwerkingspartner ('ketenpartner') serieus willen worden genomen door de regiopolitie.

De contacten tussen de basispolitiezorg en beveiligers zijn informeel en ad hoc van aard: er is contact bij verzoeken om assistentie van de beveiligers. In die situaties is het overigens voor iedereen duidelijk dat de politie de leidende rol heeft, juist omdat hierbij sprake kan zijn van geweldstoepassing en arrestaties - bevoegdheden die exclusief zijn voorbehouden voor de politie. Toch geeft een veiligheidscoördinator van een van de voetbalclubs aan dat in de commandoruimte de leidende rol bij hem ligt en niet bij de aanwezige politiefunctionaris.

Al met al komt het er op neer dat de particuliere beveiligingsorganisaties zelfstandig opereren, zonder dat de politie in sturende zin betrokken is. De werkprocessen van de particuliere beveiligingsorganisaties en de politie zijn gescheiden¹². Bij grotere evenementen vindt overigens wel afstemming plaats en worden in de voorbereiding afspraken gemaakt. In die gevallen is de regierol van de politie uitgewerkt in de samenwerkingsafspraken.

Hoewel de samenwerking over het algemeen goed verloopt, zijn er beveiligingsorganisaties die klagen over het feit dat de politie nogal eens laat assistentie verleent. Ook voelt een enkel bedrijf zich wel eens voor het blok gezet door de politie wanneer de politie geen assistentie wil of kan verlenen. Zo is er een particuliere beveiligingsorganisatie die ten tijde van de vuurwerkramp in Enschede een evenement beveiligt in een nabije gemeente waar zich een gewelddadig incident voordoet. De politie kon de beveiligers geen assistentie verlenen vanwege de benodigde inzet bij de ramp. De beveiligers hebben bij het door hen beveiligde evenement wel degelijk ingegrepen en ook geweld gebruikt. Een ander bedrijf verhaalt van een casus rond een discotheek in een grote stad met een naam als het gaat om incidenten aan de

¹¹ De relatie tussen de afdelingen BW en de plaatselijke particuliere beveiligingsorganisaties is niet altijd goed. Dit verschilt van regio tot regio.

¹² De bevindingen van dit onderzoek onderschrijven de stelling van Hoogenboom en Muller (december 2002): "een zeer groot deel van de primaire werkprocessen wordt uitgevoerd buiten het zicht, laat staan de regie, van de reguliere politie (p. 49). Tegelijkertijd constateren we dat dit gebrek aan regie niet zo zeer leidt tot situaties waarin particuliere beveiligingsorganisaties of politie slecht met elkaar samenwerken.

deur en op straat. Het komt volgens dit bedrijf voor dat verzoeken om assistentie niet worden gehonoreerd omdat de politie de ‘toestanden rond die discotheek meer dan zat is’¹³.

5.6 Samenvatting

De Politiewet bepaalt dat de politie tot taak heeft de rechtsorde en openbare orde te handhaven. De politie staat onder het gezag van de burgemeester en het OM. De WPBR en RPBR regelen de werkzaamheden van particuliere beveiligingsorganisaties. De beleidsuitgangspunten hadden onder het laatste paarse kabinet (tot medio 2002) nadrukkelijk betrekking op het private domein. In de uitvoeringspraktijk kwamen en komen echter situaties voor dat particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein werk verrichten. Dit doen ze veelal in opdracht van gemeenten en in samenspraak met de politie.

De beleidsuitgangspunten - zoals verwoord in de officiële beleidsstukken (maar niet in wet- en regelgeving) - zijn wat dit betreft zeer afhankelijk van de politieke kleur van het kabinet. Onder het laatste paarse kabinet werd een afbouw van het optreden van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein nagestreefd, maar door het kabinet Balkenende I is dit omgebogen in een vergroting van de rol van particuliere beveiligingsorganisaties.

In de uitvoeringspraktijk leidt dit vooralsnog niet tot grote problemen in de samenwerking tussen politie en beveiligingsorganisaties. Wel hebben de afdelingen Bijzondere Wetten van de regiopolitie weinig houvast in wat zij kunnen toelaten en wat zij behoren te handhaven.

¹³ Deze verhalen zijn niet geverifieerd. Ze worden hier weergegeven omdat het idee dat particuliere beveiligingsorganisaties nog al eens het vuile werk mogen opknappen voor de politie, in brede zin onder de respondenten leeft. Overigens erkent een van de respondenten van de zijde van de politie dat de horecabeveiligers inderdaad ‘de kastanjes uit het vuur halen’.

6 SLOTBESCHOUWING

6.1 Doel van de wet, conclusies van deze evaluatie

De doelstelling van de WPBR wordt geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij de WPBR. We parafraseren deze doelstelling in kader 6.1¹:

Kader 6.1 De doelen van de WPBR

De WPBR heeft een heldere en eenduidige regulering van particuliere beveiligingsorganisaties tot doel, zodat een goed functioneren van deze organisaties, mede met het oog op de afstemming met de politie en de belangen van de burger, gewaarborgd is.

De WPBR draagt zorg voor de waarborging van:

1. De betrouwbaarheid van het personeel van particuliere beveiligingsorganisaties;
2. Een duidelijke presentatie van dit personeel tegenover opdrachtgevers en burgers; en
3. Een goede afstemming van hun werkzaamheden met het werk van de politie.

Regulering van particulier beveiligingswerk is noodzakelijk omdat dit werk aan rechten van burgers kan raken, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen. De kwaliteit van de werkzaamheden is belangrijk omdat het criminaliteit kan helpen voorkomen.

De wet geeft invulling aan de doelstelling door middel van een vergunningplicht en het stellen van eisen aan de verlening van deze vergunning. De wet verbiedt het verrichten of aanbieden van beveiligingswerkzaamheden zonder vergunning.

Wat betekenen de conclusies van deze evaluatie in het licht van de doelstelling van de regelgeving - te weten de duidelijkheid van de regelgeving en de waarborging van betrouwbaarheid van de branche en afstemming met het werk van de politie?

Hieronder sommen we de belangrijkste conclusies nog eens op:

¹ Kamerstuk 1993-1994, 23 479 nr. 3 Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, paragraaf 7 juncto paragraaf 1.2. Voor de precieze tekst: zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

Kader 6.2 Conclusies evaluatie regelgeving particuliere beveiligingsbranche

- De politie en particuliere beveiligingsorganisaties onderschrijven het doel van de wet, gericht op de betrouwbaarheid en vakbekwaamheid van het beveiligingspersoneel.
- De noodzaak van toezicht op de beveiligingsbranche kan op brede instemming rekenen; verscherping hiervan wordt bepleit door alle betrokkenen.
- De taken en bevoegdheden van particuliere beveiligingsorganisaties staan niet ter discussie: de particuliere beveiligers verrichten preventief werk; geweldstoepassing blijft voorbehouden aan de politie;
- De WPBR biedt beleidsruimte: het begrip 'beveiligingswerkzaamheden' is niet scherp afgebakend de hardheidsclausule laat beslissingsruimte bij de screening; de screening wordt niet uniform uitgevoerd (verschillende informatiebronnen worden geraadpleegd).
- De handhaving van de WPBR vindt over het algemeen slechts beperkt plaats.
- De handhavingstaken (controles, vragen van inlichtingen, geven van aanwijzingen) worden niet uniform uitgevoerd.
- Niet-naleving van de WPBR komt voor, de omvang hiervan is niet bekend.
- Particuliere beveiligingsorganisaties verrichten werk in het publieke domein; dit strookt niet met de beleidsuitgangspunten bij de inwerkingtreding van de wet (Kabinet Kok II), maar is wel conform de meest actuele beleidsuitgangspunten (Kabinet Balkenende I).
- De politie en particuliere beveiligingsorganisaties werken niet intensief samen - behoudens enkele bijzondere situaties². Er wordt vooral samengewerkt wanneer de beveiligers om assistentie van de politie vragen. Deze samenwerking verloopt over het algemeen zonder grote problemen.

Er zijn aldus knelpunten

1. in de uitvoering van de regels (screening) met betrekking tot vergunningverlening;
2. op het terrein van handhaving (te weinig);
3. op het aspect van naleving (weinig handhaving stimuleert wetsovertreding);
4. in de wijze waarop de taken tussen de verschillende soorten toezichthouders van elkaar zijn afgebakend (door middel van het onderscheid publiek en privaat domein).

In de hieronder staande paragrafen bezien we deze knelpunten in het licht van de doelstelling van de WPBR zoals verwoord in de Memorie van Toelichting (kader 6.1).

6.2 Uitvoering van de wet; de vergunningverlening

In de WPBR is gezocht naar een evenwicht tussen het bevorderen van de kwaliteit van de branche en een niet te omvangrijk stelsel aan regels. De nadruk moest eerder liggen op de vergunningverlening dan op de handhaving, eerder op toetsing vooraf dan op handhaving achteraf³. Zo bezien kan worden gezegd dat de uitvoeringspraktijk aansluit op de uitgangspunten die door de wetgever zijn geformuleerd.

² Zoals in een voetbalstadion, tijdens een evenement of op een bedrijventerrein.

³ Memorie van Antwoord, ontvangen 11 juli 1997, Eerste Kamer.

De vraag kan worden gesteld of deze uitgangspunten ten behoeve van de handhaving van de WPBR wel overeenstemmen met het doel van de wet. De MvT zegt nadrukkelijk dat de WPBR ‘een heldere en eenduidige regulering’ beoogt.

Van *helderheid* is niet altijd sprake. Het belangrijkste begrip in de WPBR is niet scherp gedefinieerd. Het is niet duidelijk of alle vormen van toezicht (door bijvoorbeeld stadswachten, BOA's, buurtvaders, conciërges, huismeesters, vrijwilligers bij evenementen⁴, ordediensten bij protestmarsen) onder het begrip ‘beveiligingswerkzaamheden’ vallen⁵. De *eenduidigheid* van de WPBR wordt ondergraven doordat de verschillende politiekorpsen de uitvoering van de screeningsprocedure op verschillende manieren aanpakken:

- In de verschillende politieregio's of -districten worden *verschillende informatiebronnen geraadpleegd*;
- In sommige regio's of districten leiden opgelegde taakstraffen en overeengekomen transacties tot het onthouden van een toestemming, terwijl in andere politieregio's alleen naar geldboetes en vrijheidstraffen wordt gekeken; in dit geval worden de *screeningscriteria verschillend* toegepast.
- In sommige politieregio's of -districten wordt een veroordeling op basis van artikel 8 van de Wegenverkeerswet (het besturen van een voertuig onder invloed) beschouwd als een feit waarop de hardheidsclausule mag worden toegepast, terwijl in een andere politieregio een dergelijke veroordeling leidt tot het onthouden van een toestemming; in dit geval wordt de *hardheidsclausule niet uniform toegepast*.

Deze screening vormt echter wel de operationalisering van één van de twee belangrijkste vergunningvoorwaarden, te weten de betrouwbaarheid van de beveiligingsmedewerkers (naast de vakbekwaamheid van deze medewerkers).

We stellen aldus vast dat het doel van de wet (*helderheid en eenduidigheid*) zich moeizaam verhoudt met het uitgangspunt om het regelstelsel niet te omvangrijk te maken. Het is moeilijk uit te leggen dat op een cruciale vergunningsvoorwaarde zoals betrouwbaarheid, water bij de wijn wordt gedaan voor wat betreft de eenduidigheid van de regelgeving. Dat het begrip beveiligingswerkzaamheden ruim wordt gedefinieerd lijkt minder problematisch. In dit

⁴ Het begrip evenement is niet omschreven in de WPBR of RPBR.

⁵ De rol van de ruime begripsomschrijving van beveiligingswerkzaamheden komt aan de orde in de subparagraaf over taakafbakening (paragraaf 6.5).

geval zijn vooral de belangen van vergunninghoudende beveiligers in het geding; zij zien een deel van hun potentiële markt verloren gaan aan concurrenten zonder vergunning⁶.

Belangrijker nog is de vraag of de beleidsruimte met betrekking tot de screening leidt tot een situatie waarin de belangen van burgers worden geschaad of de afstemming tussen het werk van de politie en het werk van particuliere beveiligingsorganisaties wordt belemmerd.

Het gebrek aan uniformiteit in de uitvoering van de betrouwbaarheidstoets raakt de belangen van burgers⁷. Zij moeten er voetstoots van uit kunnen gaan dat de beveiligers betrouwbaar zijn. De betrouwbaarheidstoets vormt een van de pijlers van de vergunningvoorwaarden die de wet stelt. Het uitgangspunt van de WPBR is bovendien dat handhaving ‘vooral aan de voorkant’ moet geschieden; de toestemmingsverlening (waaronder de toets op betrouwbaarheid) vormt het toegangsportaal tot het verrichten van beveiligingswerk. In dit licht bezien is een uniformering van de uitvoering van de screening wenselijk. Hiermee worden de belangen van burgers in het gehele land op gelijkwaardige wijze behartigd. De uniformiteit van de uitvoering van de betrouwbaarheidstoets komt bovendien tegemoet aan het uitgangspunt om de vergunningverlening met zodanige zorg te omgeven dat kostbare en moeilijk uitvoerbare ‘handhaving achteraf’ minder noodzakelijk is. In de vergunningverleningsfase is de handhavingscapaciteit of -prioriteit van het regiokorps niet aan de orde⁸.

Op grond van bovenstaande overwegingen verdient het aanbeveling om te komen tot een uniforme uitvoering van de betrouwbaarheidstoets. Het ontwikkelen van landelijk geldende richtlijnen voor de uitvoering van deze toets is noodzakelijk. Eenduidigheid is immers een doel van de wet. Bovendien worden hiermee de belangen van burgers en opdrachtgevers in heel Nederland op dezelfde wijze behartigd.

6.3 Handhaving

De WPBR zal moeten worden gehandhaafd: toezicht bevordert de naleving van de wet. In het geval van de gedeeltelijke privatisering van een klassieke overheidstaak – toezicht in het publieke domein valt onder ‘handhaving van de openbare orde’ – is het belang van toezicht op

⁶ Hierbij moet in acht worden genomen dat de grootste niet-vergunningplichtige 'concurrent' wordt gevormd door de organisaties van gemeentelijk toezichthouders. Deze stadswachten werken echter exclusief in het publieke domein en niet in opdracht van derden. Het was oorspronkelijk niet de bedoeling dat particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein zouden werken. De beleidsuitgangspunten ten tijde van de inwerkingtreding van de WPBR waren duidelijk: de particuliere beveiligingsorganisaties en organisaties van stadswachten beconcurreren elkaar niet omdat de particuliere beveiligers niet in het publieke domein werken.

⁷ De afstemming van het werk van de particuliere beveiligingsorganisaties met het werk van de politie lijkt niet te lijden onder een niet-uniforme screeningsprocedure.

⁸ Voldoende capaciteit van de afdelingen Bijzondere Wetten is in dit verband wel aan de orde.

de private bewakers alleen maar groter. Dit geldt eens te meer voor de markt van deze private beveiligers; deze markt is betrekkelijk jong en nog sterk in ontwikkeling. Naar aanleiding van onderzoek onder de particuliere recherchebureaus⁹ gaat de gedachtevorming in de richting van een onafhankelijk toezichthouder. Het ligt voor de hand om een dergelijke instantie ook voor de beveiligingsbranche in het leven te roepen. Het toezicht op de branche moet leiden tot beveiligers die goed zijn opgeleid en betrouwbaar zijn. Niet alleen burgers, maar ook opdrachtgevers moeten hierop kunnen vertrouwen. Het is echter duidelijk dat het politie en OM aan capaciteit ontbreekt om het toezicht en de handhaving naar het gewenste niveau te tillen.

Deze evaluatie levert een extra argument op voor een onafhankelijk toezichthouder op de particuliere beveiligers. We hebben gewezen op de strijdigheid van verschillende politietaken: wat moet de politie doen als het toezicht aan de deur van een bepaalde discotheek in zeer goede handen is van een niet-vergunninghoudend beveiligingsbedrijf? Een onafhankelijk toezichthouder kan in deze situatie interveniëren zonder dat de relatie tussen de plaatselijke politie en de particuliere beveiligingsorganisatie op het spel wordt gezet.

In het geval van een (gedeeltelijke) privatisering van een klassieke overheidstaak verdient het aanbeveling om het toezicht op de private uitvoerders goed te organiseren. Het betreft bovendien uitvoerders die nog in ontwikkeling zijn, de professionaliteit van de bedrijfstak is nog groeiende. Het toezicht op de branche moet aan een onafhankelijke instantie worden toevertrouwd. Het uitgangspunt van de wet - prioriteit geven aan vergunningverlening, geen hoge verwachtingen van handhaving - verhoudt zich niet met de enorme veranderingen in het publieke domein die het privatiseren van toezichttaken met zich meebrengt.

6.4 Naleving

De bevindingen van dit onderzoek wijzen nadrukkelijk op het feit dat niet-naleving van de WPBR voorkomt en dat dit vooral plaatsvindt omdat er een handhavingstekort bestaat. Bedrijven komen in de verleiding om personeel in te zetten zonder toestemming, bijvoorbeeld bij het inlenen van personeel van collega-bedrijven. Dit is niet de ergste vorm van regelontduiking. Een ingeleende medewerker heeft immers toestemming om te werken voor het bedrijf dat hem uitleent (al is zijn legitimatiebewijs bij uitlening niet geldig)¹⁰.

⁹ P. Klerks, C. van Meurs en M. Scholtes (2001). *Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie.

¹⁰ De uitgeleende medewerker heeft een legitimatiebewijs nodig dat eigendom is van de inlener.

Een ernstiger vorm van niet-naleving is het inzetten van nieuw personeel zonder toestemming in de fase waarin de politie nog onderzoek doet naar de betrouwbaarheid. Hiernaast zijn er signalen van bedrijven die beveiligingswerk verrichten zonder vergunning. In deze twee gevallen zijn belangen van burgers en opdrachtgevers in het geding. Het verrichten van beveiligingswerk zonder vergunning valt buiten het gezichtsveld van de politie en verhindert op die wijze bovendien de afstemming met het werk van de politie.

In het licht van het algemeen belang van burgers en het belang van afstemming van beveiligingswerk en politiewerk, is niet alleen nader onderzoek naar de omvang van de niet-naleving van belang. Een inventarisatie van de gevolgen van het ontduiken van de vergunningplicht is evenzeer verstandig: welke schade wordt geleden en welke partijen of belangen worden geschaad als gevolg van het optreden van beveiligers zonder vergunning?

6.5 Taakafbakening

De politie, stadswachten en BOA's werken in het publieke domein. De politie is daarbij ook nog bevoegd op te treden in het private domein. De particuliere beveiligers mochten volgens de beleidsuitgangspunten bij de inwerkingtreding van de wet alleen in het private domein optreden¹¹. De beleidsuitgangspunten waren op dit punt helder en eenduidig. Toentertijd werd de ontwikkeling niet voorzien dat gemeenten opdracht kunnen geven aan particuliere beveiligingsorganisaties voor toezichttaken in het publieke domein.

Het is echter evident dat de WPBR op dit punt is ingehaald door de uitvoeringspraktijk: de particuliere bedrijven beveiligen in het publieke domein. Het is uiteindelijk een kwestie van politieke besluitvorming of deze ontwikkeling zal worden teruggedraaid of dat dit proces zal worden gestimuleerd. Het kabinet Balkenende I heeft gekozen voor het laatste. Het ligt voor de hand dat deze beleidsuitgangspunten een wettelijke basis krijgen.

Omdat de regels, beleidsuitgangspunten en praktijksituaties uiteenlopen, ontstaat een onduidelijke situatie. De politie houdt (bijvoorbeeld bij de planning van de surveillance) rekening met de aanwezigheid van de particuliere beveiligers ("ze zijn er nu eenmaal toch"), maar de particuliere beveiligers heeft geen taken waarop hij door de politie kan worden aangesproken. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid blijft bij de politie liggen.

¹¹ Al eerder stelden wij vast dat de meest recente nota 'Naar een veiliger samenleving' van het Ministerie van Justitie voorstelt om het particulier toezicht in het publieke domein uit te breiden.

Op grond van de ontwikkelingen in de praktijk is de vraag dus gerechtvaardigd of de WPBR de samenwerking tussen politie en particuliere beveiligers voldoende faciliteert. De wet schrijft voor dat beveiligingsbedrijven hun werkzaamheden bij de politie aanmelden. Dit gebeurt niet altijd¹² en als het gebeurt dan vormt het niet de basis voor overleg of samenwerking tussen politie en beveiligingsbedrijf. Tegelijkertijd wijzen de bevindingen van dit onderzoek erop dat de samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties over het algemeen zonder grote problemen verloopt. De afstemming van werkzaamheden tussen wijkagenten en beveiligers op lokaal niveau verloopt over het algemeen goed, zonder dat hiervoor wettelijke regelingen, convenanten of reguliere overlegstructuren nodig zijn. De goede samenwerking heeft echter alles te maken met het feit dat particuliere beveiligers niet in het publieke domein werken en de werkprocessen van politie en beveiligers gescheiden zijn. Wanneer de beveiligers om politieassistentie vragen is het aan alle betrokkenen duidelijk dat de operationele regie bij de politie ligt.

Als particuliere beveiligers vaker in het publieke domein gaan optreden, is een dergelijke manier van afstemming wellicht niet meer voldoende. Het is de vraag of de ‘operationele regie van de politie’, zoals hierboven beschreven, adequaat is wanneer een deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid op bepaalde publieke terreinen in de handen van private partijen wordt gelegd. Is er voldoende sturing? Hebben burgers voldoende informatie over het toezicht? Zijn taken en bevoegdheden helder gedefinieerd en goed verdeeld?

Het kan zijn dat de particuliere beveiligingsorganisaties in de toekomst in het publieke domein in opdracht van de politie gaan werken, zoals bijvoorbeeld in Zweden het geval is, of in opdracht van de gemeente, zoals al wel gebeurt in Nederland. Het denken hierover staat pas in de kinderschoenen.

Het stimuleren van toezicht door particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein, zoals geformuleerd in de jongste beleidsstukken, is nog onvoldoende doordacht daar waar het gaat om het afstemmen van de werkzaamheden tussen politie en beveiligers. De consequentie hiervan voor de presentatie ten opzichte van burgers is niet uitgewerkt. Het verdient aanbeveling om de gevolgen van privaat toezicht in het publieke domein en de condities waaronder dit kan gebeuren, aan nader onderzoek te onderwerpen.

¹² Handhaving vindt op dit punt nauwelijks plaats.

LITERATUURLIJST

Dijk, F. van en J. de Waard (2001).

Publieke en private veiligheidszorg: nationale en internationale trends. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Beleidszaken.

KPMG (2002).

Eindrapport onderzoek werkprocessen 3BTO. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

Gaalen, J. van (e.a.) (2001).

Toezicht in beweging. Den Haag: SGBO, december 2001.

Jaarboek Beveiliging 2003.

Alphen aan den Rijn: Samsom.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (oktober 2002).

Naar een veiliger samenleving. Den Haag: www.justitie.nl en www.minbzk.nl.

P. Klerks, C. van Meurs en M. Scholtes (2001).

Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie.

Waard, J. de (1999).

The private security industry in international perspective. European Journal on Criminal Policy and Research 7 (1999) 143-174.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1:**Onderzoeksvragen uit het onderzoeksvoorstel***A. Kwaliteit, de gebruikersvriendelijkheid en het bereik van de regelgeving*

1. Zijn de regels duidelijk, met name wat betreft de definities en categorieën en de mate van detail?
2. Zijn de regels adequaat, met name met het oog op een helder stelsel van regels voor de branche en een goede taakafbakening tot de politie?
3. Zijn de regels nog van deze tijd, ook gezien in het licht van de technologische en andere ontwikkelingen?
4. Zijn de regels werkbaar en uitvoerbaar? Welke knelpunten doen zich eventueel voor?
5. Bestrijkt het regelstelsel alle beveiligingsbedrijven?

B. Vergunningverlening en ontheffing

6. Zijn de gronden voor vergunningverlening en het weigeren en intrekken van de vergunning duidelijk? Zo nee, hoe zou een verbetering eruit kunnen zien?
7. Wat zijn de ervaringen met de ontheffingsbevoegdheid?
8. Zijn de regels naar het oordeel van de vergunningverlener adequaat, met name met het oog op een helder stelsel van regels voor de vergunningverlener en met het oog op een helder stelsel van regels en een goede taakafbakening van de particuliere branche tot de politie?

C. Handhaving

9. Hoe worden de vergunningvoorwaarden volgens betrokkenen nageleefd?
10. Welke knelpunten doen zich daarbij voor?
11. Welke verbeteringen zijn mogelijk?
12. Artikel 5 bevat een verbod op samenloop van particuliere beveiliging met opsporing. Hoe wordt dit nageleefd?

D. (Taak)afbakening

13. Bevordert het regelstelsel een adequate taakafbakening van de particuliere beveiliging ten opzichte van het publieke toezicht (bijvoorbeeld stadswachten) en de opsporing (bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsdiensten)?
14. Doen zich knelpunten voor als gevolg van de verschillende rollen van de politie inzake de particuliere beveiliging (adviseur, toezichthouder en samenwerkingspartner)?
15. Hoe wordt beoordeeld of de inzet van vrijwilligers voor toezicht onder de reikwijdte van de wet valt en vergunningplichtig is?
16. Hoe wordt beoordeeld of bij activiteiten van particuliere beveiligingsbedrijven in het publieke domein sprake is van beveiligingswerkzaamheden in de zin van de wet?

E. De effectiviteit van het instrumentarium

17. Dragen de kwaliteitseisen zoals neergelegd in wettelijke regelingen bij aan het vergroten van veiligheid(sgevoelens)?
18. Wordt er gebruik gemaakt van (vormen van) zelfregulering? Zo ja, in welke mate draagt dit bij aan het realiseren van de doelen van de wet?

Lijst van respondenten

BIJLAGE 2:

	Centrale overheid	Ftf	Branche- en koepelorg	Ftf	Adressanten	Ftf	Tel.	Handhavers	Ftf	Tel.	Opdrachtgevers	Tel.
1	Ministerie van Justitie DBZ	x	VPB	x	Stewards	x		Marechaussee	x		ov-organisatie	x
2	Ministerie van Justitie DJC	x	VBE (evenementen)	x	Horeca	x		Haaglanden	x		BVO (voetbalorganisatie)	x
3	Ministerie van Binnenlandse Zaken (dir. Politie)	x	Horeca Nederland	x	Horeca	x		Amstelland	x		Bankverzekeraar	x
4	RVH/NPI	x	VNO/NCW	x	Persoonsbeveiliging	x		Zaanstreek Waterland	x		Grootwinkelbedrijf	x
5			VNG	x	Evenementen	x		Utrecht	x		Gemeente	x
6			UNETO-VNI (installatiebranche)	x	Evenementen	x		Rijnmond	x		multinational	x
7			KNVB	x	Bedrijfsbeveiliging	x		Zuid Holland-Zuid	x			
8			VEBON (alarmcentrales)	x	Alarmcentrale	x		Twente		x		
9			De Unie	x	Geld- en waardetransport	x		OM Den Bosch	x			
10			NCP	x	Groot bedrijf algemeen	x		OM Arnhem	x			
11			ECABO en SVPB (opleidingen)	x	Groot bedrijf algemeen	x		Centrale meldkamer Haaglanden		x		
12			Platform VUV	x	Groot bedrijf algemeen	x		RIF Rotterdam		x		
13			Stichting Voertuigcriminaliteit	x								

Ftf : Face-to-face interview

Tel. : Telefonisch interview

BIJLAGE 3:**Stukken door de aanvrager te leveren bij eerste vergunningaanvraag**

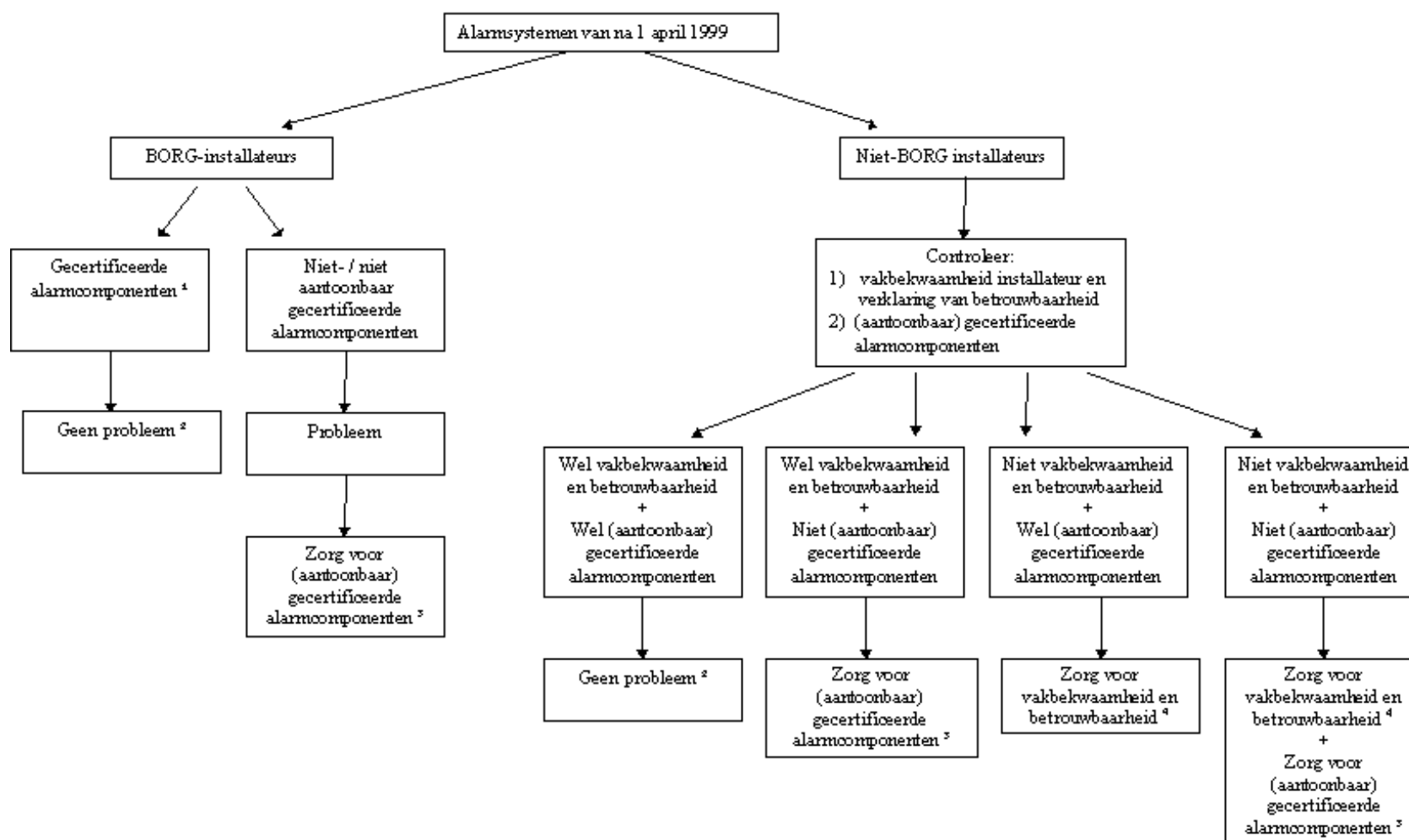
- een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel;
- een overzicht van de opzet en inrichting van het op te richten bedrijf;
- een instructie voor het personeel;
- een overzicht van maatregelen ter voorkoming dat vertrouwelijke informatie in handen komt van onbevoegden;
- een c.v. van de personen die met de leiding van het bedrijf worden belast;
- een bewijs van uitvoering van het te gebruiken uniform;
- bij gebruikmaking van een surveillance- of bewakingshond, een certificaat van geschiktheid van de hond en een verklaring waaruit blijkt dat hond en geleider een goede combinatie vormen;
- een kopie van de klachtenregeling;
- een afschrift van de ontvangstbevestiging van de Registratiekamer;
- voor particuliere alarmcentrales: een certificaat van het Nationaal Centrum voor Preventie;
- voor geld- en waardetransportbedrijven: een bewijs dat zendingen door het eigen bedrijf, de opdrachtgever of de ontvanger zijn verzekerd en bewijzen voor de transporten in de wet genoemde voorzieningen zijn getroffen.

BIJLAGE 4:**Criteria ter beoordeling van de aanvraag tot ontheffing op artikel 5 WPBR ('samenloop')**

- de aard van de werkzaamheden van de opsporingsambtenaar;
- de reikwijdte van de bevoegdheden van de opsporingsambtenaar;
- het grondgebied waar de opsporingsambtenaar actief is;
- de mate waarin de betrokkene over gevoelige informatie kan beschikken;
- de verhouding tussen de frequentie en de duur van de werkzaamheden als opsporingsambtenaar en de frequentie en duur van de werkzaamheden bij de beveiligingsorganisatie;
- de vraag of de beveiligingsorganisatie winstoogmerk heeft;
- de reikwijdte van de van beveiligingswerkzaamheden;
- het grondgebied waarop de beveiligingswerkzaamheden plaatsvinden.

BIJLAGE 5:

Alarmsystemen van na 1 april 1999



Bron: Website NCP : www.ncpreventie.nl.

BIJLAGE 6:

Ingeschreven en afgedane zaken op grond van de WPBR

B6.1 Ingeschreven zaken WPBR/RPBR naar arrondissement (n = 87)

	Jaar inschrijving				Totaal
	1999	2000	2001	2002	Sinds 1999
Den Bosch		1	13	12	26
Breda			5		5
Maastricht		7	2		9
Arnhem		4	9		13
Zutphen				2	2
Zwolle		1	1	3	5
Almelo			1		1
Den Haag			1	1	2
Rotterdam			3	2	5
Middelburg	5				5
Amsterdam				1	1
Alkmaar			2		2
Haarlem		3	1	2	6
Utrecht		1	1	1	3
Groningen	2				2
Totaal arrondissementen	7	17	39	24	87

*) Nog niet alle afdoeningen van 2002 zijn bekend.

Bron: OMDATA (stand januari 2003), WODC, 28 februari 2003.

B6.2 Afdoening zaken WPBR/RPBR door het OM, naar jaar van afdoening (n = 78)

	Jaar afdoening				Totaal sinds
	1999	2000	2001	2002 *)	1999 *)
Totaal afgedaan door OM	1	4	18	11	34
Besissingen tot dagvaarden	1	9	22	12	44

*) Nog niet alle afdoeningen van 2002 zijn bekend.

Bron: OMDATA (stand januari 2003), WODC, 28 februari 2003.

B6.3 Afdoening zaken WPBR/RPBR door rechter in 1^e aanleg, naar jaar van einduitspraak (n = 42)

	Jaar afdoening				Totaal sinds
	1999	2000	2001	2002 *)	1999 *)
Strafoplegging	1	4	4	19	28
Overige uitspraken	-	3	1	10	14

*) Nog niet alle afdoeningen van 2002 zijn bekend.

Bron: OMDATA (stand januari 2003), WODC, 28 februari 2003.

BIJLAGE: 7**Afkortingen**

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
AVc	Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CJD	Centrale Justitiele Documentatiedienst
CPBR	Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
DBZ	Directie Bestuurszaken
dTE	Dienst uitvoering en Toezicht Energie
ECABO	Economisch en Administratief Beroepsorgaan
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
NCP	Nationaal Centrum voor Preventie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OPTA	Onafhankelijke Post en telecommunicatie Autoriteit
PAC	Particuliere alarmcentrale
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
RPBR	Regeling particuliere beveiligingsorganisaties
SVBP	Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties
SVH	Stichting Vakopleiding Horeca
UNETO-	Unie van Elektrotechnische
VNI	Ondernemers-Vereniging van Nederlandse Installatiebedrijven
VBE	Vereniging van Begeleidingsbedrijven voor Evenementen
VBN	Vereniging Beveiligingsmanagers Nederland
VEB	Vereniging Europese Beveiligingsbedrijven
VEBON	Vereniging van Beveiligingsorganisaties in Nederland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederland Christelijk Werkgeversver- bond
VPB	Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties
VUV	Samenwerkingsverband van Vebon-Uneto-VBE
WPBR	Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

