

Vergaderjaar 1994–1995

**23 478**

## **Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus**

**Nr. 5**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 juni 1995

Het verheugt ons dat de leden van alle aan het woord zijnde fracties de hoofdlijnen van het wetsvoorstel steunen en instemmen met het tot stand brengen van specifieke wetgeving voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, waarmee aan deze organisaties een volwaardige en eigen plaats in de wetgeving wordt gegeven.

### **ALGEMEEN**

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de wenselijkheid op Europees niveau te streven naar standaardisering van de richtlijnen voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en zij vroegen de regering informatie te verschaffen over de regelgeving betreffende particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in andere Lid-Staten van de Europese Unie.

Voor de regelgeving betreffende beveiligingsorganisaties in andere landen mogen wij verwijzen naar het in 1991 verschenen rapport *Particuliere Beveiliging; Omvang, wet- en regelgeving in Nederland en Europa*.<sup>1</sup> In dit rapport zijn vijftien Europese landen onderzocht. In veertien landen worden toelatingseisen en uitoefeningsvoorwaarden gesteld. Veelal zijn deze vergelijkbaar. De opleidingseisen zijn vaak verschillend. In hoeverre andere landen wetgeving kennen op het terrein van de particuliere recherchebureaus is ons niet bekend, behoudens wat betreft België. Dat land heeft de *Wet tot regeling van het beroep van privé-detective*, van 19 juli 1991. Deze wet bevat een vergunningenstelsel en voorschriften voor privé-detectives.

In de praktijk heeft het feit dat de wet- en regelgeving van landen verschilt, nooit tot problemen geleid. Er is daarom geen directe aanleiding te streven naar harmonisatie op Europees niveau van de regelgeving voor deze branche. Omdat bij deze regelgeving vragen aan de orde zijn betreffende de rol en bevoegdheden van particuliere beveiligers, de toetsing op bekwaamheid en betrouwbaarheid van personeel en de verhouding ten opzichte van de politie, zal een streven naar harmonisatie overigens ook niet eenvoudig zijn. Dergelijke vragen raken immers aan de openbare orde en het justitieel beleid, terreinen waarop de Lid-Staten zeer voorzichtig zijn met harmonisatie.

<sup>1</sup> *Particuliere Beveiliging; Omvang, wet- en regelgeving in Nederland en Europa*, J.J. de Waard en J. Van der Hoek, 1991, Stafafdeling Informatievoorziening Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie, ISBN 90-5319-012-0.

Inderdaad zullen, zoals de leden van de CDA-fractie constateerden, particuliere geld- en waardetransportbedrijven vallen onder de beoogde Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Deze bedrijven zijn ook onder de huidige Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties vergunningplichtig. Voor deze bedrijven bestaat geen plicht tot het bijhouden van een register waarin is vermeld welke goederen men vervoert ten behoeve van welke opdrachtgevers. Ook het wetsvoorstel voorziet daar niet in. De leden van de CDA-fractie vroegen of een dergelijke plicht wellicht wenselijk zou zijn, gelet op het belang om greep te krijgen op het grijs- en zwartgeldcircuit in Nederland. Ook vroegen zij of een centraal meldpunt dat aan de officier van justitie zou moeten rapporteren overwogen kan worden. Betwijfeld kan worden of een registratie- en meldingsplicht zinvol zou zijn. Het is voor personen of organisaties die grijs of zwart geld wensen te vervoeren namelijk eenvoudig om langs andere weg dan door inschakeling van een particulier geld- en waardetransportbedrijf voor vervoer te doen zorg dragen. Voor zover particuliere geld- en waardetransportbedrijven thans door particulieren of bedrijven voor «verdachte» transporten worden ingeschakeld, kan worden aangenomen dat, zodra een meldingsplicht wordt ingevoerd, opdrachtgevers van zulke transporten, hun goederen op andere wijze zullen doen vervoeren. Vanwege dit effect zal een meldingsplicht waarschijnlijk weinig bijdragen aan een groter inzicht in het grijs- en zwartgeldcircuit.

De commentaren op het voorontwerp, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, zijn als bijlage bij deze memorie gevoegd.<sup>1</sup> Tevens is het voorontwerp zelf bijgevoegd.<sup>1</sup> Van de organisaties en organen die gereageerd hebben op het voorontwerp, hebben wij niet vernomen dat zij tegen het wetsvoorstel zwaarwegende bezwaren zijn blijven behouden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen welk bezwaar er is tegen het door de overheid verrichten van beveiligingswerkzaamheden voor derden, indien dit gebeurt op basis van een reële bedrijfseconomische calculatie.

In het algemeen achten wij het gewenst dat de overheid zich beperkt tot de uitvoering van de haar bij of krachtens de wet opgedragen taken en die taken die in het belang van de samenleving als geheel moeten worden uitgevoerd en die niet (alleen) aan particulier initiatief kunnen worden overgelaten. Tot die taken behoort niet het tegen betaling ten behoeve van particulieren verrichten van beveiligingswerkzaamheden, tenzij daarvoor eventueel weer argumenten pleiten die ontleend zijn aan het algemeen belang en daarvoor een deugdelijke wettelijke basis bestaat. Dit geldt te meer waar het gaat om 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. Dit zijn werkzaamheden die gedeeltelijk liggen op het terrein van de politie. Het is ongewenst wanneer onderdelen van de overheid in opdracht van particulieren (tegen betaling) werkzaamheden verrichten die elders binnen de overheidsorganisatie, namelijk door de politie, in het algemeen belang (om niet) worden verricht. Bij burgers kan dit tot verwarring leiden, terwijl de kans op vermenging van taken aanwezig is. Zeker ten aanzien van de taken van de politie dienen deze risico's vermeden te worden.

Wij stemmen met de leden van fractie van de PvdA in dat de kwaliteit van de diensten die door beveiligingsorganisaties worden geleverd ook wordt bepaald door de wettelijke opleidingseisen en vergunningsvoorwaarden.

Mede naar aanleiding van de vragen van de leden van deze fractie en van de leden van de fracties van het CDA en D66 over het ontbreken van de mogelijkheid opleidingseisen te stellen aan personeel werkzaam bij particuliere recherche bureaus, zijn wij tot het oordeel gekomen dat ook

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van overheidswege opleidingseisen gesteld dienen te worden aan personeel belast met recherchewerkzaamheden. Recherche-werkzaamheden worden in de regel niet in het openbaar en dus niet direct zichtbaar en controleerbaar uitgevoerd. Die werkzaamheden kunnen een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Met het oog daarop is het onzes inziens van belang kwaliteitseisen te stellen aan personeel, belast met recherchewerkzaamheden. Artikel 8 van het wetsvoorstel is in die zin aangepast.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het verbod voor politie- en andere opsporingsambtenaren, neergelegd in artikel 5, tweede lid, om werkzaam te zijn voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau, elke mogelijke betrokkenheid van deze ambtenaren bij deze organisaties voorkomt.

In beginsel is dit inderdaad het geval, behoudens voor zover het derde en vierde lid van artikel 5 uitzonderingen mogelijk maken. De woorden «verricht geen werkzaamheden voor» dienen ruim te worden begrepen. Het gaat om alle soorten werkzaamheden die voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau worden verricht en ongeacht op welke juridische basis zij worden verricht. Het verbod is dus niet beperkt tot bijvoorbeeld beveiligings- of recherchewerkzaamheden zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onder c en e. Ook wanneer een opsporingsambtenaar op verzoek van een beveiligingsorganisatie onderwijs verzorgt, valt dit onder het verbod. Het verbod is tevens niet beperkt tot bijvoorbeeld werkzaamheden op basis van een arbeidsovereenkomst. Ook werkzaamheden op bijvoorbeeld free lance basis vallen onder het verbod. Bedoeld is evenwel niet – zoals uiteengezet op blz. 5 van de memorie van toelichting – dat een politie-ambtenaar in de uitoefening van zijn functie van politie-ambtenaar, niet zou kunnen samenwerken met of reageren op meldingen van beveiligingsorganisaties of recherchebureaus.

De leden van de PvdA-fractie herinnerden eraan dat zij en leden van de CDA-fractie bij de laatste wijziging van de Wet op de weerkorpsen gepleit hebben voor een herkenbaar uniform voor medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties. Het onderscheid met het politie-uniform dient meer te zijn dan een embleem.

Ingevolge artikel 12 van de ministeriële regeling die is gebaseerd op artikel 9 van de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties, dient een uniform van een medewerker van een particuliere beveiligingsorganisatie steeds te zijn voorzien van een bij diezelfde regeling vastgesteld embleem. Dit is een vrij groot en zeer karakteristiek embleem, dat op alle uniformen op dezelfde plaats is bevestigd. Daarnaast wordt er bij de goedkeuring van een uniform op gelet dat het uniform geen sterke gelijkenis vertoont met het politie-uniform. Hierbij wordt gelet op de vormgeving, de kleur en de overige herkenningstekens. Het onderscheid met het politie-uniform bestaat dus niet slechts in het embleem. Naar ons oordeel zijn medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties op deze wijze voor burgers goed herkenbaar en goed te onderscheiden van politie-ambtenaren en is hiermee voldaan aan de wens van de Tweede Kamer, zoals deze bij de laatste wijziging van de Wet op de weerkorpsen aan de orde kwam.

Het is juist, zoals de leden van de fractie van de PvdA opmerkten, dat het wetsvoorstel niet voorziet in een procedure voor de behandeling van klachten over het optreden van particuliere bureaus. Deze leden merkten ook op dat het niet duidelijk is of de politie op verzoek dan wel op eigen initiatief inspectietaken verricht.

De toezichthoudende taak van de politie wordt in beginsel uitgevoerd op eigen initiatief. Daarnaast kunnen klachten die de politie bereiken aanleiding zijn voor de uitoefening van de toezichthoudende taak.

Klachten kunnen worden geuit bij de Minister van Justitie. Deze kan de klacht onderzoeken en beoordelen of maatregelen nodig zijn. Het opzetten van een afzonderlijke procedure voor de behandeling van klachten betreffende het optreden van particuliere organisaties, achten wij vooral een taak van deze organisaties zelf. Wanneer zou blijken dat particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus daartoe geen initiatief nemen terwijl in de praktijk een duidelijke behoefte bestaat aan een dergelijke procedure, zou overwogen kunnen worden hen daartoe te verplichten. Vooralsnog zijn er echter geen aanwijzingen dat hier sprake is van een lacune. Regelgeving terzake is daarom niet aangewezen.

Wij onderschrijven de mening van de leden van de fractie van de VVD, dat de aard van de werkzaamheden van beveiligingsorganisaties enerzijds en recherchebureaus anderzijds zeer verschillend is. Anders dan deze leden zijn wij er evenwel van overtuigd dat het zo niet nodig, dan toch wel wenselijk is, beide soorten organisaties in een en dezelfde wet te regelen.

De recherchebureaus zijn bij de laatste wijziging van de Wet op de weerkorpsen in 1991, door aanvaarding van het amendement van het kamerlid Middel (Kamerstukken II 1990/91, 21 426, nr. 14), onder de definitie van beveiligingsorganisatie gebracht. Hoewel er in het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel voor gekozen is het begrip recherchebureau apart te definiëren, achten wij het zeer goed mogelijk en uit een oogpunt van wetgevingseconomie ook wenselijk, de beide soorten organisaties in dezelfde wet te regelen. Voor beide soorten organisaties is de wijze waarop zij onder toezicht van de overheid worden gebracht, namelijk dezelfde. Ook bestaat er wel enige verwantschap tussen de beide soorten organisaties, namelijk dat zij beide regulering behoeven in verband met de bescherming van vrijheden van burgers. In verband met die belangen wordt voor beide organisaties voor dezelfde instrumenten gekozen, namelijk vergunningverlening, een toestemmingsvereiste voor het personeel, mogelijkheid tot het stellen van opleidingseisen en een legitimatieplicht en instructie voor het personeel. Daarnaast zijn er ook verschillen. Deze verschillen vloeien voort uit de verschillen tussen de werkzaamheden van enerzijds beveiligingsorganisaties en anderzijds recherchebureaus. Voor recherchebureaus geldt geen uniformplicht, voor beveiligingsorganisaties wel. Op deze wijze is het naar wij menen zeer wel mogelijk heldere regelgeving te scheppen voor enerzijds beveiligingsorganisaties en anderzijds recherchebureaus.

De leden van de VVD-fractie menen dat uit het wetsvoorstel een geweldige overheidsbemoeienis blijkt en dat veel artikelen een nadere uitwerking bij ministeriële regeling krijgen. Zij twijfelden of dit de beoogde helderheid ten goede komt.

De totstandkoming van een nieuwe, eigen wet voor de beveiligingsorganisaties, is een gelegenheid bij uitstek om na te gaan of alle tot nu toe gestelde regels nodig zijn, gelet op het doel van de wet. De reeds bestaande wetgeving voldoet naar onze mening vrij goed aan deze eis. Slechts met betrekking tot twee onderwerpen is besloten deze in het wetsvoorstel niet te regelen: ten eerste de te verrichten werkzaamheden en de wijze waarop die werkzaamheden worden verricht en ten tweede de financiële grondslagen. Het betreft onderwerpen ten aanzien waarvan op grond van artikel 9 van de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties nadere regels gesteld kunnen worden. Daarnaast bleek het ten behoeve van de alarmcentrales gewenst meer regels te stellen dan onder de huidige wetgeving. Daarbij gaat het om de in artikel 10 voorziene eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid voor alarminstallateurs en de mogelijkheid eisen te stellen aan alarmapparatuur. Er zijn echter goede argumenten voor meer overheidsbemoeienis op dit terrein. In de memorie van toelichting zijn deze op blz. 9 tot en met 12 uiteengezet. Kort gezegd gaat het erom dat de kwaliteit van

het werk van alarmcentrales staat of valt met de installatie en de kwaliteit van de apparatuur. Het is daarom onvoldoende alleen eisen te stellen aan het personeel van de alarmcentrales zelf. Minstens zo belangrijk is het eisen te stellen aan de installateurs die door alarmcentrales en hun cliënten worden ingeschakeld om de alarmapparatuur te installeren. Veel alarminstallateurs voldoen reeds aan de te stellen eisen van vakbekwaamheid. Wat betreft de kwaliteit van de apparatuur voorziet het wetsvoorstel er in dat indien de branche zelf niet tot eenduidige minimum-normen kan komen of indien dergelijke normen te weinig rekening houden met de belangen van de openbare orde en veiligheid, bij ministeriële regeling eisen gesteld kunnen worden. Het is dus uitdrukkelijk de bedoeling aan te sluiten bij hetgeen zich in de branche op deze terreinen reeds afspeelt. Ten aanzien van de bij nota van wijziging geregelde bevoegdheid opleidingseisen te stellen aan personeel, belast met recherchewerkzaamheden (artikel 8, onderdeel E), en de normering van het gebruik van handboeien (artikel 9, onderdeel F) geldt dat meer overheidsbemoediging gewenst is met het oog op de bescherming van vrijheden van burgers. Wij zijn dan ook van oordeel dat het wetsvoorstel niet leidt tot een te grote overheidsbemoediging.

In vergelijking met de bestaande wetgeving is er geen sprake van meer mogelijkheden voor gedelegeerde regelgeving. Juist meer normen zijn neergelegd in de wet zelf. Een nadere uitwerking van uitvoeringsregelgeving bij ministeriële regeling kan evenwel niet geheel gemist worden. Het betreft onderwerpen – zoals technische eisen voor apparatuur, eisen voor uniformen en legitimatiebewijzen en opleidingseisen voor personeel – die gelet op het tijdgebonden of gedetailleerde karakter, niet goed in de wet zelf neergelegd kunnen worden. Dit behoeft, indien de hoofdlijnen van de regelgeving vastliggen in de wet en de wet helder aangeeft waarop de uitvoeringsregelgeving betrekking dient te hebben, niet ten koste te gaan van de helderheid van de regelgeving, zoals de leden van de VVD-fractie vreesden, maar kan deze zelfs ten goede komen.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke heikle punten hebben geleid tot de vertraging waarmee het wetsvoorstel is ingediend.

De punten die geleid hebben tot vertraging zijn niet zo zeer heikle punten, alswel ingewikkelde punten. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop kan worden voorzien in kwaliteitseisen voor alarmapparatuur (artikel 10). Daarover diende het nodige overleg te worden gevoerd. Veel aandacht werd ook gevraagd voor artikel 5, het verbod voor de overheid om voor derden beveiligingswerkzaamheden te verrichten en het verbod voor opsporingsambtenaren om voor beveiligingsorganisaties of recherchebureaus te werken, waarover overleg nodig was met de politievakorganisaties. Vertraging in de beantwoording van het voorlopig verslag is veroorzaakt door de afstemming over de vrij omvangrijke nota van wijziging en de wenselijkheid de normering van het gebruik van handboeien daarin mee te nemen.

## **2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de nieuwe vestigingswetgeving die op het departement van Economische Zaken wordt ontwikkeld.

De modernisering van de vestigingswetgeving heeft inderdaad, zoals deze leden aangeven, ondermeer tot doel om de toetreding tot de markt voor startende ondernemers te vergemakkelijken. In dat kader wordt het aantal vergunningplichtige bedrijven aanzienlijk verminderd en vervallen voor de in de toekomst wel vergunningplichtige bedrijven nagenoeg alle vakbekwaamheidseisen en worden de overige eisen versoepeld. Lang niet alle sectoren van het bedrijfsleven vallen echter onder de vestigings-

wetgeving. Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus vallen noch onder de huidige noch onder de gemoderniseerde vestigingswetgeving. Dit is anders voor de sector van de elektrotechnische installateurs. Voor zover het gaat om zelfstandige ondernemers vallen deze installateurs onder de vestigingswetgeving. Zij moeten voldoen aan eisen van Algemene Ondernemersvaardigheden en van Bedrijfstechniek, alsmede aan eisen van Vaktechniek. Daarnaast stelt ook het onderhavige wetsvoorstel op indirecte wijze regels voor deze installateurs. Artikel 10 houdt namelijk in dat particuliere alarmcentrales en hun cliënten voor de installatie van alarmapparatuur alleen installateurs mogen inschakelen die voldoen aan bepaalde bij ministeriële regeling vast te stellen opleidingseisen en die beschikken over een verklaring van betrouwbaarheid. In de praktijk zal dit betekenen dat eisen worden gesteld aan onder andere elektrotechnische installateurs. Deze installateurs voeren namelijk vaak de installatie van alarmapparatuur uit. De eisen worden niet gesteld aan de zelfstandig ondernemer in deze sector, maar aan een ieder die alarmapparatuur installeert. Er wordt dus geen drempel gelegd bij de toetreding tot de markt, maar het installeren van alarmapparatuur is voorbehouden aan personen die aan de gestelde eisen voldoen. Daarbij is niet van belang of het gaat om een ondernemer of om een werknemer. Het kan heel goed voorkomen dat in een elektrotechnisch installatiebedrijf niet de ondernemer alarmapparatuur installeert, maar zijn werknemer. Het wetsvoorstel stelt in dat geval de eisen aan de werknemer. Artikel 10 zou er voor installateurs voor wie het installeren van alarmapparatuur een belangrijk deel van hun werk is, toe kunnen leiden dat zij genoodzaakt zijn om een bepaalde opleiding te volgen. De vraag kan worden gesteld welke de zwaarwegende redenen zijn die rechtvaardigen dat dergelijke eisen gesteld worden, ook aan zelfstandige installateurs die al aan de eisen van de vestigingswet voldoen. Het betreft de volgende belangen. De wijze waarop alarmapparatuur wordt geïnstalleerd is – naast de kwaliteit van de apparatuur – in hoge mate bepalend voor de goede werking ervan. Indien apparatuur niet goed is geïnstalleerd, vermindert de kans dat onbevoegde toegang wordt gesignaleerd. De kans op valse alarmmeldingen daarentegen neemt toe. Dit brengt risico's met zich voor de openbare orde en veiligheid en kan een doeltreffend optreden van de politie belemmeren. Het is dus van belang dat installateurs van alarmapparatuur vakbekwaam zijn. Daarnaast is het van belang dat ze betrouwbaar zijn. Zij beschikken immers over strategische informatie over de beveiliging van woningen en bedrijfspanden. Gelet op deze zwaarwegende belangen zijn de in artikel 10 opgenomen voorwaarden voor alarminstallateurs op hun plaats, naast de vestigingswetgeving, die tot doel heeft om de kwaliteit van het ondernemerschap te bevorderen en die niet tot doel heeft de vakbekwaamheid te bevorderen en de betrouwbaarheid te garanderen van ondernemers en werknemers.

Vermeld zij hier dat in paragraaf 5.2. van de memorie van toelichting is aangegeven dat het voornemen bestaat voor alarminstallateurs in de bij ministeriële regeling vast te stellen eisen van vakbekwaamheid op te nemen het diploma Monteur beveiligingsorganisaties van de Vereniging Elektrotechnisch Vakonderwijs. Bedoeld is echter de cursus Technicus beveiligingsinstallaties.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een uitleg van de voorwaarden waaronder een vergunning wordt verleend. Artikel 4, eerste lid, omschrijft deze voorwaarden als volgt: Een vergunning als bedoeld in artikel 2, eerste lid, wordt verleend indien, gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen, naar redelijke verwachting zal worden voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10 gestelde regels en ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van

een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht.

Graag voldoen wij aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie aan te geven wat redelijk is en wat verwacht mag worden van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau. De woorden «naar redelijke verwachting» zijn gebruikt omdat in de regel vooraf niet met zekerheid zal zijn vast te stellen of aan de voorwaarden zal worden voldaan. Indien de vergunning wordt aangevraagd door een beveiligingsorganisatie of recherchebureau dat net start, kan nog geen beeld bestaan van de wijze waarop de organisatie werkt. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de aanvrager van de vergunning alle wettelijke regels zal naleven. Wel kan daarvan een beeld worden gevormd, aan de hand van de gegevens die op grond van de leden 2 en 3 van artikel 4 bij de vergunningaanvraag verstrekt moeten worden en aan de hand van de antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen. Indien op basis van deze gegevens in redelijkheid verwacht kan worden dat de aanvrager zich na het verlenen van de vergunning aan de regels zal houden en er geen feiten of omstandigheden aanwezig zijn op grond waarvan zou kunnen worden aangenomen dat de aanvrager zich niet aan de voorwaarden zal houden, zal positief worden beslist op de vergunningaanvraag.

Van de vergunningaanvrager mag worden verwacht dat hij zich niet alleen zal houden aan de wettelijke regels, maar ook overigens behoorlijk zal werken. Dit vereiste is neergelegd in de open norm dat «ook overigens zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht.» Een dergelijke open norm komt vaker voor in wetgeving: een goed werkgever (artikel 7A:1638z BW) of een goed huurder (artikel 7A:1596 BW). Ook zij verwezen naar artikel 12, eerste lid, onder a, van de Wet op het consumentenkrediet, waar in verband met de vergunningverlening aan kredietgevers een vergelijkbare open norm wordt gehanteerd (... hetgeen anderszins van een goed kredietgever in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht). De invulling van zo'n open norm wordt mede bepaald door de belangen die door de betreffende wetgeving worden beschermd. Voor het onderhavige wetsvoorstel zijn deze omschreven in paragraaf 1.3. van de memorie van toelichting. Het betreft de belangen en rechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen en het belang van de criminaliteitspreventie. Deze belangen vragen bijvoorbeeld om een duidelijke en correcte presentatie tegenover opdrachtgevers en burgers en een goede afstemming met het werk van de politie.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of bij het verlenen van de vergunning naast de lokale politie ook andere instanties worden geconsulteerd.

Naast de regionale politie wordt over een besluit tot het verlenen van een vergunning advies gevraagd aan de procureur-generaal in wiens ambtsgebied de vergunningaanvrager gevestigd is.

De leden van de fractie van het CDA waren van mening dat een administratieve boete van maximaal 25 000 te laag is.

Een administratieve boete kan door de Minister van Justitie worden opgelegd bij overtreding van bepaalde bij of krachtens de wet gestelde regels. Onder de huidige wetgeving is de maximale boete 10 000,-. In het wetsvoorstel is dit maximum dus 2,5 maal zo hoog. Er zijn geen aanwijzingen dat dit een te laag maximum zou zijn. Hierbij is van belang dat het opleggen van een administratieve boete niet de enig mogelijke sanctie is. De overtredingen die met een administratieve boete kunnen worden gesanctioneerd, kunnen ook leiden tot intrekking van de vergunning. De administratieve boete kan in bepaalde gevallen als

alternatief worden gezien voor de veel ernstiger sanctie van het intrekken van de vergunning. Van belang is ook dat de maximale boete voor elke overtreding opnieuw opgelegd kan worden.

In de nota van wijziging wordt artikel 15, dat de administratieve boete regelt, in overeenstemming gebracht met het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48). Dit standpunt van het vorige kabinet wordt, zoals bij brief van 17 oktober 1994 aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer is medegedeeld, door het huidige kabinet onderschreven.

De leden van de fractie van het CDA vroegen welke verantwoordingsplicht er voor de politie is indien zij onvoldoende zou toezien op de naleving van de wet.

De politie staat in de uitoefening van haar taak betreffende het toezicht op de naleving van de wet, hetgeen een taak is ten dienste van de justitie, onder gezag van de officier van justitie. De procureur-generaal ziet toe dat de politie in zijn ambtsgebied haar taak in het kader van deze wet naar behoren vervult. Dit is vastgelegd in de artikelen 13 en 19 van de Politiewet 1993. Daarnaast kan de Minister van Justitie op grond van artikel 12, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel aan de korpschef aanwijzingen geven.

De leden van de CDA-fractie vroegen of is overwogen om een door de eigen sector in stand te houden controle-orgaan te creëren; zij gaven als voorbeeld van een dergelijk orgaan de Verzekeringkamer.

Voor het toezicht is aangesloten bij de bestaande situatie, die inhoudt dat de politie dit toezicht tot taak heeft. Een andere wijze van toezicht of een door de branche in stand te houden toezichthoudend orgaan is niet overwogen. Dit ligt ook niet direct in de rede. Er zijn geen aanwijzingen dat het toezicht in de huidige situatie niet zou voldoen. De regelgeving voor de branche is ook niet dermate specifiek dat voor een goed toezicht daarop bijzondere – bij een eigen toezichthoudend orgaan te verwerven – deskundigheid is vereist.

Indien daartoe geen belangrijke redenen aanwezig zijn is het ongewenst een nieuw toezichthoudend orgaan te creëren en de ingrijpende bevoegdheden die voor een effectief toezicht nodig zijn – zoals de bevoegdheid inlichtingen te verlangen en de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen – toe te kennen aan personen die deze nog niet hebben. Omdat de politie in meerdere wetten met toezicht is belast, kent zij dergelijke bevoegdheden reeds en heeft zij ruime ervaring in het uitvoeren van toezichthoudende taken. De politie-organisatie biedt zodoende een bestaande en deskundige structuur, die geografisch goed is gespreid, voor het houden van toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Ook om andere redenen ligt het niet direct in de rede te overwegen het toezicht aan een nieuw orgaan op te dragen. Een zekere vorm van overheidsbemoeïening van de politie zou namelijk niet gemist kunnen worden. In het belang van een goede afstemming met het werk van de politie zou bijvoorbeeld noodzakelijk blijven dat de korpschef bevoegd is, indien dit in het belang van een goede politiezorg noodzakelijk is, aan een beveiligingsorganisatie of recherchebureau aanwijzingen te geven. Een nadeel van een door de branche zelf in stand te houden orgaan zou bovendien kunnen zijn dat het beleid van dit orgaan minder direct te beïnvloeden is, wanneer naar de mening van de Minister van Justitie het toezicht onvoldoende is. Voor de politie voorziet de Politiewet 1993 in een stelsel waarin het gezag over de politie is vastgelegd.

De leden van de fractie van D66 stelden vragen over het feit dat het wetsvoorstel vrijwel alle bevoegdheden op ministerieel niveau opdraagt aan de Minister van Justitie en dat deze niet behoeven te worden



uitgevoerd in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken. Zij constateerden een verschil met de Politiewet 1993 en verwezen naar de parlementaire behandeling van die wet.

Hierover merken wij het volgende op. Van oudsher wordt de wetgeving betreffende beveiligingsorganisaties uitgevoerd door de Minister van Justitie. In de praktijk vindt dit naar tevredenheid plaats. Er bestaat dan ook geen aanleiding in het onderhavige wetsvoorstel daarin verandering aan te brengen. Bovendien is een eenvoudige uitvoering van een wet er mee gediend dat over de uitoefening van bevoegdheden geen overleg tussen meerdere departementen nodig is. Indien dit niet strikt gewenst is, dient daaraan dan ook geen voorkeur te worden gegeven. Gelet op het amendement waarnaar zij verwijzen, nemen wij aan dat de leden van de D66-fractie het hiermee van harte eens zullen zijn. Hiermee is niet gezegd dat er geen overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken plaatsvindt over de uitgangspunten van het beleid indien dit noodzakelijk is in verband met de coördinerende taak van de Minister van Binnenlandse Zaken bij het integrale veiligheidsbeleid, of – zoals bij de handboeien – vanwege diens taak bij de bescherming van grondrechten. Dit betekent evenwel niet dat voor de casuïstiek van de beschikkingen en andere besluiten op grond van de wet een gezamenlijke bevoegdheid gecreëerd behoeft te worden. Uitzondering op het systeem van de wet vormt de bevoegdheid ontheffingen te verlenen van het verbod voor opsporingsambtenaren om bij beveiligingsbedrijven of recherchebureaus werkzaamheden te verrichten. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie (en met een andere minister wie het aangaat). Het verbod strekt tot het tegengaan van een ongewenste verstrengeling van private en publieke sector. In verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor de integriteit van het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat in het algemeen is deze bevoegdheid aan hem gegeven.

De leden van de D66-fractie vroegen bij welke instantie burgers terecht kunnen, indien zij klachten hebben over particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus.

Indien burgers klachten hebben over het optreden van personeel van een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau, kunnen zij deze uiten bij de leiding van die organisatie dan wel bij de opdrachtgever van de organisatie. Daarnaast is het denkbaar dat een burger zich wendt tot de politie of het Ministerie van Justitie. Op de wenselijkheid van een klachtenregeling werd hiervoor, naar aanleiding van een vraag van de PvdA-fractie hierover, reeds ingegaan. Daar moge hier naar verwezen zijn.

Het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of het verbod van artikel 2, eerste lid, betekent dat activiteiten op het terrein van beveiligings- of researchwerkzaamheden zonder vergunning per definitie illegaal zijn, luidt in beginsel bevestigend. Er zijn twee situaties denkbaar waarin geen sprake is van verboden activiteiten, indien zonder vergunning beveiligings- of researchwerkzaamheden worden verricht. De eerste is de situatie waarin op grond van het tweede lid van artikel 2 vrijstelling is verleend. De tweede is de situatie waarin de werkzaamheden niet worden verricht door de instandhouding van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau. Alleen wanneer beveiligingswerkzaamheden of researchwerkzaamheden worden verricht door een beveiligingsorganisatie of recherchebureau is een vergunning vereist. Van een recherchebureau is slechts sprake indien in de uitoefening van een beroep of bedrijf en met winstoogmerk researchwerkzaamheden voor derden worden verricht. Het gaat hier om een geregeld en stelselmatig verrichten van werkzaamheden op verzoek van derden, tegen betaling van meer dan alleen de gemaakte kosten. Van een beveiligingsorganisatie is

sprake indien het betreft een organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Dat wil zeggen dat niet elke burger die activiteiten verricht in verband met «het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen» een beveiligingsorganisatie is. Het dient te gaan om een organisatie die (mede) tot doel of taak heeft het verrichten van beveiligingswerkzaamheden.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen wanneer aan een vergunning voorschriften worden verbonden en wanneer niet.

Voorschriften worden alleen gegeven indien dit gelet op de omstandigheden nodig of gewenst is. Anders dan algemeen verbindende voorschriften, kunnen de voorschriften voor een vergunning worden afgestemd op de specifieke omstandigheden waaronder de desbetreffende vergunninghouder werkt. Gedacht kan worden aan voorschriften over de samenwerking met de lokale overheid.

### **3. Verhouding tussen politie en beveiligingsorganisaties**

#### *3.1. Onderscheiden taken*

De leden van de fractie van het CDA vroegen in welke uitzonderings-situaties er sprake is van opsporingsbevoegdheid bij beveiligingsorganisaties.

Er is een aantal bedrijfsbeveiligingsdiensten die personen in dienst hebben aan wie opsporingsbevoegdheid is toegekend. Het gaat om ambtenaren, bedoeld in artikel 142, eerste lid, onder b, van het Wetboek van Strafvordering aan wie opsporingsbevoegdheid is toegekend, juist met het oog op de werkzaamheden voor deze bedrijfsbeveiligingsdienst. Het betreft diensten van instellingen die functies vervullen met een algemeen maatschappelijk belang of die door de omvang van hun terreinen en gebouwen of de bijzondere activiteiten die worden verricht een bijzonder risico kennen en waarbij een permanent toezicht door personeel dat beschikt over de bevoegdheden van een opsporingsambtenaar nodig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beveiligingsdiensten van De Nederlandse Bank NV en de NV Nederlandse Spoorwegen (spoorwegpolitie).

De leden van de fractie van de PvdA stelden vragen over het onderscheid tussen de werkzaamheden van enerzijds de politie en anderzijds particuliere beveiligingsorganisaties. Wij onderkennen hetgeen deze leden naar voren brengen, namelijk dat er een grijs gebied is waar de onderscheiden werkzaamheden elkaar raken en soms zelfs overlappen. Beveiligingswerkzaamheden, in artikel 1 van het wetsvoorstel omschreven als «het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen», zijn activiteiten die de politie ook verricht bij de uitvoering van de politietaak, te weten de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de werkzaamheden van enerzijds de politie en anderzijds beveiligingsorganisaties ziet dan ook op de hoofdlijnen en wordt niet zozeer bepaald door de aard van de werkzaamheden, maar meer door het kader waarin ze worden verricht. Op blz. 4 van de memorie van toelichting, in de passages waar ook de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen, zijn die verschillende kaders geschetst. Van belang is met name dat de politie een wettelijke taak heeft, een verantwoordelijkheid heeft voor de totale samenleving, tevens belast is met de opsporing van strafbare feiten en onder bepaalde omstandigheden bevoegd is gebruik te maken van dwang en geweld. Beveiligingsorganisaties daarentegen richten zich bij uitstek op particuliere doelen en

hebben alleen dan een taak op het terrein van de beveiliging wanneer derden, of in het geval van een bedrijfsbeveiligingsdienst de eigen instelling, hen daartoe een opdracht verstrekt. Zij beschikken in beginsel niet over andere bevoegdheden dan andere burgers en zijn niet gericht op de opsporing van strafbare feiten.

Ook wanneer de politie op verzoek van burgers extra surveillances uitvoert in verband met verhoogde risico's van onveiligheid – een voorbeeld waarop de leden van de PvdA-fractie wezen –, werkt zij in het hiervoor geschetste kader. Dergelijk werk behoort tot haar wettelijke taak en is in het belang van de samenleving als geheel. Omdat de middelen die de politie ter beschikking staan beperkt zijn, kan het voorkomen dat de politie in bepaalde gevallen waarin haar gevraagd wordt extra surveillances uit te voeren, daartoe niet in staat is, omdat haar prioriteiten op dat moment elders liggen. Het is mogelijk dat zich in zulke gevallen de situatie voordoet – waarop de leden van deze fractie wezen – dat burgers of bedrijven menen dat het uitoefenen van permanent toezicht een bijdrage kan leveren aan de door hen gewenste veiligheid en daartoe een particuliere beveiligingsorganisatie inschakelen.

Ook de leden van de fractie van D66 besteedden aandacht aan de verhouding tussen politie en beveiligingsorganisaties. Zij meenden dat de regering hierop wel erg summier was ingegaan en dat de vraag naar de taken en bevoegdheden van een particuliere beveiligingsorganisatie onlosmakelijk verbonden is met de vraag naar de taken en de bevoegdheden van de politie. Zij waren bezorgd over de tendens dat de politie zich steeds meer moet terugtrekken op de niet-winstgevende kant van de «veiligheidsmarkt» omdat deze er toe zou kunnen leiden dat in het werk van de politie de nadruk eenzijdig op de repressie komt te liggen, ten koste van het preventieve werk. De leden van deze fractie wezen op beveiligingsorganisaties die op verzoek van betalende burgers nachtelijke surveillances houden in de straten waar deze burgers wonen en stelden daarover een aantal vragen. Graag gaan wij in het navolgende op deze vragen in.

Het is in verband met de beperkte middelen die de politie ter beschikking staan een gegeven dat de politie niet steeds tegemoet kan komen aan door burgers geuite wensen betreffende veiligheidszorg en toezicht. Indien burgers overgaan tot het inschakelen van particuliere beveiligingsorganisaties, is daartegen op zichzelf genomen geen bezwaar, mits deze organisaties werken overeenkomstig de wettelijke voorschriften. Deze voorschriften zijn een instrument waarmee sturing kan worden gegeven, ook aan nieuwe werkzaamheden die door beveiligingsorganisaties ter hand worden genomen. Wanneer het echter gangbaar zou worden dat burgers de veiligheidszorg «kopen» omdat zij zonder die zorg gevaar zouden lopen, dan zou dit een zorgelijke ontwikkeling zijn. Van een ontwikkeling waar de leden van de fractie van D66 op doelen, dat «betere» wijken zouden kunnen ontstaan waar burgers wonen die extra toezicht en veiligheidszorg kunnen betalen en «slechtere» wijken waar burgers wonen die deze extra zorg niet kunnen betalen, is thans geen sprake. De politie heeft tot taak te voorzien in een aanvaardbaar niveau van veiligheid en rust voor alle burgers. Dit kan met zich brengen dat de politie in het kader van haar preventieve taak op bepaalde terreinen of in bepaalde situaties extra moet investeren. Het mag inderdaad niet zo zijn dat de preventieve taak zou worden overgenomen door particuliere beveiligingsorganisaties.

Met de bovenstaande beantwoording is ten dele ook reeds ingegaan op de vraag van de leden van de D66-fractie, om een reactie op de suggestie van de korpschef van de regio Kennemerland om toezicht uit te laten oefenen door in stichtingen ondergebrachte en door burgers via belastingheffing bekostigde particuliere dorps- en stadswachten.

Het sympathieke in de suggestie van de korpschef is de wens tot een zodanige vorm van particuliere veiligheidszorg te komen dat er geen verschil ontstaat in de mate van veiligheidszorg tussen meer en minder draagkrachtigen. De zorg voor een aanvaardbaar niveau van veiligheid en rust voor alle burgers, ongeacht hun draagkracht, behoort echter in beginsel tot de zorg van de overheid. Deze taak is bij wet aan de politie opgedragen. De uitvoering van die taak is met zorgvuldige wettelijke waarborgen omgeven. Hieraan zou afbreuk gedaan kunnen worden indien gemeenten door middel van belastingheffing structureel gaan voorzien in een eigen vorm van veiligheidszorg, door het onderbrengen van particuliere dorps- of stadswachten in stichtingen.

De leden van de fractie van D66 stelden vragen over de verhouding tussen het werk van stadswachten en het werk van particuliere beveiligingsorganisaties. Zij verwezen daarbij naar de circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 16 februari 1994 (Stcrt. 17 februari 1994).

Anders dan waar de leden van de D66-fractie van uitgaan, menen wij dat beveiligingsorganisaties zich niet begeven op het terrein van de stadswacht of andersom. Of bepaalde werkzaamheden het terrein zijn voor de stadswacht of voor een particuliere beveiligingsorganisatie, hangt niet zozeer af van de soort werkzaamheden, maar van het kader waarin ze worden verricht. Het kan zijn dat vergelijkbare werkzaamheden worden verricht – namelijk het houden van preventief toezicht – maar verschillend zal zijn in opdracht van wie en ten behoeve van wie het werk wordt gedaan. Stadswachten werken in opdracht van de overheid, in het algemeen belang, ten behoeve van alle burgers. Beveiligingsorganisaties werken in opdracht van burgers die hen daarvoor betalen. In dit verband is verhelderend de omschrijving van het begrip stadswacht, dat in de door de leden van de D66-fractie genoemde circulaire is opgenomen. Deze luidt als volgt. Stadswachten zijn toezichthoudende functionarissen in overheidsdienst. Zij oefenen onder de verantwoordelijkheid van de partners van het desbetreffende driehoeksoverleg en in nauwe samenwerking met de plaatselijke politie preventief toezicht zonder opsporingsbevoegdheid uit op of aan de openbare weg binnen een afgebakend gebied binnen een gemeente.

Wanneer de circulaire voorschrijft dat de overheid zich door inschakeling van de stadswachten niet mag begeven op de markt van de particuliere beveiliging, houdt dat in dat de overheid niet op verzoek van derden beveiligingswerkzaamheden mag verrichten. Alsdan zou zij zich schuldig kunnen maken aan concurrentievervalsing en taakvermenging. Dit ligt geheel in de lijn van artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel dat voor bestuursorganen het verbod inhoudt om voor derden beveiligingswerkzaamheden te verrichten, tenzij dit bij of krachtens de wet is toegestaan.

De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere toelichting op de in de memorie van toelichting verwoorde stelling dat het werk van particuliere beveiligingsorganisaties nooit een vervanging kan zijn van het werk van de politie.

Deze stelling kan als volgt worden toegelicht. Particuliere beveiligingsorganisaties enerzijds en de politie anderzijds dienen verschillende belangen. Particuliere beveiligingsorganisaties hebben een eigen doel, namelijk het (winstgevend) bestaan als beveiligingsorganisatie en zij hebben alleen een taak op het terrein van de beveiliging indien zij daartoe van derden een opdracht krijgen. De politie daarentegen heeft een wettelijke taak en staat onder overheidsgezag. Beveiligingsorganisaties richten zich primair op het belang van het eigen bedrijf en de belangen van de opdrachtgever. De politie richt zich primair op het algemeen belang, althans opereert binnen de kaders van haar wettelijke taak en bevoegdheden, die zijn bepaald door het algemeen belang. Het kan zijn

dat de diverse belangen samenvallen, maar zij kunnen ook verschillen. Indien bijvoorbeeld door het personeel van een beveiligingsorganisatie een diefstal wordt waargenomen, zal dit personeel, naar mag worden aangenomen, zeker actie ondernemen wanneer het gaat om diefstal van een eigendom van de opdrachtgever. Wanneer het een diefstal van een ander betreft kunnen er echter redenen zijn om geen actie te ondernemen, bijvoorbeeld omdat dan de beveiligingswerkzaamheden voor de opdrachtgever niet onverkort kunnen worden voortgezet. Van de politie mag worden verwacht dat zij een geconstateerde diefstal onderzoekt, ongeacht wie het slachtoffer is.

De leden van de D66-fractie gingen in op de ontwikkeling dat particuliere bedrijven door de overheid worden ingeschakeld bij – onder andere – de handhaving van parkeerregels. Zij stonden niet negatief tegenover experimenten op dit terrein, maar vroegen wel hoe de opsporingsbevoegdheid vorm moet worden gegeven en met welke waarborgen en controle zij moet worden omgeven.

In een aantal gemeenten waarin op grond van artikel 226 van de Gemeentewet op het parkeren op bepaalde plaatsen belasting wordt geheven, het zogenaamde gefiscaliseerde parkeren, wordt in het kader van een experiment de uitvoering hiervan uitbesteed aan een particulier bedrijf. Het gaat hier om de uitvoering van bestuursrechtelijke wetgeving, die door burgemeester en wethouders kan worden gedelegeerd aan door hen aangewezen gemeente-ambtenaren. Voor uitbesteding hiervan aan een particulier bedrijf is nodig dat het personeel van dat bedrijf wordt aangesteld als (onbezoldigd) gemeente-ambtenaar. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om er voor zorg te dragen dat de uitvoering op correcte en behoorlijke wijze plaatsvindt. De gemeente kan door de burger worden aangesproken op het optreden van de bedrijven aan wie zij taken heeft uitbesteed. In het kader van het experiment is in aanvulling op de mogelijkheid tot uitvoering van het gefiscaliseerde parkeren de mogelijkheid toegekend tot handhaving van de parkeerregels die vallen onder het bereik van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder), voor zover het voor het experiment aangewezen personeel/de onbezoldigd gemeenteambtenaren tevens buitengewoon opsporingsambtenaar zijn, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994. Waarborgen in verband met de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de ambtenaren zijn neergelegd in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar, dat regels bevat voor de toetsing van toekomstige opsporingsambtenaren op deze aspecten en waarin tevens het toezicht op deze ambtenaren is geregeld. De uitvoering van de Wet Mulder vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, dat belast is met het toezicht op de uitoefening van de Mulder-bevoegdheid. Naast deze algemene waarborgen zijn in verband met de uitvoering van het experiment bij ministeriële regeling een aantal specifieke voorwaarden geformuleerd, die een waarborg dienen te vormen voor een behoorlijke uitvoering van het experiment en de controle daarop. Er dient bijvoorbeeld overeenstemming te zijn over deze wijze van aanpak tussen de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie. Deze eis is gesteld teneinde een goede lokale inbedding van het experiment te waarborgen. Voorts is een specifieke klachtenregeling opgenomen, die van toepassing is indien de betrokken gemeente geen eigen klachtenregeling heeft. Daarnaast zal een onafhankelijk onderzoek in het kader van dit experiment worden verricht. De uitkomsten daarvan zullen betrokken worden bij het te ontwikkelen standpunt ten aanzien van de wenselijkheid van deze vorm van het uitbesteden van de uitvoering van gemeentelijk parkeerbeleid. Over dit experiment werd uw kamer reeds geïnformeerd bij brief van 18 oktober 1994. Voorts hebben wij tijdens het mondeling overleg met de toenmalige Vaste Commissie voor politie van 13 december

1994 toegezegd uw Kamer dit voorjaar een tussentijdse rapportage over de voortgang van het project aan te bieden.

Van belang is dat een uitbesteding aan particulieren van taken die op grond van de wet aan de overheid zijn opgedragen, van zodanige waarborgen wordt voorzien dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken volledig kan blijven waarmaken. Ook indien overheid en particuliere beveiligingsorganisaties nauw samenwerken dient een helder onderscheid te worden gemaakt tussen de wederzijdse verantwoordelijkheden. De overheid is door de burger en door de democratisch gekozen organen aan te spreken op de wijze waarop zij haar wettelijke taken uitvoert of door particulieren laat uitvoeren. Particuliere beveiligingsorganisaties zijn niet op deze wijze aan te spreken voor de wijze waarop zij hun werk verrichten. Zij staan niet onder rechtstreekse democratische controle. In die zin menen wij dat ook de stelling moet worden verstaan, verwoord in brief van de bewindslieden van Justitie en van Binnenlandse Zaken (TK 1988–1989, 20 811, nr. 14), waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, dat uit een oogpunt van democratische controle een helder onderscheid tussen de activiteiten van de politie en de particuliere sector op het terrein van de beveiliging van belang is. Die helderheid dient niet alleen aanwezig te zijn bij de scheiding tussen politie en particuliere sector, maar bij al het overheidsoptreden. Het optreden van de overheid dient altijd aan democratische controle onderworpen te kunnen worden. Het feit dat de overheid werkzaamheden die tot haar taak behoren uitbesteedt, mag daarin geen verandering brengen.

### *3.2. Verbod nevenfunctie*

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 5, tweede lid, dat het opsporingsambtenaren niet is toegestaan werkzaam te zijn voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau of zo'n organisatie in stand te houden. De leden van de CDA-fractie stemden in met dit verbod en stelden hierover een aantal vragen.

De vraag op welke wijze gecontroleerd kan worden of dit verbod wordt nageleefd, gelet op de wetgeving betreffende de uitwisseling van persoonlijke gegevens, beantwoorden wij als volgt. Een beveiligingsorganisatie of recherchebureau dient op grond van artikel 7, alvorens iemand te werk te stellen, voor deze persoon toestemming te verkrijgen van de korpschef. Dit geldt ook indien de te werk te stellen persoon opsporingsambtenaar zou zijn. De in de eerste twee leden van artikel 7 voorkomende woorden «stelt geen personen te werk» dienen ruim te worden verstaan. Elke vorm waarin personen werkzaam zouden kunnen zijn voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau, is hieronder begrepen. Evenals bij de in artikel 5, tweede lid, voorkomende woorden «verricht geen werkzaamheden voor», is ook hier niet relevant op welke juridische basis de werkzaamheden worden verricht. Hierop werd in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA reeds ingegaan. De organisatie moet bij een verzoek om toestemming voor de tewerkstelling van een opsporingsambtenaar, de ontheffing bedoeld in artikel 5, vierde lid, overleggen. Dit betekent dat de organisatie voorafgaand aan de tewerkstelling dient te vragen of betrokkene opsporingsambtenaar is. In de praktijk gebeurt zulks al. Daarnaast kan de korpschef nagaan of betrokkene opsporingsambtenaar is. Is de betrokken persoon opsporingsambtenaar, en blijkt dat er geen ontheffing is verleend, dan zal de korpschef geen toestemming geven. Dezelfde toets dient plaats te vinden indien bij de Minister van Justitie een vergunning wordt aangevraagd voor de instandhouding van een particuliere beveiligingsorganisatie of een particulier recherchebureau. Personen die voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau werken, dienen een legitimatiebewijs te dragen en dat op verzoek te tonen. Het legitimatiebewijs dient

te zijn voorzien van de handtekening van de korpschef. Politie-ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van de wet, kunnen door naar het legitimatiebewijs te vragen eenvoudig constateren of de betrokken persoon werkzaam is met toestemming van de korpschef.

Een particuliere beveiligingsorganisatie of een particulier recherchebureau dat zonder de vereiste toestemming personeel te werk stelt, handelt in strijd met artikel 7, eerste of tweede lid. Ingevolge artikel 15 kan de Minister van Justitie voor deze overtreding een administratieve boete opleggen. Ook kan de niet-naleving van de wettelijke verplichtingen reden zijn tot het intrekken van de vergunning. Daarnaast is het mogelijk op grond van het commune strafrecht op te treden tegen bedrijven die zich schuldig maken aan uitlokking van of een andere vorm van medeplichtigheid tot het strafbare feit van het verrichten van werkzaamheden door een opsporingsambtenaar zonder de benodigde ontheffing. Naast deze sancties bestaat geen behoefte aan een strafbaarstelling van het tewerkstellen van opsporingsambtenaren door particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of een dergelijke strafbaarstelling in de wet zou moeten worden opgenomen, beantwoorden wij dan ook negatief. Een moeilijkheid bij deze strafbaarstelling zou ook zijn dat het – anders dan voor hoofden van plaatselijke politie, thans de korpschefs – voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus niet goed mogelijk is om met voldoende zekerheid vast te stellen of iemand al dan niet opsporingsambtenaar is. De politiekorpsen en de procureurs-generaal beschikken over de gegevens van opsporingsambtenaren. Meer dan te informeren naar de status van de te werk te stellen persoon en, indien duidelijk is dat het een opsporingsambtenaar betreft, een bewijs van de ontheffing, bedoeld in artikel 5, vierde lid, te vragen, kan van de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus niet worden verlangd. Indien in de wet voor deze organisaties het verbod zou worden opgenomen opsporingsambtenaren in dienst te nemen, zou van hen worden gevraagd dat zij bij elke persoon die zij te werk willen stellen, nagaan of deze opsporingsambtenaar is, terwijl zij niet over de gegevens (kunnen) beschikken. Het wettelijk systeem gaat er van uit dat particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus omtrent de hoedanigheid van opsporingsambtenaar navraag doen bij betrokkene en indien betrokkene opsporingsambtenaar is, bij een verzoek om toestemming voor de tewerkstelling van betrokkene de ontheffing overlegt die betrokkene heeft aangevraagd en verkregen. De korpschef kan, indien hij daartoe aanleiding ziet, bij de procureurs-generaal (die beschikken over een registratie van de buitengewoon opsporingsambtenaren), of bij andere korpschefs navraag doen naar de status van betrokkene.

Het verbod voor opsporingsambtenaren geldt zolang zij opsporingsambtenaar zijn. Wanneer een opsporingsambtenaar door beëindiging van zijn dienstbetrekking of om andere redenen zijn hoedanigheid van opsporingsambtenaar verliest, is hij vrij voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau te gaan werken. De ratio van het verbod, het voorkomen van vermenging van taken, is dan vervallen. De leden van de fractie van D66 stelden de vraag of een uitbreiding van het verbod naar de periode nadat de opsporingsbevoegdheden zijn vervallen, het ontstaan van een «Old Boys Network» tegen kan gaan. Hiermee bedoelen zij naar wij aannemen een netwerk van personen die opsporingsambtenaar zijn en personen die dat geweest zijn. Voormalige opsporingsambtenaren zouden door contacten met oud-collega's over informatie kunnen beschikken die interessant zou kunnen zijn voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau. Zo'n netwerk kan alleen bestaan wanneer opsporingsambtenaren bereid zijn in strijd met hun geheimhoudingsverplichting informatie waarover zij uit hoofde van hun functie beschikken, mede te delen aan personen die daartoe geen toegang

hebben. Er zijn geen aanwijzingen dat het om deze redenen nodig zou zijn het verbod van artikel 5, tweede lid, uit te breiden en daardoor de vrijheid van arbeidskeuze, neergelegd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet, verder te beperken, zonder dat zwaarwegende belangen dit rechtvaardigen. Eerder ligt het in de rede dat, indien hiertoe noodzaak zou bestaan, maatregelen genomen worden om te voorkomen dat opsporingsambtenaren gegevens aan onbevoegden overdragen.

De leden van de CDA-fractie vroegen een nadere toelichting op de in het vierde lid van artikel 5 neergelegde mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het verbod van nevenfuncties voor opsporingsambtenaren en op hetgeen daarover in de memorie van toelichting is opgenomen.

Graag voldoen wij aan dit verzoek. Ontheffing kan worden verleend, zoals de tekst van het wetsvoorstel luidt, in bijzondere omstandigheden. Die bijzondere omstandigheden moeten zijn gelegen, zo is in de toelichting uiteengezet, in de functie die de betrokkene vervult en in de overige omstandigheden waaronder de betrokkene werkzaam is. Ook kan de aard van de werkzaamheden die de betrokkene gaat verrichten voor een particuliere beveiligingsorganisatie of een particulier recherchebureau grond zijn om aan te nemen dat sprake is van «bijzondere omstandigheden». Indien het gaat om werkzaamheden die niet bijdragen aan de commerciële doelstellingen van de organisatie, of het betreft werkzaamheden die niet het karakter dragen van beveiligingswerkzaamheden of advisering daarover, is het denkbaar dat een ontheffing wordt verleend onder de beperkende voorwaarde dat zij alleen geldt voor het verrichten van die specifieke werkzaamheden. Wanneer de werkzaamheden en omstandigheden zodanig zijn dat de ratio van het verbod – voorkomen van vermenging van taken en van overdracht van politie- of opsporingsinformatie – vervalt, kan er reden zijn een dergelijke ontheffing te verlenen. Met de woorden «dat een buitenstaander redelijkerwijs niet voor enig gevaar ... behoeft te vrezen» wordt aangegeven dat de aard van de vervulde functie en de gegeven omstandigheden objectief bezien – ook voor niet ingewijden – niet het gevreesde gevaar opleveren. Zo zullen niet bepalend zijn de goede wil en de grote betrouwbaarheid van de betrokkene, maar de objectieve feiten en omstandigheden.

Ook de leden van de D66-fractie vroegen om een verduidelijking van de ontheffingsmogelijkheid. Wij mogen hen verwijzen naar de hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie gegeven nadere toelichting.

#### **4. Reikwijdte van de wet**

##### *4.1. Beveiligingsorganisaties*

De leden van de fractie van de VVD vroegen een nadere toelichting op de categorie beveiligingsorganisaties die bedoeld is in artikel 3, onder e.

De bedoelde categorie is een restcategorie. Dit houdt in dat elke organisatie die voldoet aan de beschrijving van het begrip beveiligingsorganisatie, zoals dat is opgenomen in artikel 1, eerste lid, onder d, maar die niet valt onder een van de in artikel 3 opgenomen categorieën a tot en met d, valt onder artikel 3, onder e. Deze restcategorie is opgenomen omdat niet uitgesloten kan worden dat er beveiligingsorganisaties zijn die niet vallen onder de vier benoemde categorieën. Er is voor gekozen geen limitatieve opsomming van typen beveiligingsorganisaties, maar een restcategorie in de wet op te nemen, om te vermijden dat tot wetswijziging overgegaan zou moeten worden zodra zich een beveiligingsorganisatie zou melden die niet valt onder één van de benoemde categorieën.



Ook de leden van de SGP-fractie stelden een vraag over deze restcategorie, en wel over de daarop gegeven toelichting. Tevens gaven zij aan, de omschrijving van het begrip beveiligingsorganisatie ruim te vinden. Zij vroegen op grond van welke criteria wordt beoordeeld of een ordedienst als beveiligingsorganisatie is te kwalificeren en hoe gedacht moet worden over bijvoorbeeld de leden van een oranjevereniging die op Koninginnedag toezicht houden.

De criteria op grond waarvan bepaald wordt of een organisatie een beveiligingsorganisatie is, zijn gegeven in de omschrijving van het begrip beveiligingsorganisatie, in artikel 1, eerste lid, onder d. Het moet gaan om een particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden, dat wil zeggen op het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen. Dit is inderdaad een zeer ruime omschrijving. Daarvoor is met opzet gekozen omdat het van belang is dat iedere (door een of meer personen in stand gehouden) organisatie die in het kader van ordehandhaving jegens burgers optreedt op een wijze die hen in hun vrijheid van bewegen kan belemmeren of die gericht is op de preventie van criminaliteit, onder de wet zal vallen. Twee elementen beperken de reikwijdte van de omschrijving: het element organisatie en het element van de doelgerichtheid. Niet iedere burger die 's nachts zijn voordeur op slot doet is daarmee een organisatie gericht op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. De door de fractieleden van de SGP genoemde bewaker van een fietsenstalling en de oranjevereniging kunnen dat onder omstandigheden echter wel zijn. 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 Koninginnedag eerder toezien op een goed verloop van de festiviteiten, dan op de orde en rust. In verband met de ordehandhaving 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.

Gelet op de hiervoor besproken elementen die de reikwijdte van de omschrijving van het begrip beveiligingsorganisatie beperken, is het niet aannemelijk dat veelvuldig gebruik zal moeten worden gemaakt van de mogelijkheid vrijstelling te verlenen. De leden van de fractie van de SGP vroegen hiernaar. Indien evenwel met betrekking tot bepaalde categorieën beveiligingsorganisaties naar voren zou komen dat de aard van de werkzaamheden zodanig is dat het regime van de artikelen 6 tot en met 10 te zwaar moet worden geacht, dan kan overwogen worden op grond van artikel 2, tweede lid, vrijstelling te verlenen. Daaraan kunnen voorschriften worden verbonden. In het artikelsgewijs deel gaan wij naar aanleiding van andere vragen van de SGP-fractie nader in op artikel 2.

De door de leden van de SGP-fractie genoemde mogelijkheid van de «spontaan optredende burgerwacht» illustreert de wenselijkheid van een ruime omschrijving van het begrip beveiligingsorganisatie en van het opnemen van een restcategorie (categorie e). Een aantal buurtbewoners, of willekeurige andere burgers, die in de eigen buurt, of in een willekeurige andere buurt, op eigen initiatief zou gaan patrouilleren, valt mogelijk niet onder de omschrijving van categorie a (beveiligingsorganisatie die voor derden werkt) maar wel onder de begripsomschrijving van beveiligingsorganisatie en is dus vergunningplichtig. Indien zij niet onder categorie a valt, kan zij worden begrepen onder categorie e.

#### *4.2. De overheid*

De leden van de fractie van het CDA vonden het merkwaardig dat is

overwogen overheidsdiensten die voor derden beveiligingswerkzaamheden verrichten, onder de werking van de wet te brengen.

De volgende toelichting kan wellicht verduidelijken waarom dit is overwogen. Indien het overheidsdiensten vrij staat – zoals thans het geval is – voor derden beveiligingswerkzaamheden te verrichten, zonder dat zij daarvoor een vergunning behoeven te hebben en gehouden zijn aan wettelijke eisen, zijn zij bevoordeeld ten opzichte van particuliere beveiligingsorganisaties die voor derden werken, die immers wel vergunningplichtig zijn en aan wettelijke eisen moeten voldoen. Dit kan leiden tot concurrentievervalsing. Om deze ongelijkheid op te heffen is – mede naar aanleiding van de hierop gerichte verzoeken uit de particuliere beveiligingsbranche – overwogen overheidsdiensten onder de werking van de wet te brengen. Indien daartoe zou zijn overgegaan, zou echter een ander bezwaar zijn gerezen. Door het scheppen van een vergunningstelsel dat ook geldt voor de overheid zou namelijk de indruk worden gewekt dat de wetgever van mening is dat het verrichten van beveiligingswerkzaamheden voor derden zeer wel tot de taken van de overheid kan behoren. Dit laatste is ongewenst. Juist wat betreft werkzaamheden ten behoeve van veiligheid en orde en rust zou de overheid zich moeten beperken tot de haar bij wet opgedragen taken. De bevoegdheden die de overheid op dit gebied zijn toegekend, mogen niet worden verward met het door de overheid verrichten van beveiligingswerkzaamheden in opdracht van derden. Dit zou kunnen leiden tot vermenging van taken en verwarring bij burgers over de vraag in welke hoedanigheid de overheid nu optreedt. Om enerzijds ongelijkheid tussen particuliere beveiligingsorganisaties die voor derden werken en overheidsdiensten die voor derden werken tegen te gaan en anderzijds de indruk te vermijden dat particulier beveiligingswerk tot de taak van de overheid behoort, is in artikel 5, eerste lid, voor bestuursorganen een verbod opgenomen.

Wanneer de beveiligingsdienst van de Tweede Kamer – waarover de leden van de CDA-fractie een vraag stelden – behoort tot de overheidsorganisatie, valt zij niet onder het verbod indien zij uitsluitend beveiligingswerkzaamheden verricht voor de overheid zelf.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een toelichting op paragraaf 4.2. van de memorie van toelichting, waar – zo geven zij aan – wordt gesproken van eigenlijke en oneigenlijke politietaken. Zij nodigden de regering uit een definitie te geven van deze begrippen, teneinde na te gaan wat tot de competentie van de particuliere beveiligingssector behoort.

Op de verhouding tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties is vooral ingegaan in paragraaf 3 van de memorie van toelichting. In deze paragraaf zijn de taken van de politie enerzijds en de werkzaamheden van de particuliere beveiligingsorganisaties anderzijds zo scherp mogelijk tegenover elkaar gezet. Daarbij is duidelijk geworden dat, wanneer het gaat om het verrichten van beveiligingswerkzaamheden, het onderscheid niet zozeer ligt in de aard van de werkzaamheden maar vooral in het kader waarbinnen ze worden verricht. Het moet daarom in dit verband minder zinvol worden geacht om te trachten het begrip eigenlijke politietaak te definiëren om vervolgens vast te stellen wat tot de competentie van de particuliere beveiligingssector behoort. In artikel 2 van de Politiewet 1993 is een open omschrijving gegeven van de taak van de politie. Binnen die omschrijving kan de exacte inhoud van die taak met de tijd wijzigen; zij is niet statisch.

Van een aantal activiteiten is het duidelijk dat zij niet tot de competentie van de particuliere beveiligingssector behoort, zoals de opsporing van strafbare feiten en de bevoegdheid gebruik te maken van geweld. Beveiligingswerkzaamheden zoals gedefinieerd in artikel 1 van het wetsvoorstel mogen, binnen het kader van de wettelijke regels, wel door particuliere beveiligingsorganisaties worden verricht. Over de vraag in

hoeverre de politie op dit terrein een taak heeft, kan slechts in algemene bewoordingen en door middel van voorbeelden iets worden gezegd. Dit is gebeurd in paragraaf 4.2. van de memorie van toelichting op het verbod voor bestuursorganen om voor derden beveiligingswerkzaamheden te verrichten.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het mogelijk is het verbod voor bestuursorganen zodanig te redigeren dat een uitzondering wordt gemaakt voor beveiligingswerkzaamheden die worden verricht in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Aanleiding hiervoor was de dienst Multibedrijven van de gemeente Rotterdam. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen aandacht voor deze dienst. Zij onderschreven overigens de ratio van het verbod.

Het verbod ziet op het tegengaan van vermenging van taken binnen de overheid en het voorkomen van oneerlijke concurrentie jegens particuliere bedrijven. Bezien zou moeten worden of er gronden zijn waarop zou kunnen worden gesteld – zoals kennelijk door de gemeente Rotterdam naar voren is gebracht – dat deze redenen voor het verbod niet van toepassing zijn op WSW-werkverbanden, die onderdeel uitmaken van de overheidsorganisatie. Eerder is het standpunt ingenomen dat ook voor door gemeenten in stand gehouden WSW-werkverbanden geldt dat zij geen beveiligingswerkzaamheden zouden behoren te verrichten omdat dit tot vermenging van taken zou kunnen leiden. Wij overwegen hierover het volgende. De taak die in de WSW wordt opgedragen aan de gemeenten, houdt in dat zij personen in dienst nemen die ten gevolge van bij hen gelegen factoren niet in staat zijn onder normale omstandigheden arbeid te verrichten, teneinde voor hen werkzaamheden aan te wijzen die onder aangepaste omstandigheden kunnen worden verricht. Om aan deze plicht te kunnen voldoen worden door gemeenten allerlei vormen van werkzaamheden als werkobject, bedoeld in artikel 13, eerste lid, WSW, aangewezen die niet behoren tot de overheidstaak, maar die normaal gesproken door private bedrijven of personen worden verricht. In dit kader heeft de gemeente Rotterdam als werkobject aangewezen het verrichten van eenvoudige beveiligingswerkzaamheden voor derden. Dit werk wordt niet uitgevoerd door een dienst die belast is met een overheidstaak – het betreft immers werkzaamheden die normaal gesproken door private bedrijven of personen worden verricht – zodat voor het ontstaan van vermenging van taken niet behoefte te worden gevreesd. Een WSW-werkverband functioneert in feite als een bedrijf dat tegen betaling diensten verricht en het vervult geen overheidstaken jegens burgers. In dit opzicht is er een verschil met de werkzaamheden die de overheid normaal gesproken ter uitvoering van haar taak uitvoert, namelijk het ten behoeve van de burger verrichten van publieke taken in het algemeen belang. Gelet hierop en gelet op artikel 13, vijfde lid, van de WSW, dat oneerlijke concurrentie jegens andere bedrijven of personen verbiedt, stellen wij thans voor artikel 13 van de WSW te wijzigen in die zin dat daarin wordt opgenomen dat tot de door een gemeente aan te wijzen werkobjecten ook kan behoren het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Op deze wijze wordt bereikt dat beveiligingswerkzaamheden die worden verricht door WSW-werkverbanden die door gemeenten worden beheerd, niet vallen onder het verbod van artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel. Dit artikellid bepaalt namelijk dat bestuursorganen geen beveiligingswerkzaamheden voor derden mogen verrichten, tenzij dit bij of krachtens de wet is toegestaan. Tevens wordt op deze wijze bereikt dat de werkzaamheden vallen onder artikel 1, tweede lid, onderdeel b, waar geregeld is dat geen beveiligingsorganisatie zijn, die organisaties die beveiligingswerkzaamheden verrichten ter uitvoering van een wettelijke taak. Wij menen dat het belang van de sociale werkvoorziening enerzijds en de waarborgen van de WSW anderzijds, rechtvaardigen dat op deze wijze wordt toegestaan dat in het

kader van de sociale werkvoorziening eenvoudige beveiligingswerkzaamheden voor derden worden verricht. De wijziging van de WSW is opgenomen in de nota van wijziging.

Particuliere beveiligingsorganisaties die voor derden beveiligingswerkzaamheden verrichten, zijn vergunningplichtig, ook indien zij deze werkzaamheden verrichten voor de overheid. Overheidsdiensten die voor de overheid beveiligingswerkzaamheden verrichten, zijn niet vergunningplichtig. Dit verschil kan volgens de leden van de fractie van de PvdA leiden tot bizarre situaties op plaatsen waar dezelfde beveiligingswerkzaamheden worden verricht door medewerkers met vergunning, werkzaam voor een particuliere beveiligingsorganisatie, en medewerkers zonder vergunning, die behoren tot de overheidsorganisatie.

De bedoelde situaties kunnen onbevredigend zijn, indien althans de overheidsmedewerkers niet langs een andere weg dan op basis van de in het wetsvoorstel gestelde eisen, beschikken over voldoende vakbekwaamheid en betrouwbaarheid om de opgedragen beveiligingswerkzaamheden te verrichten. Van de overheid mag evenwel, gelet op haar algemene taak de rechtsorde te handhaven en het algemeen belang te behartigen, verwacht worden dat zij zorgdraagt voor voldoende betrouwbaar en bekwaam personeel voor deze soort werkzaamheden en voor een correct optreden jegens burgers. Dit is eigen aan de wijze waarop de overheid haar taak behoort te vervullen. Regulering van de overheidsorganisatie is onzes inziens ongewenst nu de met de regulering beoogde doelen langs andere weg kunnen en behoren te worden bereikt.

Om deze reden is voor overheidsdiensten die voor de overheid beveiligingswerkzaamheden verrichten geen vergunning nodig. Naar wij hopen komt deze nadere toelichting ook tegemoet aan de wens van de leden van de fractie van de VVD om meer duidelijkheid hierover.

Naast deze meer principiële reden, is het ook van belang rekening te houden met de praktische gevolgen die een uitbreiding van de werking van de wet naar de overheid met zich zou brengen. Het is niet eenvoudig om vast te stellen hoe omvangrijk de lasten zouden zijn voor de betreffende bestuursorganen enerzijds en voor de met de uitvoering van de wet belaste instanties anderzijds. De verwachting is echter dat deze aanzienlijk zullen zijn omdat in veel overheidsgebouwen, juist omdat deze gebouwen veelal een publieke functie hebben en voor een ieder toegankelijk zijn, beveiligingswerkzaamheden worden verricht, ook door de overheid zelf. Het is de vraag of de lasten die aan een uitbreiding van de reikwijdte van de wet verbonden zijn, opwegen tegen het belang van die uitbreiding.

De overheid heeft inderdaad – zoals de leden van D66 in dit verband opmerkten – een voorbeeldfunctie. Dit behoeft evenwel niet mee te brengen dat zij ook onder het wettelijk regime wordt gebracht. Het door deze leden genoemde motto «gelijke monniken, gelijke kappen» doet hier geen opgeld. Juist omdat de overheid gegeven haar bijzondere taak, reeds aan bepaalde normen dient te voldoen, is zij niet gelijk aan een particuliere beveiligingsorganisatie die voor derden werkt of aan een particuliere bedrijfsbeveiligingsdienst.

Ook de leden van de fractie van de SGP gingen hierop in. Zij vroegen hoe voorkomen kan worden dat er twee voor het publiek moeilijk te onderscheiden soorten beveiligingsdiensten ontstaan, nu overheidsdiensten buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel blijven.

Indien de overheid voor beveiligingswerkzaamheden eigen mensen inzet, getuigt het van goed bestuur indien zij er voor zorg draagt dat deze correct en voldoende herkenbaar voor de burgers optreden. Wanneer zij voor vergelijkbare beveiligingswerkzaamheden zowel eigen mensen als mensen van een particuliere beveiligingsorganisatie inzet, kan zij indien

dit gewenst is zorgen voor onderlinge herkenbaarheid. Of een correct optreden ook vraagt dat deze verschillende medewerkers van elkaar zijn te onderscheiden, zal van de concrete omstandigheden en werkzaamheden afhangen. Er zijn geen plannen om regels inzake uniformering ook toe te passen op overheidsdiensten. De gewenste herkenbaarheid van beveiligingsbeambten voor burgers kan er voor de overheid toe leiden dat zij op vrijwillige basis overgaat tot uniformering.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het staat met de indiening van het wetsvoorstel doorberekening politiekosten. Zij meenden dat dit wetsvoorstel raakvlakken heeft met het onderhavige wetsvoorstel.

Zoals bij brief van 28 maart 1995 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is medegedeeld, zal het voorontwerp waarop deze leden doelen niet worden ingediend. Dit kabinet ziet af van een wettelijke regeling waarin de korpsbeheerder kosten van politioptreden bij particulieren in rekening kan brengen.

#### *4.3. Recherchebureaus*

Inderdaad beoogt het wetsvoorstel – zoals de leden van de CDA-fractie opmerkten – slechts die particuliere recherchebureaus onder de werking van de wet te brengen waarvan dat gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewenst is. Deze leden vroegen of de Registratiekamer in relatie wordt gebracht met de activiteiten van recherchebureaus.

Op grond van artikel 37, tweede lid, van de Wet persoonsregistraties (WPR), houdt de Registratiekamer toezicht op de werking van persoonsregistraties overeenkomstig hetgeen bij of krachtens de WPR is bepaald en in het belang van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen. Artikel 13 van de WPR geeft speciale regels voor particuliere recherchebureaus. Deze bureaus zijn daarnaast ingevolge artikel 24 van de WPR gehouden hun persoonsregistraties te melden bij de Registratiekamer. Bij de vergunningverlening wordt nagegaan of aan deze meldingsplicht is voldaan en wordt het recherchebureau schriftelijk gewezen op het belang van naleving van de WPR en de mogelijke consequenties bij niet-naleving. Artikel 14 van het wetsvoorstel bevat als grond om de vergunning in te trekken het handelen in strijd met hetgeen van een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Het niet naleven van de privacy-wetgeving kan leiden tot het oordeel dat gehandeld is in strijd met deze zorgvuldigheidsnorm en kan een reden zijn om de vergunning in te trekken. Hierop wordt hierna verder ingegaan. Naast het kader van de WPR is er geen bijzondere relatie tussen de Registratiekamer en particuliere recherchebureaus.

Deze leden vroegen voorts of het denkbaar is dat de politie meer bevoegdheden krijgt om inzage te krijgen in de administratie van particuliere recherchebureaus.

In het kader van het toezicht op de naleving van de wet biedt artikel 11, tweede lid, van het wetsvoorstel aan politie-ambtenaren de mogelijkheid inlichtingen te verlangen, voor zover dat voor de vervulling van hun taak redelijkerwijs nodig is. De Registratiekamer heeft in het kader van haar toezichthoudende taak op basis van de WPR eveneens de bevoegdheid alle inlichtingen te verlangen die zij voor de uitoefening van haar taak behoeft. Voor een effectief toezicht op particuliere recherchebureaus zijn de genoemde bevoegdheden voldoende, nu recherchebureaus gehouden zijn de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Meer bevoegdheden voor de politie om inzage te krijgen in de administratie worden daarom niet overwogen.

Particuliere detectivebureaus vallen – anders dan de indruk die de leden van de CDA-fractie hadden – onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Deze groep voldoet volledig aan de omschrijving van het begrip recherchebureau, gegeven in artikel 1, eerste lid, onder f: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen. Deze omschrijving bevat de clausules die nodig zijn om te bereiken dat geen organisaties onder de werking van de wet zullen vallen, waarvoor dat gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet vereist is en met het oog op de handhaafbaarheid niet wenselijk is. Zo vallen personen of organisaties die niet beroeps- of bedrijfshalve, maar slechts incidenteel recherchewerkzaamheden verrichten evenals zij die zonder winstoogmerk werken en zij die recherchewerk verrichten voor eigen gebruik, niet onder de definitie. Hierop werd ingegaan in paragraaf 4.3. van de memorie van toelichting. Onder het begrip «derde» in de definitie van recherchebureau, wordt niet verstaan een ander onderdeel binnen eenzelfde concern. Indien binnen een concern een BV recherchewerkzaamheden verricht voor een andere BV wordt dit beschouwd als het verrichten van recherchewerk voor eigen gebruik. Slechts indien met deze dienstverlening naar buiten toe – dat wil zeggen buiten de verhoudingen van het concern – acquisitie wordt gepleegd, kan worden gesproken van een recherchebureau, in de zin van dit wetsvoorstel. Deze uitleg wijkt af van de uitleg die in het kader van artikel 1 van de WPR wordt gegeven aan het begrip derde.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet voorziet in opleidingseisen voor personeel dat werkzaam is voor particuliere recherchebureaus of voor beveiligingsdiensten van de overheid.

Zoals hiervoor naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, wordt bij nota van wijziging in artikel 8 van het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen opleidingseisen te stellen aan het personeel van recherchebureaus. Regulering is aangewezen vanuit het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het stellen van opleidingseisen draagt, naast het onderzoek naar de betrouwbaarheid van het personeel, de instructie van het personeel en de bescherming die bijvoorbeeld de Wet persoonsregistraties biedt, bij aan de bescherming van dat belang. In verband met de beveiligingsdiensten van de overheid is in paragraaf 4.2. van deze memorie van antwoord, eveneens in antwoord op een vraag van leden van de PvdA-fractie, reeds aangegeven dat er geen aanleiding is ter zake ook regels voor de overheid te stellen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de grenzen die worden gesteld aan het verkrijgen en analyseren van gegevens. Daarover merken wij het volgende op.

Het wetsvoorstel stelt geen concrete grenzen aan het vergaren en analyseren van gegevens. Wel wordt van particuliere recherchebureaus verlangd dat zij handelen overeenkomstig hetgeen van een goed recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. In artikel 4, eerste lid, is dit opgenomen als voorwaarde voor de vergunningverlening. In artikel 14, onder e, is het niet naleven van deze voorwaarde opgenomen als grond waarop de vergunning kan worden ingetrokken. Er is dus in voorzien dat indien een recherchebureau recherchewerkzaamheden verricht op een wijze die niet strookt met hetgeen in het maatschappelijk verkeer van een recherchebureau mag worden verwacht, daaraan consequenties kunnen worden verbonden. Wát in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht als het gaat om de verzameling en analyse van gegevens, staat daarmee echter niet vast. Daarvoor is andere wetgeving van belang, zoals de WPR. Deze wet geeft regels voor de opslag en het gebruik van persoonsgegevens die zijn opgenomen in

een persoonsregistratie. Artikel 5, eerste lid, WPR bepaalt dat een persoonsregistratie alleen persoonsgegevens mag bevatten die rechtmatig zijn verkregen. Gegevens zijn onder andere onrechtmatig verkregen indien zij zijn verkregen op een wijze die in strijd is met de wet, bijvoorbeeld door het – in artikel 139a Wetboek van Strafrecht verboden – heimelijk afluisteren van een gesprek met een technisch hulpmiddel. Artikel 13 van de WPR geeft een speciaal, strikter, regime voor – onder andere – particuliere recherchebureaus. Dit artikel bepaalt dat in een dergelijke persoonsregistratie alleen gegevens mogen zijn opgenomen die op hun juistheid zijn onderzocht en dat uit zo'n register geen gegevens aan derden mogen worden verstrekt indien daardoor de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde onevenredig zou worden geschaad.

Naast de WPR, die alleen betrekking heeft op persoonsgegevens die zijn opgenomen in een persoonsregister, is ook andere wetgeving die de bescherming van de privacy op het oog heeft, van belang. Genoemd is al artikel 139a Wetboek van Strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht bevat nog een aantal bepalingen die inbreuken op de privacy verbieden, zoals artikel 138, betreffende het wederrechtelijk binnendringen in een besloten ruimte. Ook niet-wettelijke normen kunnen bepalend zijn voor de vraag wat in het maatschappelijk verkeer betaamt. Een voorbeeld van een werkwijze die niet strafrechtelijk verboden is maar die niet behoorlijk is, is het verkrijgen van gegevens waarop men geen recht heeft, door zich voor te doen als een persoon of instantie aan welke deze gegevens op grond van de privacyregelgeving wel verstrekt mogen worden.

In zijn algemeenheid is niet te zeggen of, en zo ja, in welke gevallen en onder welke voorwaarden, het is toegestaan om personen te schaduwen of te screenen. Evenmin is in zijn algemeenheid te zeggen of het toelaatbaar is dat door particuliere rechercheurs in vuilnisemmers naar gegevens wordt gezocht. De leden van de VVD-fractie vroegen hiernaar. Indien niet wordt gehandeld in strijd met iemands recht of in strijd met de wet en geen normen van maatschappelijke betamelijkheid worden geschonden, zijn er voor een particulier recherchebureau mogelijkheden om een persoon op rechtmatige wijze te schaduwen of te screenen dan wel om vuilnisemmers of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen te onderzoeken. Onder omstandigheden kan het schaduwen van een persoon evenwel worden aangemerkt als een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek en meer in het bijzonder als een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet, voor zover deze bepaling doorwerkt in de verhouding tussen burgers onderling. Verwezen zij naar het arrest van de Hoge Raad van 9 januari 1987, NJ 928. Een voorbeeld van een casus waarin het volgen van iemands privéleven niet werd aangemerkt als een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, is de uitspraak van het Hof Den Bosch van 2 december 1992<sup>1</sup>. Hierbij speelde een rol dat de door een privé-detective waargenomen feiten weinig intiem waren en voor een ieder met het blote oog waarneembaar zouden zijn geweest.

De leden van de fractie van D66 stelden terecht vast dat recherchebureaus die geen gegevens verzamelen die betrekking hebben op personen, bijvoorbeeld bedrijfsinformatie, niet onder de werking van de wet zullen vallen, omdat wordt voorgesteld slechts die organisaties onder de werking van de wet te brengen waarvan dat met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers gewenst is. Zij vroegen om een reactie op de in het tijdschrift Elsevier van 18 september 1993 opgenomen uitspraken van Hoogenboom, waarin deze stelt dat de derde generatie detectives volledig buiten beeld is gebleven. Met de derde generatie doelt hij op «informatiemakelaars binnen het bedrijfsleven».

---

<sup>1</sup> Hof Den Bosch 2 december 1992, NJ 1993, 327. Ook gepubliceerd in het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht, juni 1993, blz. 99–106, met een noot van L.F.M. Verhey en B.P. Vermeulen.

Bedrijfsrecherchediensten vallen inderdaad niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Vrijwel iedere burger en ieder bedrijf doet aan recherchewerkzaamheden voor zichzelf. Het is niet gewenst en niet realistisch om daarvoor een vergunningvereiste op te willen nemen. Toezicht hierop zou namelijk niet te realiseren zijn. Of recherchewerkzaamheden plaatsvinden die niet voor een derde worden verricht, is moeilijk vast te stellen. Men hoeft niet naar buiten te treden. Dat is anders dan bij onderzoeksbureaus die voor derden werken: deze verrichten acquisitie-activiteiten.

De leden van de D66-fractie vroegen ook om een reactie op de risico's bij verregaande samenwerking tussen publieke en private opsporingsdiensten, die Hoogenboom schetst.

Hoogenboom spreekt van het risico dat detectivebureaus het «dirty work» van de politie gaan opknappen, zoals de inzet van undercover's, en dat dan onduidelijk is «wie verantwoordelijk is voor dit soort strafvorderlijke spelletjes». Wij merken hierover het volgende op. Zoals bekend, is in het rapport van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden «Opsporing gezocht» (Kamerstukken II, 1994–95, 23 945, nr. 2) aangegeven dat de politie in het verleden mogelijk enkele malen gebruik heeft gemaakt van particuliere recherchebureaus, omdat de politie zelf geen mogelijkheden zag om bepaalde opsporingsmethoden te hanteren. Uit de gesprekken die de werkgroep voerde, kwam evenwel naar voren dat het ging om incidenten. In genoemd rapport is als onderzoeksvraag geformuleerd in hoeverre particuliere recherchebureaus gebruikt worden door publieke opsporingsorganisaties. Blijkens het voorstel tot het instellen van een enquête (Kamerstukken II 1994/95, 23 945, nr. 5) wordt de beantwoording van de vragen uit genoemd rapport meegenomen in het parlementaire onderzoek naar de opsporingsmethoden van justitie en politie. Dit betekent dat thans geen beeld is te vormen van de samenwerking tussen de politie en de recherchebureau's, de mate waarin dat gebeurt en de risico's die daaraan verbonden zijn. Overigens zij opgemerkt dat voor de inzet van infiltranten richtlijnen van het openbaar ministerie gelden en dat elk strafvorderlijk optreden van de politie valt onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie.

In hoeverre wordt door de politie gebruik gemaakt van particuliere recherchebureaus en heeft dit invloed op de zaken die de politie wel of niet oppakt, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

Het is mogelijk dat de politie gebruik maakt van de resultaten van het werk van particuliere recherchebureaus, bijvoorbeeld indien het onderzoek van een recherchebureau leidt tot de aangifte van een strafbaar feit. Het gaat dan om het gebruik van de resultaten van onderzoek dat reeds door recherchebureaus is verricht en dat voor de politie interessant kan zijn. Denkbaar is dat na een aangifte samenwerking tussen politie en recherchebureau plaatsvindt. Zoals dat geldt voor alle resultaten van onderzoek naar strafbare feiten, is het op zich denkbaar dat ook onderzoeksresultaten van een recherchebureau kunnen bijdragen aan een beslissing tot het al dan niet verder onderzoeken of vervolgen van feiten.

De leden van de D66-fractie vroegen of het juist is dat aan recherchebureaus geen kwaliteits- of opleidingseisen worden gesteld omdat dit het opsporingsmonopolie van de overheid zou kunnen aantasten.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA is aangegeven, wordt bij nota van wijziging in artikel 8 van het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen opleidingseisen te stellen aan personeel van recherchebureaus. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wordt het wenselijk geacht vakbekwaamheidseisen te kunnen stellen aan personeel van een recherchebureau. Personen en organisaties die werkzaamheden verrichten die eenvoudig kunnen



leiden tot een aantasting van de privacy van burgers, dienen op de hoogte te zijn van de beperkingen die in het recht gelden met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij het formuleren van de opleidingseisen zal daaraan vooral aandacht dienen te worden besteed. Omdat recherchebureaus door particulieren ingeschakeld kunnen worden – en in de praktijk gebeurt dit ook – om onderzoek te doen naar gepleegde delicten, kan het werk van deze bureaus raken aan het opsporingsmonopolie van de overheid. Door het stellen van opleidingseisen wordt het opsporingsmonopolie niet aangetast. Dit zou wel kunnen gebeuren indien aan personeel van een recherchebureau opsporingsbevoegdheden zouden worden toegekend. Het wetsvoorstel bevat daartoe geen bepalingen. Naast de instructie van het personeel van een recherchebureau biedt de opleiding en vorming de mogelijkheid om met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers aan te geven waar de mogelijkheden tot opsporing van de particulier eindigen en waar het opsporingsmonopolie van de overheid begint. In die zin kan het stellen van opleidingseisen eerder worden gezien als een bevestiging dan een aantasting van het opsporingsmonopolie van de overheid.

Het is niet juist – ook hier vroegen de leden van de D66- fractie naar – dat recherchebureaus elke activiteit die zij ontplooiën, moeten melden aan de politie. Anders dan voor beveiligingsorganisaties, geldt voor recherchebureaus geen meldingsplicht. Artikel 12, tweede lid, bepaalt voor elke vergunninghoudende beveiligingsorganisatie dat zij, voordat zij in een gemeente een begin maakt met nieuwe beveiligingswerkzaamheden, hierover de korpschef informeert. In verband met de raakvlakken die er kunnen zijn tussen het werk van de politie en het werk van particuliere beveiligingsorganisaties en omdat beveiligingswerkzaamheden vaak in het openbaar plaatsvinden, is het voor een goede taakvervulling voor de politie van belang, dat zij van nieuwe beveiligingswerkzaamheden op de hoogte wordt gesteld. Voor recherchewerkzaamheden geldt dit niet.

De leden van de Groen Links-fractie hadden bedenkingen waar het betrof de waarborgen die het wetsvoorstel biedt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers. Zij meenden dat dit niet aan de branche van de particuliere recherchebureaus zelf moet worden overgelaten, maar in het wetsvoorstel moet worden geregeld.

Wij delen met de leden van deze fractie de opvatting dat dit onderwerp niet aan de branche zelf overgelaten behoort te worden. Juist het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt de regulering van particuliere recherchebureaus. Zoals eerder in deze memorie van antwoord betoogd, in antwoord op een vraag van de PvdA-fractie, wordt in verband met dit belang de betrouwbaarheid van het personeel onderzocht en een ter goedkeuring aan de Minister van Justitie voor te leggen instructie van het personeel verlangd. Deze instructie is van belang omdat daarin een normering zal worden gegeven van het optreden van het personeel van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau. Voorts is bij nota van wijziging de mogelijkheid geopend om opleidingseisen te stellen aan personeel van een recherchebureau. Naast het wetsvoorstel zelf zijn er in andere wetgeving, bijvoorbeeld de Wet persoonsregistraties en het Wetboek van Strafrecht, waarborgen gelegen. Het is dus niet zo dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt overgelaten aan de branche zelf.

## **5. Waarborgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid**

### *5.1. Personeel*

De leden van de CDA-fractie vroegen of naast een toetsing van de

betrouwbaarheid ook een kwalitatieve toets plaatsvindt van personeel dat zal gaan werken voor een particuliere beveiligingsorganisatie of een particulier recherchebureau.

Dit is inderdaad het geval. Toetsingspunt zal zijn of de betrokken persoon voldoet aan de op grond van artikel 8 bij ministeriële regeling vast te stellen opleidingseisen.

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat noch de memorie van toelichting, noch de wettekst, eenduidige criteria noemt voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van personeel.

Het is inderdaad juist dat geen lijst van concrete toetsingscriteria is opgenomen. Ook de Raad van State is hier in punt 8 van zijn advies op ingegaan. In het nader rapport is hierover opgemerkt dat het de voorkeur heeft om niet te werken op basis van een limitatieve lijst van criteria, omdat dit in de praktijk tot ongewenste situaties leidt. Zoals in paragraaf 5.1. en in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting is aangegeven, hebben de criteria voor de toetsing van de betrouwbaarheid betrekking op de justitiële antecedenten en de persoonlijke omstandigheden en gedragingen van de betrokkene en wordt voor de beoordeling hiervan onder andere gebruik gemaakt van gegevens uit de justitiële documentatie, betreffende in het verleden gepleegde en afgedane delicten, en uit de politieregisters, betreffende eventueel lopend onderzoek naar de betrokken persoon. Het is in geval van leidinggevend personeel aan de Minister van Justitie en in geval van ander personeel aan de korpschef, om op basis van de verkregen gegevens te beoordelen of de betrokken persoon geschikt is voor het te verrichten werk. Hoe de gegevens gewogen moeten worden, hangt af van alle omstandigheden en feiten. Het verdient de voorkeur hier ruimte te laten voor een eigen beoordeling van de Minister van Justitie dan wel de korpschef. De toetsing die zij verrichten is vergelijkbaar met die welke de burgemeester uitvoert bij de beslissing over de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag, ingevolge de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaring omtrent het gedrag, in die zin dat niet getoetst wordt aan de hand van vaststaande criteria, maar dat er een vrije beoordelingsruimte is. Op de toetsing van de bekwaamheid werd in reactie op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie ingegaan.

Door de betrokken beveiligingsorganisatie of het betrokken recherchebureau en door de afgewezen persoon, kan tegen een weigering toestemming te verlenen, bezwaar worden gemaakt. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. De artikelen 7:1 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht zijn hier van toepassing.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere concretisering van hetgeen in de memorie van toelichting is vermeld over het afbouwen van de termijn van 22 maanden, gedurende welke personeel dat werkzaam is voor een particuliere beveiligingsorganisatie ongediplomeerd kan werken.

Inmiddels is deze termijn teruggebracht tot 12 maanden. Personeel dat werkzaam is voor een particuliere beveiligingsorganisatie wordt dus nog maximaal een jaar gegund om, terwijl men al werkt, de opleiding te volgen en het vereiste diploma te behalen. Daarnaast dient men direct bij de aanvang van de werkzaamheden de Introductiecursus Adspirant Beveiligingsbeamte te volgen. Deze cursus beslaat tien dagdelen en is gericht op het verwerven van de voor de functie van beveiligingsmedewerker benodigde sociale vaardigheden en op het verwerven van theoretische kennis van wetgeving en het beveiligingswerk.

Op de vraag van de leden van de fractie van de VVD om een nadere toelichting op de mogelijke gronden voor het weigeren van de toestemming voor het tewerkstellen van personeel is hiervoor, in

antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA, reeds ingegaan. Daar zij hier naar verwezen. Op de vraag van deze leden of er een termijn is gesteld waarbinnen beslist moet worden op een verzoek om toestemming, antwoorden wij als volgt. In het wetsvoorstel is voor deze beslissing geen termijn opgenomen. Artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat, indien een wettelijk voorschrift ontbreekt, een redelijke termijn in acht moet worden genomen. Indien de beschikking niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag kan worden gegeven, moet de aanvrager daarvan in kennis worden gesteld en dient de termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. De termijn waarbinnen de beslissing over de toestemming wordt genomen, bestrijkt in de regel een tot vier weken.

Er bestaat, dit in antwoord op een vraag hierover van de leden van de fractie van de VVD, geen overzicht van gelijkwaardige buitenlandse diploma's. Buitenlandse diploma's worden niet zonder meer met Nederlandse diploma's gelijkgesteld, in verband met de vereiste kennis van de relevante Nederlandse wet- en regelgeving. Wel kan op onderdelen vrijstelling worden verleend, indien een buitenlands diploma uitgaat van overeenkomstige eisen.

### *5.2. Installatie van alarmapparatuur*

Met de leden van de fractie van de VVD kunnen wij instemmen dat er een overgangsregeling moet komen voor de regeling van de vakbekwaamheidseisen voor alarminstallateurs. In de ministeriële regeling waarin deze eisen zullen worden opgenomen, kan in overgangsbepalingen worden voorzien.

Deze leden vroegen wat wordt bedoeld met de in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting opgenomen zin: Een particuliere alarmcentrale mag alleen diensten verlenen aan een derde die eveneens aan die voorwaarden voldoet.

Artikel 10, eerste lid, bepaalt dat een particuliere beveiligingsorganisatie die een alarmcentrale in stand houdt, de installatie van alarmapparatuur alleen mag opdragen aan een alarminstallateur die voldoet aan bepaalde eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid. Personen, bedrijven of instellingen die gebruik willen maken van de diensten van een alarmcentrale, zullen in hun huis of pand of op hun terreinen de daarvoor benodigde apparatuur moeten laten installeren. Het slot van artikel 10, eerste lid, bepaalt nu dat een alarmcentrale alleen diensten mag verlenen aan cliënten die de installatie van die apparatuur eveneens hebben laten uitvoeren door gekwalificeerde installateurs. Artikel 10, derde lid, bevat overeenkomstige bepalingen voor het gebruik van goedgekeurde apparatuur.

Het vierde lid van artikel 10 legt aan een alarmcentrale de verplichting op, ervoor zorg te dragen dat zij beschikt over documenten waaruit blijkt dat zijzelf en haar cliënten voldoen aan de hiervoor beschreven eisen voor de inzet van gekwalificeerde installateurs en het gebruik van gekeurde apparatuur. Deze documenten zullen in de regel bestaan uit opdrachtbevestigingen van installateurs, nota's, produktbeschrijvingen enzovoort. Voor alarmcentrales bestaat dus inderdaad – zoals de leden van de VVD-fractie vroegen – een beperkte onderzoeksplicht, in die zin dat zij van haar cliënten zal verlangen een stuk te overhandigen waaruit voldoende blijkt dat aan de noodzakelijke eisen is voldaan. Omdat de alarmcentrale zodoende beschikt over bescheiden waaruit blijkt dat een installateur een gekwalificeerde installateur is, dan wel dat apparatuur van een goedgekeurde soort is, is het voor de toezichthoudende ambtenaren mogelijk na te gaan of aan de gestelde eisen is voldaan. Indien twijfel zou rijzen over de vraag uit welke documenten voldoende blijkt dat aan de eisen is voldaan, is denkbaar dat tussen alarmcentrales en toezichthoudende

ambtenaren daarover afspraken worden gemaakt. Hierbij zou aangesloten kunnen worden bij de ontwikkeling dat steeds meer verzekeraars verlangen dat voor alarmsystemen die deel uitmaken van een verzekeringscontract, een zogeheten beveiligingsbewijs wordt afgegeven, waaruit onder andere blijkt dat van apparatuur gebruik wordt gemaakt die voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen.

Anders dan de leden van de VVD-fractie zijn wij van mening dat langs deze weg de voorgestelde regeling wel degelijk handhaafbaar is. Omdat nu reeds veel installateurs van alarmapparatuur voldoen aan de gewenste opleidingseisen, zal het tijdig beschikbaar zijn van gekwalificeerde alarminstallateurs – waarnaar de leden van deze fractie vroegen – mede gelet op de voorziene overgangsregeling, ook geen problemen behoeven op te leveren.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de rechtsgrond voor de bepalingen die betrekking hebben op derden aan wie de alarmcentrale diensten verleent. Op de rechtsgrond van de regulering van de installatie en goedkeuring van alarmapparatuur, is ingegaan in de paragrafen 5.2. en 5.3. van de memorie van toelichting en in deze memorie van antwoord, onder het kopje Algemeen, in antwoord op eerdere vragen van de leden van deze fractie. Aan derden, de cliënten van een alarmcentrale, worden niet direct eisen gesteld, maar indirect via de alarmcentrales. Door van alarmcentrales te verlangen dat zij alleen diensten verlenen aan personen en organisaties die, evenals de centrales zelf, zorgdragen voor een zorgvuldige installatie van de alarmapparatuur, is het mogelijk de kwaliteit van het functioneren van de centrales daadwerkelijk te bewaken. Wanneer alleen de alarmcentrales aan eisen zouden behoeven te voldoen en de cliënten die op de centrales zijn aangesloten niet, zou in feite maar de helft worden geregeld en zou geen werkelijke bijdrage worden geleverd aan het terugdringen van het aantal valse alarmmeldingen, waar de politie mee te kampen heeft.

### *5.3. Kwaliteit van alarmapparatuur*

Het wetsvoorstel bevat in artikel 10, tweede lid, de mogelijkheid dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld voor de eisen waaraan bepaalde categorieën apparatuur dienen te voldoen en voor de wijze waarop en de organisaties door welke de apparatuur kan worden gekeurd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat denkbaar is dat instanties die een erkenningsovereenkomst hebben gesloten met de Raad voor de Certificatie, als keurende instantie worden aangewezen en dat hierbij naar verwachting aangesloten kan worden bij ontwikkelingen die in de branche van de particuliere alarmcentrales reeds gaande zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verzekeringsbranche een dergelijke erkenningsregeling heeft dan wel of hier geduid wordt op de regeling die geldt binnen de Uneto.

Op dit moment is er geen keuringsinstantie die door de Raad voor de Certificatie (RvC) is erkend. Binnen de Coördinatiecommissie beveiliging, een commissie die binnen het kader van de Raad werkt, wordt gewerkt aan de coördinatie van normen voor alarmapparatuur en aan een keuringsprocedure. Aan het overleg binnen deze commissie nemen zowel de verzekeringsbranche, als de koepels van alarminstallateurs, zoals de Unie van elektrotechnische ondernemers (Uneto) en de Vereniging van Europese Beveiligingsbedrijven, alsmede leveranciers van alarmapparatuur deel.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een overzicht van het aantal alarminstallaties dat in Nederland door particuliere beveiligingsorganisaties wordt beheerd. Ook vroegen zij of deze voldoen aan de eisen

die in het wetsvoorstel aan alarmapparatuur worden gesteld en zo nee, binnen welk tijdsbestek een situatie wordt beoogd waarin alle centrales aan de eisen voldoen.

In Nederland zijn 33 particuliere alarmcentrales werkzaam. Deze voldoen aan de eisen die de huidige regelgeving stelt. In hoeverre de alarmapparatuur die bij deze centrales is geïnstalleerd, nu reeds voldoet aan de voorziene eisen, is nog niet te zeggen, omdat nog niet vaststaat welke eisen concreet bij ministeriële regeling gesteld zullen worden. Daarover moet binnen de hiervoor al genoemde Coördinatiecommissie beveiliging nog overeenstemming worden bereikt. Om de alarmcentrales en de cliënten van alarmcentrales in de gelegenheid te stellen over te gaan op apparatuur die aan de eisen voldoet, zal in een overgangsregeling worden voorzien.

#### *5.5. Legitimatiebewijs en uniform*

Anders dan de leden van de D66-fractie, hebben wij niet de indruk dat over de verschillen tussen de politie en de particuliere beveiligingsorganisaties nog veel verwarring bestaat, of dat deze verschillen tot problemen aanleiding geven bij de uitvoering van de werkzaamheden. Er zijn dan ook geen voornemens om de burger actief en gericht over die verschillen voor te lichten.

#### *5.6. Persoonlijke levenssfeer*

Het was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom de Registratiekamer niet om advies over het wetsvoorstel is gevraagd.

Het is aangewezen de Registratiekamer om advies te vragen indien wezenlijke wijzigingen in de privacyregelgeving worden voorgesteld of voorgestaan. Van wezenlijke veranderingen is in het onderhavige wetsvoorstel geen sprake. De WPR is en blijft op deze organisaties van toepassing. Artikel 13 van de WPR geeft nu reeds speciale regels voor particuliere recherchebureaus. Wel wordt de handhaving van de WPR door de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling bevorderd, doordat in het kader van de vergunningverlening kan worden getoetst of de regels van de WPR worden nageleefd. Ook zijn de toetsing van de betrouwbaarheid van het personeel van belang in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, evenals de instructie van het personeel, welke ter goedkeuring aan de Minister van Justitie moet worden voorgelegd. Het gaat hier om instrumenten die ook onder de huidige wetgeving worden gehanteerd. Omdat geen veranderingen in de voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus geldende privacyregelgeving worden voorgesteld, kon naar onze mening een advies van de Registratiekamer worden gemist. Gelet op de vele adviezen die reeds aan dit college worden gevraagd, is het uit een oogpunt van prioriteitsstelling gewenst geen adviezen te vragen, indien daartoe geen gegronde redenen bestaan.

De leden van de fractie van D66 wezen de regering op haar toezegging tijdens de behandeling van het laatste voorstel tot wijziging van de Wet op de weerkorpsen (Kamerstukken II 1989/90, 21 426, nr. 2), de bescherming van de privacy bij de opstelling van het wetsvoorstel nogmaals te overwegen. Zij merkten op dat voor verschillende registraties met dezelfde inhoud een geheel ander wettelijk regime geldt en vroegen, nu er privacygevoelige informatie wordt uitgewisseld tussen het bedrijfsleven en de overheid en er gevaar bestaat van data-surveillance, hoe daar met de huidige privacyregels mee kan en moet worden omgegaan.

Bij de opstelling van het wetsvoorstel is overwogen dat de WPR voor de sectoren waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, voldoende algemene waarborgen biedt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Deze wet geeft regels voor persoonsregistraties terzake van de opslag, het gebruik en de verstrekking van persoonsgegevens. Alleen gegevens die rechtmatig zijn verkregen en die in overeenstemming zijn met het doel van de registratie, mogen worden opgenomen. Het doel van een registratie mag niet in strijd zijn met de wet, de openbare orde of de goede zeden. Ook het gebruik van de gegevens dient verenigbaar te zijn met het doel van de registratie, evenals de verstrekking van gegevens aan derden, tenzij er een wettelijke plicht bestaat tot het verstrekken van gegevens of de geregistreerde daar toestemming voor heeft gegeven. Voor natuurlijke personen of rechtspersonen die bedrijfsmatig persoonsgegevens verzamelen en aan derden verstrekken, waaronder particuliere recherchebureaus, geldt het striktere regime van artikel 13 van de WPR. In een persoonsregistratie van zo'n natuurlijke persoon of rechtspersoon, mogen alleen gegevens zijn opgenomen die op hun juistheid zijn onderzocht en uit zo'n register mogen geen gegevens aan derden worden verstrekt indien daardoor de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde onevenredig zou worden geschaad. Sinds particuliere recherchebureaus vergunningplichtig zijn is het beter mogelijk toezicht te houden op de daadwerkelijke naleving van de WPR door deze bureaus.

Ook voor overheidsregistraties kent de WPR een strikter regime. Dit is neergelegd in de artikelen 17 tot en met 22 van de WPR. Dit houdt onder andere in dat uit een door de overheid gehouden persoonsregistratie alleen gegevens kunnen worden verstrekt aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak. In de memorie van toelichting is ingegaan op de mogelijkheid om op grond van artikel 16, eerste lid, van de WPR bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde sectoren nadere regels te stellen. Deze bevoegdheid is vooral gegeven om sectoren te regelen die onvoldoende via de weg van zelfregulering voor hun sector nadere invulling hebben gegeven aan de beginselen van de WPR, terwijl daartoe wel aanleiding bestaat. Er zijn thans geen aanwijzingen dat er voor de sectoren van de particuliere beveiliging of de particuliere recherche aanleiding is van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Wanneer de leden van de D66-fractie opmerken dat voor verschillende registraties met dezelfde inhoud een geheel ander wettelijk regime geldt, dan hebben zij waarschijnlijk de verschillende wettelijke regimes van enerzijds de WPR en anderzijds de Wet Politierregisters op het oog. Van belang hierbij is het doel waarvoor registraties worden gehouden en de taak van de houder. Voor politierregisters geldt dat er een bijzonder doel is die een bijzondere bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers van wie gegevens in de politiebesteden zijn opgenomen, gewenst maakt. Daarom geeft de Wet Politierregisters een concretisering van de algemene normen van de WPR voor de politie. Denkbaar is dat registraties van particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus voor een deel persoonsgegevens bevatten die overeenstemmen met gegevens die in politierregisters voorkomen. Wat echter van belang is dat de doelen waarvoor deze gegevens kunnen worden gebruikt, verschillen. Voor de politie kunnen bepaalde gegevens van belang zijn in het kader van de opsporing en leiden tot actie die kan leiden tot een nog verdergaande inbreuk op de privacy dan het enkele beschikken over bepaalde gegevens. Daarom dienen voor politierregisters zwaardere eisen te gelden als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Wet politierregisters voorziet daarin.

Indien de uitwisseling van gegevens plaatsvindt binnen de wettelijke kaders, zoals hiervoor geschetst, is dat geoorloofd en vaak zelfs wenselijk. Ook onderzoek aan de hand van gegevens of uitwisseling van gegevens tussen bedrijfsleven en overheid is toegestaan, mits binnen de kaders van de wet.

Naar wij hopen zijn wij hiermee naar tevredenheid van de leden van de fractie van D66 ingegaan op de door hen aan de orde gestelde privacy-aspecten.

## **6. Uitvoering en handhaving**

### *6.1. Toezicht*

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering of het wel wenselijk is aan de politie het toezicht op de naleving van de wet op te dragen, gelet op de toenemende (in)formele vervlechting van (taken van) politie en particuliere beveiligingsorganisaties.

Het opdragen van het toezicht aan de politie is om meerdere redenen gewenst. Onder paragraaf 2 werd hierop, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, al ingegaan. Kort gezegd gaat het er om dat de politie ruime ervaring heeft in het uitvoeren van toezichthoudende taken, dat de politie-organisatie een bestaande en geografisch goed gespreide structuur biedt voor het houden van toezicht, dat een zeker toezicht door de politie niet gemist kan worden, juist in verband met de verwantschap die er bestaat tussen het werk van beveiligingsorganisaties en bepaalde taken van de politie en dat er binnen de justitie-organisatie sturing mogelijk is van de wijze waarop het toezicht door de politie wordt uitgevoerd. Van een toenemende (in)formele vervlechting van (taken van) politie en particuliere beveiligingsorganisaties, waarover de leden van deze fractie spraken, is onzes inziens geen sprake. Wel wordt er in toenemende mate samenwerking gezocht tussen politie en beveiligingsorganisaties op het terrein van het preventief toezicht. Hierbij doet zich evenwel geen vervlechting van taken voor. Het woord vervlechting duidt immers op het door elkaar heen lopen van zaken, terwijl er in geval van samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties sprake blijft van onderscheiden taken en verantwoordelijkheden. In paragraaf 3.1. is reeds ingegaan op de verschillende kaders waarbinnen de politie enerzijds en beveiligingsorganisaties anderzijds werkzaam zijn.

### *6.2. Sancties*

Indien de regels betreffende de toestemming voor het tewerkstellen van personeel niet worden nageleefd kan door de Minister van Justitie een administratieve boete worden opgelegd. De leden van de fractie van de SGP vroegen of een sanctie op overtreding van deze regels op grond van de Wet economische delicten (WED), niet passender zou zijn.

Met het oog op de wens overtredingen uitsluitend strafbaar te stellen indien zij niet goed te sanctioneren zijn door intrekking van de vergunning of het opleggen van een administratieve boete, is de bovengenoemde overtreding niet gebracht onder de WED. Het in strijd met de wet werken zonder vergunning is om deze reden wel strafbaar gesteld. Omdat de intrekking van de vergunning of het opleggen van een administratieve boete, voldoende mogelijkheden bieden voor een goede handhaving, is het mogelijk voor de handhaving van een belangrijke regel als het door de leden van deze fractie genoemde toestemmingsvereiste, toch te volstaan met een bestuurlijke sanctie. Indien een beveiligingsorganisatie of recherchebureau, overeenkomstig de regels werkt met een vergunning, heeft het zichzelf daarmee gebracht onder het reguliere toezicht op de wet en zich controleerbaar gemaakt. Wanneer zij vervolgens bepaalde regels niet naleeft, kan dit worden gesanctioneerd met de intrekking van de vergunning, of, indien dit gelet op de omstandigheden een te zware sanctie wordt geacht, met een administratieve boete. Het strafbaarstellen van overtredingen van die regels heeft uit het oogpunt van een goede handhaving geen voordelen. Het is ook in lijn met het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48, blz.

6, 7, 8) dat waar mogelijk het strafrecht daadwerkelijk als ultimum remedium wordt beschouwd. Dit kabinetsstandpunt bevat een reactie op het advies van de Commissie voor de toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) «Handhaving door bestuurlijke boeten». Een administratief-rechtelijke sanctionering van de hier bedoelde overtreding komt overeen met de door de CTW in haar advies ontwikkelde criteria om te bepalen of normen voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen: de overtreding heeft een geringe normatieve lading, zal in de regel geen letstel of schade veroorzaken, betreft een duidelijke wettelijke norm, de met de handhaving belaste ambtenaren hebben voldoende expertise om aan de handhaving gestalte te geven en voor de handhaving zijn geen ingrijpende dwangmiddelen nodig (blz. 3 van het kabinetsstandpunt). Zoals al vermeld, wordt de regeling van de administratieve boete, zoals neergelegd in artikel 15, bij nota van wijziging in overeenstemming gebracht met het kabinetsstandpunt.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 2**

De leden van de fractie van de SGP vonden de toelichting op artikel 2, tweede lid, dat inhoudt dat slechts een categoriale vrijstelling en geen individuele ontheffing kan worden verleend, niet geheel overtuigend.

Een uitzondering voor beveiligingsorganisaties of recherchebureaus op het verbod zonder vergunning werkzaam te zijn, is onzes inziens alleen gerechtvaardigd indien de aard van de door hen te verrichten werkzaamheden niet noodzaakt tot de toepassing van de gestelde regels. Een uitzondering dient niet gebaseerd te zijn op overwegingen die zijn ontleend aan individuele omstandigheden, maar op objectieve aan de aard van de werkzaamheden ontleende gronden. Daarom kan worden volstaan met de mogelijkheid van categoriale vrijstelling en verdient het geen voorkeur tevens ruimte te laten voor individuele ontheffing. Dit laatste zou ten onrechte verwachtingen wekken en leiden tot veel verzoeken om ontheffing, waarbij het niet goed mogelijk zal zijn goede criteria vast te stellen voor de vraag waarom deze ene beveiligingsorganisatie of dit ene recherchebureau nu niet behoeft te vallen onder het wettelijk regime en die ene andere wel.

In de wettekst behoeft niet tot uitdrukking te worden gebracht dat een vrijstelling per categorie wordt gegeven. Het woord vrijstelling impliceert dit reeds. Verwezen zij naar aanwijzing 125, onder 1, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Bovendien volgt uit de in de wettekst opgenomen woorden «bij ministeriële regeling» dat het niet gaat om een individuele ontheffing.

### **Artikel 4**

De leden van de fractie van de SGP vroegen of het woordje «of» in het eerste lid van artikel 4, niet zou moeten worden vervangen door het woordje «en».

Het genoemde artikellid houdt in dat bij de verlening van een vergunning aan de hand van de voornemens en antecedenten van de aanvrager van de vergunning, of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen, wordt bezien of naar redelijke verwachting aan bepaalde normen zal worden voldaan. Indien de aanvrager een natuurlijke persoon is worden zijn voornemens en antecedenten onderzocht. Is de aanvrager een rechtspersoon dan worden de voornemens en antecedenten van de personen die het beleid van de rechtspersoon zullen bepalen onderzocht. Dit kunnen zijn de oprichters van de rechtspersoon of degenen die deel uitmaken van de organen van de rechtspersoon. De



aanvrager is of een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Het woordje «of» is daarom beter dan het woordje «en». Wanneer de aanvrager een natuurlijke persoon is, is het ook denkbaar dat andere personen dan hijzelf het beleid zullen bepalen; wie deze personen zullen zijn, valt dan echter moeilijk vast te stellen. Vermeld zij nog dat artikel 4, eerste lid, is afgeleid van de artikelen 2:68, tweede lid, en 2:179, tweede lid, Burgerlijk Wetboek (BW), betreffende de door een op te richten NV onderscheidenlijk BV te verkrijgen ministeriële verklaring van geen bezwaar.

Op artikel 4 van het wetsvoorstel werd hiervoor in paragraaf 2 al ingegaan, naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie.

### **Artikel 5**

Over het verlenen van een ontheffing van het verbod voor opsporingsambtenaren om werkzaam te zijn voor een particuliere beveiligingsorganisatie of een particulier recherchebureau dient besloten te worden door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie (en met een andere minister wie het aangaat). Dit overeenstemmingsvereiste, waarvan de leden van de fractie van de SGP vroegen of dit wel nodig is, is opgenomen omdat de ministers, ieder met een eigen verantwoordelijkheid, betrokken dienen te zijn bij het verlenen van een ontheffing. De betrokkenheid van de Minister van Justitie is vereist in verband met diens verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet. De Minister van Binnenlandse Zaken is betrokken en eerst-verantwoordelijke, omdat hij een algemene verantwoordelijkheid draagt voor de bewaking van de integriteit van het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat in het algemeen. Het verbod, neergelegd in artikel 5, tweede lid, dient ter voorkoming van vermenging van taken van opsporingsambtenaren met die van personeel van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en is een instrument bij het behoud van de integriteit van het politie- en opsporingsapparaat.

### **Artikel 6**

Zoals onder het kopje Algemeen, in antwoord op een vraag van de VVD is vermeld, is voor alle in de huidige Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties opgenomen regels en bevoegdheden opnieuw bezien of het nodig dan wel gewenst is deze, gelet op het doel van de wetgeving, ook in het wetsvoorstel op te nemen. De bevoegdheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de te verrichten werkzaamheden en de wijze waarop die werkzaamheden worden verricht, is zo ruim en raakt zozeer aan de zelfstandige uitoefening van het beroep, terwijl het belang van een dergelijke ruime bevoegdheid gering is, dat geoordeeld werd dat deze bevoegdheid kan vervallen. Deze bevoegdheid is dus, zoals de leden van de D66-fractie signaleerden, in het wetsvoorstel niet opgenomen. Wel is het inderdaad zo, zoals deze leden eveneens signaleerden dat andere bepalingen in het wetsvoorstel betrekking hebben op deze onderwerpen. Deze leden verwezen naar de artikelen 9 en 12. Ook de onderwerpen waarover wel, ingevolge artikel 6, nadere regels gesteld kunnen worden, raken aan de wijze waarop de werkzaamheden worden verricht.

### **Artikel 7**

De laatste volzin van het vierde lid van artikel 7, waarover de leden van de fractie van de SGP een vraag stelden, is niet overbodig.

In het kader van het verlenen van opsporingsbevoegdheid wordt de betrouwbaarheid en de bekwaamheid van een persoon reeds onderzocht. De betrouwbaarheidstoets in het kader van de beëdiging van buitengewoon opsporingsambtenaren is vergelijkbaar met de toets waarop in

de eerste volzin van artikel 7, tweede lid, wordt bedoeld. Voor de toetsing van de bekwaamheid ligt dit anders. Aan personen die voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau gaan werken, worden specifieke opleidingseisen gesteld, die niet gelden voor buitengewoon opsporingsambtenaren of politieambtenaren. Daarom is bepaald dat de toetsing in het kader van de toestemming om voor een beveiligingsorganisatie te werken, voor opsporingsambtenaren beperkt blijft tot de bekwaamheid.

### **Slotopmerkingen**

De leden van de fractie van het CDA vroegen of ten aanzien van het wetsvoorstel de bedrijfseffectentoets is gehanteerd.

Deze toets, bedoeld in aanwijzing 256, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is niet uitgevoerd op het onderhavige wetsvoorstel. Het vergunningvereiste (artikel 4), het toestemmingsvereiste voor het tewerkstellen van personeel (artikel 7) en de vereisten van uniformering en het dragen van een legitimatiebewijs (artikel 9) vormen de kern van de wijze waarop de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus reeds nu onder het toezicht van de overheid zijn gebracht. Het betreft reeds bestaande instrumenten.

De bedrijfseffectentoets zal wel worden uitgevoerd op de ministeriële regeling, voor zover deze betrekking heeft op eisen die nog niet eerder werden gesteld, zoals de regels die op grond van de artikelen 10 (vakbekwaamheidseisen voor alarminstallateurs en eisen voor alarmapparatuur) zullen kunnen worden gesteld.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering aan bepaalde categorieën beveiligingsbeambten reeds toestemming heeft verleend een wapenstok te dragen, dan wel of zij daartoe voornemens heeft, en zo ja welke categorieën het dan betreft. Bij de behandeling van de laatste wijziging van de Wet op de weerkorpsen was dit aan de orde geweest.

Op grond van artikel 28 van de Wet wapens en munitie kan de korpschef verlof verlenen voor het dragen van een wapenstok, indien een redelijk belang dit vordert. Er wordt hierbij een restrictief beleid gevolgd. Er zijn geen verloven verleend aan categorieën beveiligingsbeambten.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal