

Vergaderjaar 1996–1997

23 478

Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 21 oktober 1996

Het verheugt ons dat wij in de memorie van antwoord op veel van de bij de verschillende fracties levende vragen een afdoende reactie hebben kunnen geven. Het spijt ons dat de reactie op het eindverslag evenwel lang op zich liet wachten. In de sedert het uitbrengen van het eindverslag verstreken tijd is echter aandacht besteed aan een aantal door de verschillende fracties gesignaleerde knelpunten, waardoor, naar wij menen, voor een belangrijk deel tegemoet is gekomen aan de resterende bedenkingen van de verschillende fracties.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie menen dat particuliere beveiligers in hun uitmontering soms nog teveel op politie-ambtenaren lijken en refereren in dat verband aan het amendement-Smits/Middel (Kamerstukken II, 1990/1991, 21 426, nr. 15).

Het door deze leden bedoelde amendement heeft ertoe geleid dat op alle uniformen verplicht een V-embleem is aangebracht. In dit embleem is duidelijk en herkenbaar het woord «beveiliging» verwerkt. Het embleem wordt goed zichtbaar op uniforme wijze (revers) gedragen. Bij de beoordeling van iedere nieuwe aanvraag voor goedkeuring van uniformen voor beveiligingsfunctionarissen, wordt er bovendien bij zonder goed op gelet dat de uniformen geen gelijkenis met de politie-uniformen vertonen. Zo is het verboden om onderscheidingstekens te dragen en wordt speciale aandacht geschonken aan de gebruikte kleurencombinaties. Wij zijn dan ook van mening dat de thans uitgevoerde strenge toets bij de beoordeling van aan ons voorgelegde verzoeken om goedkeuring ertoe leidt dat er voldoende en herkenbaar onderscheid bestaat tussen de uniformen van particuliere beveiligers en politie.

Ook benadrukken deze leden nogmaals, evenals de leden van de SP-fractie, het belang van een officiële klachtenregeling voor de particuliere beveiligingsbranche.

De bij de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) aangesloten bedrijven, die samen zo'n 80% van het beveiligingspersoneel in dienst hebben, passen een reglement toe voor de behandeling van klachten en geschillen over het handelen in strijd met de voor de VPB geldende gedragscode. Op basis van dit reglement kunnen niet alleen de leden klagen over andere leden maar kunnen ook niet-leden, zijnde direct belanghebbenden, een klacht bij de VPB indienen; dus ook burgers die zich onheus bejegend voelen. In de gedragscode zijn bij voorbeeld regels opgenomen over correct optreden, geheimhouding, goede samenwerking met de politie en vaktechnische eisen betreffende opleiding, vakkenis en ervaring. Dat betekent dat burgers, al naar gelang de ernst van de klacht, kunnen overwegen of zij hetzij rechtstreeks bij het betrokken bedrijf hetzij bij de branche-organisatie reclameren of dat zij zich liever meteen tot de politie of het ministerie van Justitie wenden.

Aangezien een klachtenregeling weliswaar voor het grootste deel, maar (nog) niet voor de hele branche geldt, zijn wij bereid om aan artikel 6 de mogelijkheid tot het stellen van regels met betrekking tot een klachtenregeling toe te voegen. Bijgaande nota van wijziging voorziet daarin.

Het ligt in de bedoeling om voor de klachtenregeling aan te sluiten bij de ontwikkeling in de branche, waarnaar wij hierboven verwezen. Bij de vergunningaanvraag zal verlangd worden dat, evenals een instructie voor het personeel, ook een klachtenregeling wordt overgelegd die de goedkeuring van het ministerie van Justitie behoeft. Om een indicatie te geven van hetgeen van een goede klachtenregeling verwacht wordt, zal de eerste ondergetekende een model-regeling doen ontwerpen. In die regeling zal in ieder geval worden voorgeschreven dat van iedere bij het bedrijf of de branche-organisatie ontvangen klacht een kopie aan het ministerie van Justitie wordt gezonden. Mocht blijken dat ofwel het bedrijf zelf, ofwel de branche-organisatie niet adequaat op een klacht reageert, dan kan de minister van Justitie, al dan niet door tussenkomst van de korpschef, actie ondernemen. In het uiterste geval kan deze actie resulteren in toepassing van de handhabingsbepalingen van de vierde paragraaf van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie menen dat enige coördinatie van de regelgeving betreffende particuliere beveiligingsorganisaties van de lidstaten van de Europese Unie, van belang kan zijn, zeker nu zij een explosieve groei in die markt verwachten.

In het, onder leiding van de Europese Commissie opererende, Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC) zijn de lidstaten van de Europese Unie bezig met het onderling afstemmen van de normen die voor de electrotechnische onderdelen van alarmprodukten gehanteerd worden. Een aantal «Europese» normen is al operationeel en naar verwachting zal rond 1998 een algehele Europese norm op dit gebied gelden waarbij keuringsinstellingen als Kema en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) dezelfde normen hanteren als andere Europese testhuizen. Harmonisering van regels buiten het technische vlak ligt aanmerkelijk moeilijker, omdat het zaken betreft die de openbare orde en het justitieel beleid raken. Zolang er geen sprake is van een manco in de samenwerking tussen de lidstaten en de bedrijven die binnen die lidstaten willen opereren, hebben inspanningen om te komen tot harmonisering op dit gebied geen hoge prioriteit. Zo beschikken de in Nederland werkende buitenlandse bedrijven over een Nederlandse vergunning en zij voldoen dus ook aan de Nederlandse eisen. Er is tot op heden dan ook nog geen initiatief in die richting genomen, noch door een lidstaat, noch door de Europese Commissie. Overigens is het juist dat de beveiligingsbranche jarenlang gegroeid is, maar in die groei is al geruime tijd een stagnatie opgetreden.

Dat de berijders van geld- en waardentransportauto's zich niet aan de verkeersregels hoeven te houden, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen, is niet juist. Noch in de Wegenverkeerswet 1994, noch in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, gelden voor geld- en waardentransportauto's afwijkende verkeersregels. Wel is het mogelijk dat een wegbeheerder aan bestuurders van geld- en waardentransportauto's of andere voertuigen ontheffing verleent van bepaalde verkeersvoorschriften. Op die manier kan bij voorbeeld gebruik worden gemaakt van het trottoir, om zo dicht mogelijk bij de ingang of de kluis van een bankgebouw te komen. Hoe vaak wegbeheerders van deze mogelijkheid gebruik maken, is ons niet bekend.

Van een meldingsplicht voor particuliere geld- en waardetransportbedrijven blijven de leden van deze fractie voorstander, ook nadat wij betoogd hebben dat een dergelijke plicht waarschijnlijk weinig zal bijdragen aan een groter inzicht in het grijs- en zwartgeldcircuit. Zij zien niet in wat er tegen is om een dergelijke plicht te introduceren.

Het bezwaar is dat een dergelijke plicht tot extra lasten voor het bedrijfsleven leidt, terwijl daar geen aantoonbare voordelen tegenover staan. Wij menen dat van zwaarwegende redenen tot invoering van een meldingsplicht geen sprake kan zijn nu ervan uitgegaan moet worden dat het vervoer van grijs of zwart geld langs andere wegen zal plaatsvinden zodra een meldingsplicht voor geld- en waardetransportbedrijven wordt ingevoerd. Men creëert dan lasten voor het bedrijfsleven waar – zoals gezegd – geen voordeel tegenoverstaat. Ook het algemeen belang wordt niet ermee gediend.

De leden van de D66-fractie refereren aan een in november 1994 gesloten overeenkomst tussen de Raad van Hoofddcommissarissen en de VPB over samenwerking tussen de politie en de particuliere beveiligingsorganisaties. Zij vragen hoe deze afspraken zich verhouden tot dit wetsvoorstel.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft de kaders aan waarbinnen het voor particuliere beveiligingsbedrijven is toegestaan te werken. De afspraken waarop deze leden doelen, beogen de werkzaamheden van de beveiligingsbedrijven, binnen de bedoelde wettelijke kaders, te optimaliseren. Dat strekt niet alleen tot voordeel van de bedrijven, maar ook van de politie. Zo kan de politie gebruik maken van de signaal-functie van particuliere beveiligers om snel te kunnen optreden bij onraad en hoeven valse alarmmeldingen niet steeds te leiden tot onnodig uitrukken, omdat de particuliere beveiligers soms al snel constateert dat er niets aan de hand is. Door een goede samenwerking kan de politie ook de bij het wetsvoorstel opgedragen controlefunctie beter uitoefenen en reeds voordat er mogelijk problemen ontstaan, bijsturen waar dat nodig is. Uitdrukkelijk is in de overeenkomst vastgelegd dat de politie te allen tijde de regie bij de samenwerking heeft.

De leden van de SP-fractie vragen of het ontbreken van directe controle op de dagelijkse werkzaamheden van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus niet leidt tot onvoldoende waarborgen voor burgers.

Wij zien niet goed waarom het ontbreken van directe controle op de dagelijkse werkzaamheden zou moeten leiden tot onvoldoende waarborgen voor burgers. Voor zover deze leden met hun vraag bedoelen er voorstander van te zijn dat dagelijks op (nagenoeg) iedere activiteit van een particuliere beveiligingsorganisatie of een recherchebureau toezicht moet worden gehouden, kunnen wij het met dit standpunt niet eens zijn. Op die wijze wordt immers niet alleen iedere bedrijfsvoering onmogelijk gemaakt, maar wordt ook het onmogelijke van de overheid gevraagd. Bovendien staat zo'n controle in geen verhouding tot de hinder die de burger vanuit deze branche zou kunnen ervaren. Wij menen dat de wijze waarop het toezicht thans is geregeld, de waarborgen biedt die aan de

belangen van burgers recht doen. Daarbij nemen wij mede in aanmerking de hierboven genoemde samenwerking tussen de particuliere beveiligings-branchen en de politie die het houden van toezicht, ook op dagelijkse werkzaamheden, vergemakkelijkt. De eerder in deze nota, ook aan deze leden, toegezegde invoering van de verplichting tot het hebben van een klachtenregeling biedt daarop nog een aanvulling.

Deze leden betwijfelen of de politie wel de meest aangewezen instantie is om klachten van burgers te behandelen, gezien de vermeende verwantschap met het werk van de particuliere beveiligers en recherchebureaus. Zij verwijzen daarbij tevens naar het onderzoeken van ongeoorloofde inbreuken op de privacy.

In aanvulling op hetgeen wij over politietoezicht opmerkten in de memorie van antwoord (pagina's 8, 9, 11 en 31), menen wij dat met een verplichte klachtenregeling voldoende mogelijkheden voor burgers bestaan om vermeend disfunctioneren van particuliere beveiligers of recherchebureaus aan de orde te stellen. In reactie op de verwijzing van deze leden naar ongeoorloofde inbreuken op de privacy willen wij tevens herinneren aan de Wet persoonsregistraties (WPR, Wet van 28 december 1988, Stb. 665) die burgers de mogelijkheid biedt om bij de Registratiekamer te klagen over vermeende schendingen van de privacy als het om het gebruik van persoonsregistraties gaat (artikel 46). Ook kan de Registratiekamer besluiten op eigen initiatief onderzoek in te stellen. Bij de bespreking van een aantal door de leden van de D66-fractie gesignaleerde problemen, in paragraaf 3. 2. (Verbod nevenfunctie), zullen wij uitvoeriger op dit onderwerp ingaan.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of, afgezien van de procureur-generaal, ook de BVD om advies gevraagd kan worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen van particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus.

Het is geen regel dat de BVD geraadpleegd wordt bij het beoordelen van een vergunningaanvraag. Dat laat onverlet dat individuele medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties voorwerp van BVD-onderzoek kunnen zijn, indien zij in het kader van hun werkzaamheden kennis kunnen krijgen van vertrouwelijke gegevens of indien hen toegang moet worden verleend tot bijvoorbeeld verboden plaatsen in de zin van de Wet bescherming staatsgeheimen.

Dat de bestuurlijke boete die op grond van dit voorstel opgelegd kan worden, maximaal 25.000 gulden bedraagt, blijven de leden van de CDA-fractie veel te laag vinden. Zij stellen voor om de boete mede te laten afhangen van het economisch voordeel dat een overtreder met de overtreding heeft behaald.

In de praktijk gaat het bij mogelijke toepassing van de bestuurlijke boete om gevallen zoals het niet indienen van een jaarverslag of het niet bij de plaatselijke politie aanmelden van de beveiliging van een nieuw object. Ook kan het in de toekomst voorkomen dat de bestuurlijke boete wordt toegepast indien iemand alvast beveiligingswerk voor een bedrijf doet of leiding aan zo'n bedrijf geeft, in afwachting van de vereiste toestemming van de korpschef of van de minister. In die situatie is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om vast te stellen hoe groot het economisch voordeel voor het betrokken bedrijf was. Wij stellen ons voor dat het opleggen van een boete in dergelijke gevallen een corrigerend effect heeft en dat, zo er al economisch voordeel uit de overtreding is voortgevloeid, dat voldoende gecompenseerd wordt door de hoogte van de boete, temeer daar voor iedere overtreding opnieuw een boete kan worden opgelegd.

Komt eenzelfde overtreding vaker bij hetzelfde bedrijf voor, dan zal al sneller geconstateerd kunnen worden dat het bedrijf, waarschijnlijk om

financiële motieven, kennelijk niet de bedoeling heeft zich aan de wettelijk voorgeschreven regels te houden. In dat geval ligt het intrekken van de vergunning voor de hand, op grond van artikel 14 van het voorstel. Het bedrijf kan dan in het geheel niet meer functioneren met als gevolg dat ieder financieel voordeel wegvalt.

Blijkt een bedrijf zonder de wettelijk voorgeschreven vergunning te werken, dan wordt dat als een economisch delict beschouwd dat bestraft wordt met hechtenis van ten hoogste zes maanden én geldboete van de vierde categorie (eveneens 25 000 gulden), of met één van deze beide straffen. In geval het behaalde economisch voordeel echter groter is dan een vierde deel van 25.000 gulden, kan ook een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd (honderdduizend gulden) (artikel 6 Wet op de economische delicten jo. 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (Sr) . Onze conclusie blijft dat het gehele stelsel van sancties om de regels van het wetsvoorstel te kunnen handhaven, ruim voldoende is.

De leden van de CDA-fractie blijven bedenkingen houden tegen de wijze waarop het toezicht op de naleving van de wet is geregeld. Zij menen dat een controle-orgaan dat door de eigen sector in stand wordt gehouden beter in staat is die functie uit te oefenen. Zij refereren daarbij aan de Verzekeringskamer die toezicht houdt op de Nederlandse verzekeringsmaatschappijen.

In aanvulling op hetgeen wij hierover reeds in de memorie van antwoord, pagina 8, meldde, willen wij deze leden wijzen op verschillende ontwikkelingen die er in de praktijk toe bijdragen dat het uit te oefenen toezicht daadwerkelijk plaatsvindt. Zoals wij hierboven al hebben aangegeven is zo'n 80% van het particuliere beveiligingspersoneel in dienst van bedrijven die zijn aangesloten bij de VPB. Deze vereniging werkt ook nu al met een gedragscode voor haar leden en heeft een speciale beroepscommissie in het leven geroepen die toeziet op de naleving van de gedragscode. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat en kan zich laten bij staan door deskundigen. Daarnaast vindt structureel overleg plaats tussen ambtenaren van het ministerie van Justitie en vertegenwoordigers van de VPB, afgevaardigden van de geld- en waardentransportbedrijven, afgevaardigden van de alarmcentrales, vertegenwoordigers van de vakbonden (de Unie, de Federatie Nederlandse Vakbewegingen en het Christelijk Nationaal Vakverbond), van de Vereniging van Beveiligingsmanagers Nederland (VBN) en van de organisatie die opleidingen voor beveiligingsfunctionarissen verzorgt (ECABO). Tijdens dat overleg worden gesignaleerde problemen besproken en oplossingen gevonden. Ook is gebleken dat, naar gelang de branche professioneler gaat werken, de sociale controle groter wordt. De branche heeft een naam hoog te houden. Bovendien ziet een professioneel werkende organisatie die kwaliteit levert en daarin investeert, de winst niet graag afgeroomd door concurrenten die het niet zo nauw nemen met de wettelijke kwaliteitseisen. De genoemde samenwerking van de branche met de politie én de aangekondigde verplichting tot het hebben van een klachtenregeling, bieden eveneens mogelijkheden om snel te reageren als sprake is van ontduiking van de regels. Toezicht op het gebruik van persoonsregistraties, is vooral een taak van de Registratiekamer. Ons beleid is er dus op gericht om door een constante dialoog op diverse niveaus, het aanmoedigen van initiatieven van de branche zelf en het onmiddellijk optreden bij geconstateerde overtredingen, het kwaliteitsniveau van de particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus zodanig te verhogen dat het actieve dagelijkse toezicht beperkt kan blijven. Van een behoefte aan een controle-orgaan anders dan de hierboven genoemde, is naar ons oordeel in de praktijk niet gebleken.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht veronderstellen, is het niet de bedoeling van de regering geweest om particuliere recherchebureaus die

toevallig geen winstoogmerk in de gebruikelijke zin van het woord kennen, buiten de wet te laten vallen. Onder winstoogmerk verstaan wij dat de bedrijfsactiviteiten op commerciële basis worden verricht. Dat betekent dat ook als het primaire doel van de organisatie zich richt op continuïteit, er sprake kan en meestal zal zijn van een commercieel motief.

3. Verhouding tussen politie en beveiligingsorganisaties

3.1. Onderscheiden taken

De leden van de PvdA-fractie vragen of de overlap van taken van politie en particuliere beveiligingsorganisaties er toe zal leiden dat burgers de indruk krijgen niet meer bij de politie terecht te kunnen en hun toevlucht gaan zoeken tot particulier initiatief. De leden van de SP-fractie voegen daar nog aan toe het onjuist te vinden als deze veronderstelling tot gevolg hebben dat de overheid in dergelijke situaties helemaal terug zou treden wegens een tekort aan politiepersoneel.

In de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (TK 1994–1995, 24 225, nrs. 1–2) hebben wij toegelicht wat de hoofdlijnen van het toezichtbeleid zijn.

Daarin leggen wij de nadruk op het voor de burger herkenbaar aanwezig zijn van politie in wijken en buurten. Door fysieke aanwezigheid en klantgericht optreden (in de nota gebruikten wij het adagium: «kennen en gekend worden») menen wij dat het contact met de burgers zodanig is dat burgers weten bij de politie terecht te kunnen. Zo vervullen surveillanten van politie een uitstekende functie in het onderhouden van dagelijkse contacten in de wijken. Naast toezicht door de politie, stimuleert de overheid een versterking van het functioneel toezicht door de aanstelling van toezichthouders in overheidsdienst of onder sterke regie van de overheid te bevorderen. Ter uitvoering van het regeerakkoord 1994–1998 wordt door middel van de zogenoemde Melkertregeling, de aanstelling van duizenden toezichthouders gestimuleerd. Deze toezichthouders werken samen met de politie aan het bevorderen van de veiligheid. Als aanleiding daartoe is, kunnen zij onmiddellijk in contact treden met de politie, die zonedig gebruik kan maken van haar opsporings- en geweldsbevoegdheid. Er is dus geen sprake van terugtreden van de overheid (politie) in de toezichthoudende taak. Om te illustreren dat wij er belang aan hechten de taak van de overheid niet over te hevelen naar de particuliere markt herinneren wij in dit verband aan onze principiële keuze om het experiment met de particuliere parkeerwachters (Parcon BV) niet om te zetten in een permanente regeling.

Naast de geïnstitutionaliseerde (formele) sociale controle, waarvan ook de stadswachten deel uitmaken, waarderen wij initiatieven van burgers die de sociale controle vergroten. De laatste decennia was de tendens steeds meer gericht op het individuele belang en steeds minder op het algemeen belang waardoor de sociale controle langzaam aan het verdwijnen was.

Geconfronteerd met kleine criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, rekenen bewoners van sommige buurten het thans weer tot hun taak zelf meer sociale controle in hun wijken uit te oefenen. Bij geconstateerde onregelmatigheden waarschuwen zij de politie die vervolgens adequaat kan optreden. Als een dergelijk initiatief in goede samenwerking met de politie wordt genomen en uitgevoerd, waarbij het de taak van de politie is om de burgers goed voor te lichten over «hoe te handelen» en daar toezicht op te houden, zien wij in die samenwerking alleen voordelen.

Ten aanzien van de rol van particuliere bewakings- en beveiligingsdiensten hebben wij in de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 de volgende uitgangspunten genoemd:

- het geweldsmonopolie blijft voorbehouden aan de overheid;
- particuliere beveiliging strekt zich in beginsel niet uit tot de openbare ruimte;

- voor zover particuliere beveiligers wel in openbare ruimten werkzaam zijn, dienen democratische controle en een duidelijke klachtenregeling voor burgers te zijn gewaarborgd;
- er moeten afspraken gemaakt worden over een goede samenwerking met de politie in het algemeen en
- speciale aandacht is nodig voor problemen rond verstrekking van informatie door de politie aan particuliere beveiligers en het gebruik van die informatie.

De samenwerking tussen politie en particuliere beveiligers, inclusief heldere afspraken over de afbakening van taken in concrete situaties, verbetert steeds meer. Het convenant tussen de Raad van Hoofddemissionarissen en de VPB is daar een voorbeeld van.

De nieuw in te voeren verplichting tot het voorzien in een effectieve regeling voor de indiening en afhandeling van klachten door burgers biedt eveneens mogelijkheden om effectief gebruik te maken van het toezicht dat burgers rechtstreeks uitoefenen.

Het door de leden van de SP-fractie veronderstelde probleem dat in een buurt stadswachten voor particuliere beveiligers zullen wijken als deze laatsten door de buurtbewoners worden ingehuurd, zal zich niet snel voordoen. De verhouding tussen vraag en aanbod in de veiligheidszorg zal ertoe leiden dat het inhuren van betaald toezicht niet (meer) nodig is als de overheid dat toezicht al biedt. Overigens zien wij alleen iets in het inhuren van particuliere beveiligingsorganisaties, als het gaat om de invulling van wijktoezichtplannen waarbij burgers, gemeenten en politie initiatief en inzet bundelen. Het inzetten van private politie die de politietaken in bepaalde wijken overneemt, zoals bij voorbeeld in Amerikaanse «compounds» waar particuliere beveiligers in met hekken afgesloten wijken actief zijn, is voor ons onbespreekbaar.

De leden van de CDA-fractie verzoeken ons om een toelichting op de veronderstelde opvatting van de directeur van Randon Beveiligingsbedrijf B.V. over het overhevelen van rechetaken van de politie naar de particuliere beveiligingssector.

In een brief van 1 november 1995 heeft betrokkene rechtstreeks aan deze leden laten weten dat het om een kennelijk misverstand gaat en dat hij geen voorstander doch juist een tegenstander is van overheveling van rechetaken van politie naar de particuliere (beveiligings)sector. Wij nemen aan dat hiermee afdoende op het verzoek van deze leden is gereageerd.

3.2. Verbod nevenfunctie

De leden van de D66-fractie vragen naar de aard van de werkzaamheden waarvoor ontheffing zal worden verleend van het verbod voor opsporingsambtenaren om voor een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau te werken (artikel 5, vierde lid) en hoe vaak een dergelijke ontheffing zal worden gegeven. De door ons tot nu toe gegeven uitleg op dit punt biedt hun onvoldoende duidelijkheid.

Het verbod is in de wet opgenomen vanwege het belang van bewaking van de integriteit. Om risico's van belangenverstrengeling te vermijden, willen wij een combinatie van werkzaamheden van een opsporingsambtenaar met die van een particuliere beveiligers of particuliere rechercheur zoveel mogelijk tegengaan.

Om die reden vallen dus ook vrijwillige opsporingsambtenaren onder het verbod. Gevraagd naar een concreet voorbeeld waarin wellicht ontheffing van het verbod zal worden verleend, schetsen wij de volgende situatie. Een politie-ambtenaar coacht in zijn vrije tijd, bij wijze van hobby, voetbal-stewards (uit de supporterskring aangewezen personen die een oogje in het zeil houden tijdens de wekelijkse voetbalwedstrijd van hun club). De politie-ambtenaar gebruikt hier zijn functionele vaardigheden

voor beveiligingswerkzaamheden zonder dat daar enig commercieel doel mee gediend is. De inzet van de betrokken functionaris kan zelfs mede het belang van de plaatselijke politie dienen. Het is goed denkbaar dat in een dergelijke situatie, afhankelijk van het concrete geval, een verzoek om ontheffing van het verbod gehonoreerd wordt. Een ander voorbeeld zou de vrijwillige politiefunctaris kunnen betreffen die voor zijn broodwinning bij een architectenbureau werkt. De betreffende functionaris verricht weliswaar juridisch zijn werkzaamheden voor het architectenbureau maar, als hij opdracht krijgt om de bouw van een alarmcentrale te ontwerpen, feitelijk ook voor de alarmcentrale. Op grond van deze voorbeelden zal het de leden van de D66-fractie duidelijk zijn dat de frequentie van de te verlenen ontheffingen erg laag zal zijn.

Wij gaan in beginsel uit van een verbod. Onder gewone omstandigheden zal er daarom geen ontheffing worden verleend. Zoals aangegeven in de voorbeelden doen zich situaties voor waarin de handhaving van het verbod, gelet op de bij zondere omstandigheden van het geval, onredelijk zou uitwerken. Voor dat soort gevallen is de ontheffingsmogelijkheid als een een soort «hardheidsclausule» bedoeld. Het verbod van artikel 5 laat overigens onverlet de mogelijkheid van kennisoverdracht van politiefunctionarissen die, strikt uit hoofde van hun functie, dus niet in de vorm van een nevenactiviteit, meewerken aan cursussen en opleidingen.

Voorts brengen de leden van de D66-fractie de uitbreiding van het verbod van nevenfunctie naar de periode nadat de opsporingsbevoegdheden zijn vervallen, nogmaals ter sprake. Zij vinden onze redenering om daar niet toe over te gaan, niet overtuigend en verwijzen naar het bestaan van «old boys»-netwerkpraktijken die een dergelijke uitbreiding zouden rechtvaardigen. Graag worden zij op de hoogte gebracht van voornemens van de Registratiekamer om het netwerk in kaart te brengen en om een landelijk meldpunt te doen openen. Ook wensen zij te vernemen welke maatregelen de regering wil nemen om te voorkomen dat opsporingsambtenaren gegevens aan onbevoegden overdragen.

Er bestaan inderdaad aanwijzingen dat informatie-uitwisseling tussen opsporingsambtenaren en gewezen opsporingsambtenaren heeft plaatsgevonden. De inmiddels in Utrecht aanhangige strafzaak tegen een voormalig recherchebureau (de minister van Justitie heeft de vergunning ingetrokken) illustreert dat. De Registratiekamer vermoedt echter dat dit niet het enige geval is en heeft daarom, in overleg met eerste ondergetekende en de voorzitter van het college van procureurs-generaal, besloten illegale informatieuitwisseling systematisch te gaan aanpakken en actief tegen te gaan. Om te weten wat de meest doelmatige aanpak is, welke concrete maatregelen dus genomen moeten worden, voert het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) thans een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek uit, dat speciaal op dit onderdeel van de problematiek gericht is (er bestaan nog twee andere onderzoeken over uitwisseling van politie-informatie doch die hebben een andere achtergrond). Dat onderzoek moet inzicht geven in de praktijk van illegale informatie-uitwisseling uit politieregisters (in de zin van de Wet politieregisters, WPolR) en het gebruik ervan door de afnemers.

Ook verwachten wij inzicht te krijgen in de knelpunten die de huidige privacywetgeving oplevert. Het onderzoek zelf zal niet leiden tot strafrechtelijke vervolgingen; de onderzoeksresultaten zullen algemeen geformuleerd en niet tot personen herleidbaar zijn.

Wél zullen de resultaten het over de politie bevoegde gezag de basis bieden voor het treffen van de juiste maatregelen. Ook de Registratiekamer zal op basis van de bevindingen conclusies kunnen trekken over de eigen rol en aanbevelingen kunnen doen aan beheerders van politieregisters en aan afnemers van deze informatie. Eventuele manco's in de (privacy-)wetgeving zullen ook aangepakt worden.

Los van de onderzoeksresultaten (die naar verwachting eind dit jaar bekend zijn) voert de Registratiekamer in het kader van de toezichthoudende taak, audits uit op grond van artikel 46 Wet persoonsregistraties. De Registratiekamer doet dat in het bijzonder, ook bij recherchebureaus, zodra klachten of andere signalen daar aanleiding toe geven. Tevens zullen, daar waar dat nodig blijkt, repressieve maatregelen genomen worden. Dat betekent dat geconstateerde verstrekking van gegevens door politiefunctionarissen in strijd met de geheimhoudingsplicht tot strafvervolging op grond van artikel 272 Sr kan leiden of dat de korpsbeheerder maatregelen neemt op grond van de hoofdstukken IX en X van het Besluit algemene rechtspositie politie (bij voorbeeld geldboete, vermindering van salarisniveau, schorsing en zelfs ontslag). De maatregel zoals door de leden van de D66-fractie voorgesteld, te weten het verbod van nevenfunctie handhaven na de periode dat de opsporingsbevoegdheden zijn vervallen, blijven wij vooralsnog onwenselijk vinden. Los van hetgeen wij daarover eerder aanvoerden, denken wij dat de illegale uitwisseling van vertrouwelijke informatie niet voorkomen kan worden door die maatregel. Immers «old boys»-netwerken kunnen ook ontstaan op andere gronden dan de verhouding tussen (oud-)collega's. Informele contacten zijn in onze samenleving nu eenmaal niet te reguleren. Dat betekent wellicht dat de bron waar de vertrouwelijke informatie zich bevindt, beter afgeschermd moet worden. Wij wachten de resultaten van het onderzoek af om te bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen het beste genomen kunnen worden.

4. Reikwijdte van de wet

4.1. Beveiligingsorganisaties

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie, die het nog steeds onduidelijk vinden of geïnstitutionaliseerde burgerinitiatieven op niet commerciële grondslag in beginsel ook onder de reikwijdte van de wet vallen, bevestigen wij dat dat inderdaad het geval is. De door deze leden genoemde voorbeelden als «ordediensten» bij popconcerten en suppoosten in en rondom voetbalstadions zijn voorbeelden van beveiligingsorganisaties die een vergunning behoeven. Ook op grond van de huidige Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties hebben deze organisaties een vergunning nodig. Afhankelijk van het soort werkzaamheden zijn de eisen voor vergunningverlening hoger of lager. Ook de eerdergenoemde «voetbalstewards» worden bij voorbeeld gescreend en volgen een, met medewerking met de Koninklijke Nederlandsche Voetbalbond (KNVB), opgezette speciale training.

4.2. De overheid

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de D66-fractie, zijn er niet van overtuigd dat de beveiligingsfunctionarissen in dienst van de overheid volledig buiten beeld moeten blijven in de voorgestelde regeling. Zij menen dat op hen dezelfde opleidings- en vakbekwaamheidseisen van toepassing moeten zijn als op de particuliere beveiligers.

Wij blijven van mening dat de overheid, gelet op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en democratische inbedding, voldoende garantie biedt dat de uitoefening van beveiligingswerkzaamheden bij de overheid bekwaam en verantwoord plaatsvindt. De bedoeling van de wet is nu juist om voor de particuliere markt, waar die verantwoordelijkheid, om bedrijfsmatige redenen, een andere dimensie heeft, een wettelijk kader te scheppen waardoor de kwaliteit van het beveiligingswerk, óók bij de particuliere werkgevers gegarandeerd wordt (vandaar het intitulé van dit wetsvoorstel: Wet *particuliere* beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

Desalniettemin willen wij voldoen aan het verzoek van de leden van beide fracties om de deskundigheid van overheidspersoneel dat in hoofdzaak beveiligingswerkzaamheden verricht, niet alleen te garanderen met een verwijzing naar de overheid als werkgever. Wij hebben dan ook in de tweede nota van wijziging een voorstel opgenomen dat de minister van Justitie de bevoegdheid geeft om ook aan beveiligingsfunctionarissen in dienst van de overheid kwaliteitseisen te stellen.

Het stellen van «kwaliteitseisen» moet erin resulteren dat beveiligingsfunctionarissen bij zowel de rijksoverheid als de andere overheden bij indiensttreding, in overeenstemming met de geldende wettelijke bepalingen, worden gescreend en aan soortgelijke opleidingseisen als de particuliere beveiligers voldoen. Aangezien de introductie van deze, voor de overheden onverwachte, nieuwe wettelijke verplichting om aanpassingen vraagt, is het nodig een overgangsregime te creëren.

Wij willen echter nog een aantekening maken, gebaseerd op één van de andere specifieke overheidsverantwoordelijkheden. Wij willen personen die als gevolg van werkgelegenheidsstimulerende maatregelen, na langdurige werkloosheid een plaats in het arbeidsproces bij de overheid hebben verworven, niet confronteren met eisen waaraan zij naar alle waarschijnlijkheid niet (onmiddellijk) kunnen voldoen.

Bij het stellen van eisen zal de overheid dan ook onderscheid moeten maken naar de aard van de werkzaamheden die de concrete persoon (kan) verricht(en).

Vanzelfsprekend zijn de door deze functionarissen te verrichten werkzaamheden, ook nu al, naar evenredigheid aangepast aan het kwaliteitsniveau, bij voorbeeld doordat er een indringend (zowel qua tijd als qua intensiteit) toezicht op de dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden wordt gehouden. Wij stellen ons dus voor om het met succes voltooid hebben van een specifieke opleiding tot beveiligingsfunctionaris alleen voor ambtenaren in *reguliere* (tijdelijke of vaste) overheidsdienst verplicht te stellen. Voor de uitoefening van beveiligingswerkzaamheden die overwegend worden uitgeoefend in het kader van werkgelegenheidsstimulerende maatregelen, zal de begeleiding (toezicht en opleiding) worden voortgezet zoals dat thans gebeurt.

Dit betekent in concreto dat opleidingseisen en een zekere screening, na een overgangsperiode, alleen gevolgen zullen hebben voor personen die in gewone tijdelijke of vaste overheidsdienst beveiligingswerkzaamheden verrichten als in het onderhavige wetsvoorstel bedoeld. Voor de goede orde zij opgemerkt dat personen die beveiligingswerkzaamheden verrichten bij een bestuursorgaan in opdracht van een particuliere beveiligingsorganisatie, in dienst zijn van de particuliere beveiligingsorganisatie en niet van het bestuursorgaan.

Wij vertrouwen erop met deze wijziging van het wetsvoorstel tegemoet te komen aan hetgeen door de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie op dit punt is bepleit.

Over de werkverbanden in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), waarvoor wij een wetswijziging voorstelden teneinde het verrichten van beveiligingswerkzaamheden voor derden door deze categorie toch mogelijk te maken, maken de leden van drie fracties nog opmerkingen. De leden van de CDA-fractie zijn verheugd over de voorgestelde wijziging. De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vragen of de in het wetsvoorstel opgenomen opleidings- en andere eisen niet ook voor personen in sociale werkverbanden moeten gelden.

In de praktijk zullen de beveiligingswerkzaamheden die werknemers in het kader van de sociale werkvoorziening verrichten qua aard, niveau en noodzakelijke begeleiding zodanig zijn dat deze zich, evenals de werkzaamheden in het kader van de werkgelegenheidsstimulerende maatregelen, veelal zullen beperken tot de publieke sector. De werkzaamheden die wel voor derden op lokatie worden verricht, zijn meestal

functies als conciërge, clublokaal-beheerder en receptionist waarbij van specifieke beveiligingswerkzaamheden geen sprake is. Over het geval dat iemand in het kader van de sociale werkvoorziening in staat is beveiligingswerk voor derden te verrichten en een dergelijke functie ook ambieert, willen wij het volgende opmerken.

Sedert het moment waarop wij de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel indienden, waarin een wijziging van artikel 13 van de WSW is opgenomen, zijn er ontwikkelingen geweest die ons ertoe brengen op die voorgestelde wijziging terug te komen. Op 21 juni jl. is bij de Tweede Kamer een door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorbereid wetsvoorstel ingediend, voor een nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening (Wsw), TK 1995–1996, 24 787). De (nieuwe) Wsw voorziet in een striktere afbakening van de doelgroep die gebruik kan maken van deze regeling. Dat betekent dat er voortaan alleen personen voor in aanmerking komen die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Onder de huidige WSW werd de regeling daarentegen ook wel gebruikt voor andere werklozen die nu, door uitbreiding van de Arbo-zorg en verruiming van AAW-werkvoorzieningen, veelal niet meer op de (nieuwe) Wsw zijn aangewezen. Door het indienen van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wsw is de wijziging van artikel 13 WSW niet meer opportuun. In hoeverre er onder de nieuwe Wsw een aparte regeling voor beveiligingswerkzaamheden (te verrichten voor derden) nog gewenst is, wellicht in de vorm van een overgangsregeling, zal in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel-Wsw nader worden bezien.

Wij gaan er daarbij vanuit dat Wsw-ers in beginsel geen beveiligingswerkzaamheden voor derden zullen verrichten. Doen zij dat wel dan dienen betrokkenen voor het uitoefenen van zo'n functie te werken onder verantwoordelijkheid van een particuliere beveiligingsorganisatie die over een door de minister van Justitie afgegeven vergunning beschikt. Dit impliceert dat de betrokken beveiligingsfunctionarissen ook aan alle vereisten zullen moeten voldoen die voor de particuliere beveiligers gelden (screening en opleiding).

4.3. Recherchebureaus

De leden van de VVD-fractie menen dat het wetsvoorstel weliswaar in vele regelingen voorziet, maar vraagt zich af welke mogelijkheden de burger heeft om controle uit te oefenen op de rechtmatigheid van over hem verkregen en geanalyseerde gegevens.

De problematiek die deze leden aansnijden hoort niet thuis in dit wetsvoorstel, tenzij er inderdaad van onregelmatigheden is gebleken en op grond daarvan overwogen moet worden of de vergunning dient te worden ingetrokken. De regels rond persoonsregistratie zijn opgenomen in privacyregelingen als de WpR en de WpoIR. Daar sluit het onderhavige wetsvoorstel op aan. Zo verplicht de WPR in beginsel elk bedrijf dat een persoonsregistratie voert, deze persoonsregistratie aan te melden bij de Registratiekamer (artikel 24). Het niet nakomen van deze verplichting is strafbaar gesteld in artikel 50 WPR. Wat een persoonsregistratie is, blijkt uit artikel 1 WPR (een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd). Reeds nu moet elk recherchebureau op grond van de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties een kopie van een ontvangstbevestiging van de aanmelding bij de Registratiekamer overleggen, zodat blijkt dat het recherchebureau zich daadwerkelijk heeft aangemeld bij de Registratiekamer.

Daarbij wordt ervan uitgegaan dat ieder recherchebureau over een

persoonsregistratie beschikt. De werkzaamheden van zo'n bureau brengen immers met zich dat van opdrachtgevers afkomstige en tijdens bepaalde onderzoeken verkregen persoonsgegevens, mede vanwege een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering, geautomatiseerd of systematisch geordend, gedurende een bepaalde periode worden bewaard. Recherchebureaus die zich bij het ministerie van Justitie aanmelden, wordt meegedeeld dat handelen in strijd met de WPR, naast de sancties die de WPR daarop stelt, kan leiden tot het opleggen van een administratieve boete en intrekking van de vergunning.

De recherchebureaus die bij een vergunningaanvraag geen aanmeldingsbewijs van de Registratiekamer bijvoegen omdat zij stellen geen persoonsregistratie te voeren, kunnen niet met die eenvoudige mededeling volstaan. De motivering die het recherchebureau vervolgens geeft, wordt tezamen met een kopie van de vergunningaanvraag toegezonden aan de politie van de regio waar het bureau is gevestigd, opdat ter plekke onderzoek kan worden ingesteld.

Het ministerie van Justitie stuurt de Registratiekamer op verzoek een overzicht van recherchebureaus die stellen geen persoonsregistratie te voeren opdat ook dit orgaan desgewenst onderzoek in kan stellen. Op grond van artikel 46 WPR kan de Registratiekamer immers ambtshalve besluiten een onderzoek in te stellen naar de manier waarop met persoonsregistraties wordt omgegaan. Ook bepaalt datzelfde artikel dat een belanghebbende of een rechtspersoon die namens de belanghebbende(n) optreedt, de Registratiekamer kan verzoeken een onderzoek in te stellen.

Handelt het recherchebureau in strijd met de WPR, dan kan de belanghebbende of de rechtspersoon namens hem, de rechter verzoeken dat handelen te verbieden en te bevelen maatregelen te treffen tot herstel van eventueel geleden schade (artikel 10 WPR).

Dat de verplichting tot het overleggen van een aanmeldingsbewijs van de Registratiekamer bij een vergunningaanvraag zeker zinvol is en in de praktijk dwingt tot kennisneming van de voorschriften over persoonsregistratie, moge blijken uit de grote aantallen informatievragen die bij de Registratiekamer terecht zijn gekomen sedert het bestaan van deze verplichting. Sinds 1 december 1993 heeft de Registratiekamer méér dan driehonderd keer gesprekken gevoerd met en informatie en uitleg gegeven aan recherchebureaus en particuliere beveiligingsbedrijven. In tegenstelling tot hetgeen de leden van de VVD-fractie vermoeden, vindt dus in het kader van de onderhavige wetgeving niet slechts een rechtmatigheidstoets achteraf plaats, doch ook begeleiding en voorlichting vooraf. De aanmeldingsplicht als vergunningvereiste biedt daarnaast inzicht in de plaatsen waar persoonsregistraties worden bijgehouden. Dat vergemakkelijkt de controle. Op het gebruik van informatie uit politieregisters zijn wij in paragraaf 3.2. al ingegaan.

De Enquêtecommissie opsporingsmethoden, waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen, wijst er, op pagina 466 van het Eindrapport, niet alleen op dat koppeling van politieregisters met registers uit de niet-publieke sector naar huidig recht voor opsporingsdoeleinden niet is toegestaan, maar dat ook het «ruilen» van gesloten informatie uit politieregisters met derden (bijvoorbeeld particuliere recherchebureaus) uit den boze is en expliciet verboden moet worden. Dat verbod bestaat al. Politieregisters kennen een gesloten verstrekkingenregime; alleen de instanties die uitdrukkelijk bij of krachtens de wet zijn aangewezen kunnen informatie uit de registers krijgen. Wat betreft de wijze van handhaven van de WpoIR, willen wij graag verwijzen naar onze reactie op vragen van deze leden over dezelfde problematiek, opgenomen in paragraaf 3.2.

Verder blijven deze leden het een lastig punt vinden dat bedrijfsrecherchediensten niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen en

zij verzoeken ons nogmaals te overwegen of opnemng van deze diensten mogelijk en wenselijk is.

Wij betwijfelen of met het opnemen van bedrijfsrecherchediensten in dit wetsvoorstel het doel dat de leden nastreven, wordt bereikt. Als wij deze leden goed begrijpen vrezen zij dat met het verzamelen van gegevens en het aanleggen van bestanden, ook als dat niet in opdracht van derden gebeurt, de kans groot is dat de privacy van mensen in het geding komt. Het vergunningensysteem en de kwaliteitseisen zoals die in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde zijn, bieden voor dit probleem echter geen soelaas. Dit is een thema dat meer in de systematiek van de privacywetgeving thuishoort dan in het onderhavige wetsvoorstel. Ook bedrijfsrecherchediensten zijn onderworpen aan de geldende privacyregelingen, aan de WPR en, voor zover relevant, aan het aan de WPR gekoppelde Besluit gevoelige gegevens. Met inwerkingtreding van de Europese privacy-richtlijn (Richtlijn 95/46/EG) worden de waarborgen echter verder uitgebreid. Ter implementatie van deze richtlijn bereiden wij het voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) voor, een wet die de WPR uiterlijk op 24 oktober 1998 zal gaan vervangen. De WBP zal voor de opslag van gegevens over strafbare feiten bij zondere regels geven. Wij zeggen deze leden graag toe hun zorgen omtrent bedrijfsrecherchediensten te betrekken bij de voorbereidingen voor deze nieuwe privacywetgeving. De indiening van het wetsvoorstel valt rond juni 1997 te verwachten.

De leden van de SP-fractie treffen in het onderhavige wetsvoorstel geen limitering aan van het schaduwen en onderzoeken van gegevens van burgers door recherchebureaus en zij vragen ons dan ook of er in dat opzicht geen regeling, mogelijk in de vorm van een gedragscode, kan worden opgesteld.

Ook deze leden willen wij er op wijzen dat de problematiek die zij aan de orde stellen thuis hoort in de privacyregelgeving. Artikel 5 van de WPR stelt in die zin grenzen aan het schaduwen en onderzoeken van gegevens van burgers, dat slechts op rechtmatige wijze verkregen persoonsgegevens – verzameld in overeenstemming met het doel waarvoor de registratie is aangelegd –, geregistreerd mogen worden. De WPR spreekt echter uitsluitend van persoonsregistratie, in de zin van het houden van een verzameling persoonsgegevens. Is er geen sprake van persoonsregistratie dan is de WPR niet van toepassing. Bovendien is het toetsingscriterium bij het verzamelen van gegevens slechts beperkt (rechtmatigheid en in overeenstemming met het doel). Bij de implementatie van de eerdergenoemde EG-richtlijn zal dat veranderen. In artikel 2, waarin de definities van in de richtlijn gebruikte termen zijn opgenomen, blijkt nadrukkelijk onder het verwerken van persoonsgegevens ook te worden verstaan het verzamelen van die gegevens. Uit artikel 7 van de richtlijn, dat op recherchebureaus van toepassing is, blijkt dat voldaan moet zijn aan het proportionaliteitsvereiste voor een gerechtvaardigde verwerking van gegevens. Dat betekent dat het belang van het recherchebureau of van degene waar het bureau de opdracht voor uitvoert, zwaarder moet wegen dan het belang van de natuurlijke persoon (waar de te verzamelen gegevens betrekking op hebben) bij bescherming van diens fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer. In de wetgeving die uitvoering zal geven aan de richtlijn, zal dus ook aan deze vorm van privacy-bescherming aandacht worden geschonken.

Overigens bevat de WPR wel bepalingen over het instellen van een gedragscode (artikel 15). De gedragscode is evenwel niet dwingend voorgeschreven. Wel heeft de verplichte aanmelding van recherchebureaus (en beveiligingsorganisaties mits van toepassing) bij de Registratiekamer

een soortgelijke functie als een gedragscode (artikel 24 WPR). De aanmelding geschiedt via een speciaal formulier en wordt bekendgemaakt.

Ook wordt een afschrift van het formulier voor een ieder ter inzage gelegd.

5. Waarborgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid

5.1. Personeel

De leden van de PvdA-fractie refereren aan een onderzoek naar de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de particuliere beveiligingsbranche, uitgevoerd in opdracht van de Unie BLHP (thans de Unie), waaruit van misstanden zou blijken.

Het door deze leden bedoelde onderzoek toonde inderdaad aan dat de arbeidsomstandigheden in de beveiligingsbranche voor verbetering vatbaar waren.

In het eerdergenoemde structureel «Overleg ministerie van Justitie – Particuliere beveiligingsorganisaties», waaraan vertegenwoordigers van rijksoverheid, bedrijfsbeveiligingsorganisaties en vakbonden deelnemen, heeft dit onderwerp meermalen op de agenda gestaan. Dit heeft geleid tot de oprichting van een «Commissie Kwaliteit van de Arbeid» waarin de Unie en vertegenwoordigers van de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties samen aan de slag zijn gegaan om oplossingen voor de gesignaleerde problemen te vinden. Wat betreft de problemen rond de arbeids- en rusttijden bood de nieuwe Arbeidstijdenwet (Stbl. 598, 1995) reeds een oplossing. Voor de particuliere beveiligingsbranche zijn de normen uit die wet op 1 januari 1996 overgenomen in de CAO. Door de veranderde rol van de «arbeidsinspectie», vastgelegd in de nieuwe Arbeidstijdenwet, is tevens een betere controle op naleving van die normen gewaarborgd. Ook ten aanzien van naleving van de materiële normen als salarisuitbetaling, overwerkvergoeding en vakantiegeld-uitkering biedt de nieuwe CAO een voor de werknemers betere regeling. Zo zal de werkgever bij ontstane twijfel aan de Sociale Commissie, die toeziet op naleving van de CAO, moeten aantonen dat hij zich aan de gestelde regels houdt en is het niet langer de werknemer die aan moet tonen dat de werkgever onjuist handelt. Dit komt dus neer op een omkering van de bewijslast. Verder zijn zaken betreffende de veiligheid van het personeel in de Commissie Kwaliteit van de Arbeid aan de orde gesteld. Dat heeft geleid tot het opnemen van een veiligheidsprotocol in de CAO.

Daarin zijn zaken geregeld als het beschikbaar hebben van bepaalde communicatiemiddelen. Over enkele andere punten is nog overleg gaande.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de rechtspositie van particuliere beveiligingsorganisaties als ze vier weken nadat ze een verzoek om toestemming hebben gevraagd voor indienstneming van een nieuw personeelslid (artikel 7, eerste of tweede lid), nog geen uitsluitel hebben gekregen.

Ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet, als geen beslistermijn in de betreffende wet wordt genoemd, een redelijke termijn in acht worden genomen. Kan de beschikking niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden gegeven, dan moet de aanvrager daarvan in kennis worden gesteld en dient de termijn te worden genoemd waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Heeft de aanvrager binnen acht weken helemaal niets gehoord dan kan hij op basis van de Awb daartegen bezwaar maken en eventueel in beroep gaan bij de bestuursrechter. De organisatie zal in dat geval dus acht weken moeten afwachten alvorens gefundeerd juridische actie te

kunnen ondernemen. Zoals wij in de memorie van antwoord al meldden, is het gebruikelijk dat beveiligingsorganisaties binnen één tot vier weken bericht ontvangen.

5.2. Installatie van alarmapparatuur

De leden van de VVD-fractie menen dat het op gespannen voet staat met het vrije-markt-mechanisme als via een verplichting voor particuliere alarmcentrales ook derden verplicht worden om aan de eisen ingevolge dit wetsvoorstel te voldoen.

De algemeen bedrijfseconomische tendens in de technische branche laat tegenwoordig een toenemende gerichtheid op kwaliteitsverbetering zien, ingegeven door het streven naar een sterkere concurrentiepositie. In de sector van alarminstallatiebedrijven wordt dat bovendien nog bevorderd door de toenemende eisen die verzekeringsmaatschappijen stellen. Het ligt derhalve voor de hand dat de overheid, gebruik makend van die ontwikkelingen in de markt en in samenspraak met de branche, tot bepaalde kwaliteitsafspraken tracht te komen. De Stichting Coördinatie Commissie Beveiliging (CCB) heeft een projectgroep Certificatie Particuliere Alarmcentrales ingesteld, waarin de overheid vertegenwoordigd is (ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken), alsmede afgevaardigden van de Nederlandse Vereniging van Ondernemers in de Beveiligingsbranche (NVOB), sectie Alarmcentrales, de Unie van elektrotechnische ondernemers, de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB), het Verzekeraars Instituut voor Preventie, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Vereniging van Rolluiken-, Markiezen- en Zonweringbedrijven, de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB en de NVOB/VPB sectie Alarmcentrales. Deze projectgroep heeft een regeling ontwikkeld, genaamd Borg 2.0, waarbij het mogelijk is om de kwaliteit van particuliere alarmcentrales te beoordelen. Bovendien wordt met toepassing van die regeling de kwaliteit van de alarmcentrale-dienstverlening herkenbaar en onderling vergelijkbaar. Daarmee wordt de handhaving en controle gemakkelijker en wordt de kans op vals alarm tot een minimum teruggebracht. Ook zien de branche-vertegenwoordigers in die toenemende professionalisering mede een mogelijkheid om de bedrijfstak een hoger aanzien te verschaffen.

Aansluitend bij het vrije-markt-principe blijft het natuurlijk steeds mogelijk om op andere wijze dan middels de bedoelde regeling (Borg 2.0) vast te laten stellen of een installatie aan de kwaliteitseisen voldoet. Dat zal dan per geval apart moeten worden vastgesteld, tenzij er een andere regeling door de branche wordt ontwikkeld die eveneens aan de normen voldoet. Voor de invoering van die normen zal een periode in acht worden genomen waarbij eerst een audit wordt uitgevoerd bij alle bestaande particuliere alarmcentrales met een ministeriële vergunning.

Die centrales waarbij onvolkomenheden worden vastgesteld, krijgen de gelegenheid om de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Pas als bij een herkeuring wederom blijkt dat niet aan de eisen wordt voldaan, volgt een aanzegging dat de vergunning zal worden ingetrokken, omdat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet in acht zijn genomen.

Herstelt de centrale het geconstateerde gebrek dan meteen, dan zal de intrekking achterwege kunnen blijven.

Dát er kwaliteitsnormen worden gehanteerd is, zoals hierboven al aangegeven, niet alleen maar te voeren op overheidsbemoeienis, maar vloeit tevens voort uit ontwikkelingen binnen de markt zelf. Bovendien zullen er rond 1998, zoals hierboven in paragraaf 1 al gemeld, op Europees niveau afspraken gemaakt zijn over de te hanteren normen bij alarminstallaties.

Enkele Europese normen zijn al operationeel. Het is dus voor bonafide installatiebedrijven onontkoombaar om volgens bepaalde kwaliteitsnormen te werken. Dit alles maakt, naar onze mening, duidelijk dat de

eisen gericht zijn aan het adres van de alarmcentrales en de alarminstallateurs. Niet kan het een derde verboden worden om zich ergens een goedkope installatie aan te schaffen die niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Hij zal zich echter moeten realiseren dat dit impliceert dat een alarmcentrale hem in dat geval geen diensten kan bewijzen. Is het geïnstalleerde alarm dermate slecht dat bij herhaling vals alarm wordt geslagen en weigert de betrokkene zijn te beveiligen object van een betere installatie te voorzien, dan zou uiteindelijk wel eens sprake kunnen zijn van het begaan van het strafbare feit van artikel 142, eerste lid, Wetboek van Strafrecht (Hij die opzettelijk door valse alarmkreten of signalen de rust verstoort . . .). Het is dus in aller belang dat de kwaliteit van alarminstallaties verzekerd is: het algemeen belang om geen onnodig beslag te leggen op de politiecapaciteit vanwege valse alarmmeldingen en het belang van verzekeraar, verzekerde, alarmcentrale en wederom het algemeen belang om te kunnen vertrouwen op een alarmmelding als er echt iets aan de hand is. Dit alles biedt, naar onze mening, voldoende rechtsgrond voor de formulering van de bepalingen zoals die in artikel 10 van het voorstel zijn opgenomen.

6. Uitvoering en handhaving

De leden van de D66-fractie blijven twijfels houden over de toezichthoudende taak van de politie. Uit hun toelichting blijkt dat zij vooral bezorgd zijn over het gebruik van gegevens en de uitwisseling daarvan.

Zij noemen dit het «grijze gebied» en verwijzen naar hun eerdere opmerkingen over het bestaan van «old boys»-netwerken.

In paragraaf 3.2 zijn wij ingegaan op de door deze leden gesignaleerde problemen. Wij hebben daar ook tot uitdrukking gebracht dat wij eventuele netwerken waarin het uitwisselen van vertrouwelijke informatie uit politieregisters plaatsvindt, in kaart willen brengen en actief willen bestrijden, ook als het om informatie-uitwisseling gaat die ogenschijnlijk geen kwaad kan. Over te nemen nieuwe maatregelen zullen wij een beslissing nemen nadat het in paragraaf 3.2 beschreven onderzoek is afgerond.

Op de concrete uitoefening van toezicht zijn wij in paragraaf 1 reeds ingegaan naar aanleiding van vragen van de SP-fractie en in paragraaf 2 naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie. De leden van de D66-fractie stellen dit punt eveneens in deze paragraaf aan de orde en vragen ons in welke mate gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheden die in artikel 11, tweede en derde lid, zijn toegekend aan de ambtenaren, bedoeld in het eerste lid. Ook willen zij graag weten in hoeverre er sprake is van een uniform beleid, of de informatiestromen gecoördineerd worden en wat wij vinden van een soort centraal verzamelpunt voor op grond van artikel 11 verkregen informatie.

Zoals wij in paragraaf 1 hebben uiteengezet, voelen wij niet voor een dagelijks toezicht op alle activiteiten van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Ons beleid is gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóóraf, dat wil zeggen voordat een vergunning wordt verstrekt en voordat nieuwe personeelsleden hun werkzaamheden gaan verrichten. De in het voorstel opgenomen regelgeving voorziet er dus in dat zowel het bedrijf zelf als de daar werkzame personen aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Wij menen dan ook dat een bedrijf dat aan alle toetsingscriteria voldoet ons vertrouwen behoort te genieten en niet dagelijks geconfronteerd hoort te worden met allerlei controles. Alle eerdergenoemde toezichtmechanismen, die er meestal vanzelf toe leiden dat zaken die mis dreigen te gaan aan het Ministerie van Justitie worden gemeld, voorzien in voldoende mogelijkheden om te corrigeren waar dat nodig is. Als er signalen zijn dat een bedrijf of een werknemer bij zo'n bedrijf zich niet aan de gestelde regels houdt, dan biedt artikel 11 de mogelijkheid om concreet onderzoek te doen. Die

signalen kunnen binnenkomen bij collega-bedrijven, bij de branche, bij de politie of bij het ministerie van Justitie.

Met het verplicht stellen van het voorzien in een klachtenregeling zal het nog gemakkelijker zijn om zulke signalen op te vangen. In de praktijk vindt over de uitvoering van de (huidige) wet veelvuldig overleg plaats tussen het ministerie van Justitie en de andere betrokkenen, ook de politie. Voor zover gesproken kan worden van een «centraal meldpunt» fungeert het ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken, als zodanig. Ten aanzien van het specifieke probleem van de ongeoorloofde informatieverstrekking uit politieregisters willen wij, zoals al eerder aangegeven, de resultaten van het onderzoek afwachten om te kunnen beoordelen of in dat opzicht aanvullende andere maatregelen, waaronder extra toezicht, gewenst zijn.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal