

DE PARTICULIERE BEVEILIGING BEWAAKT?

Evaluatie regelgeving particuliere
beveiligingsorganisaties

- eindrapport -

drs. H. Batelaan
drs. J. Bos

Amsterdam, juli 2003
Regioplan publikatienr. 1031

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

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

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

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

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

VOORWOORD

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

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

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

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

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

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

Amsterdam, juni 2003

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

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

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

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

Op grond van deze onderzoeksdoelstelling zijn vier hoofdvragen geformuleerd¹.

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

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

1. Duidelijkheid en adequaatheid van de regelgeving

Duidelijkheid begrippen

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

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

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

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

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

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

Duidelijkheid en adequaatheid taakafbakening

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

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

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

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

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

Adequaatheid met betrekking tot technologische ontwikkelingen

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

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

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

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

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

2. Toepasbaarheid van de regelgeving

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

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

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

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

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

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

3. Handhaving en naleving van de regelgeving

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 INLEIDING: PARTICULIERE BEVEILIGING, REGELGEVING EN EVALUATIE

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

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

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

1.2 De branche in vogelvlucht

Het veld

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

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

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

De WPBR onderscheidt vier typen activiteiten in de particuliere beveiligingsbranche:

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

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

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

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

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

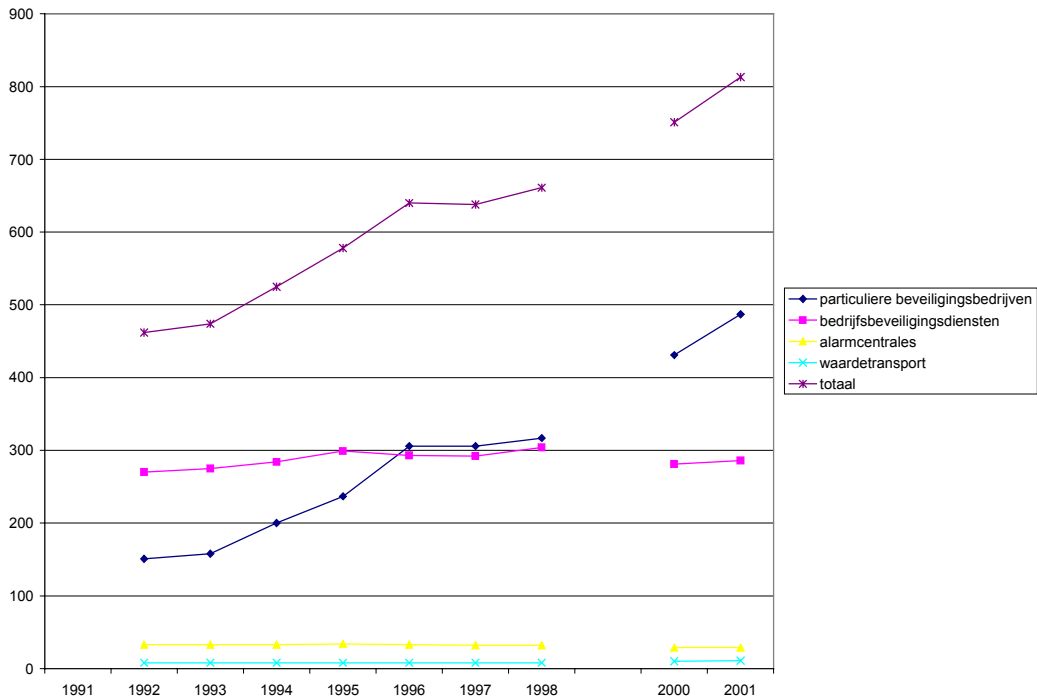
⁴ Dijk, F. van en J. de Waard (2001) Publieke en private veiligheidszorg: nationale en internationale trends. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Beleidszaken.

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

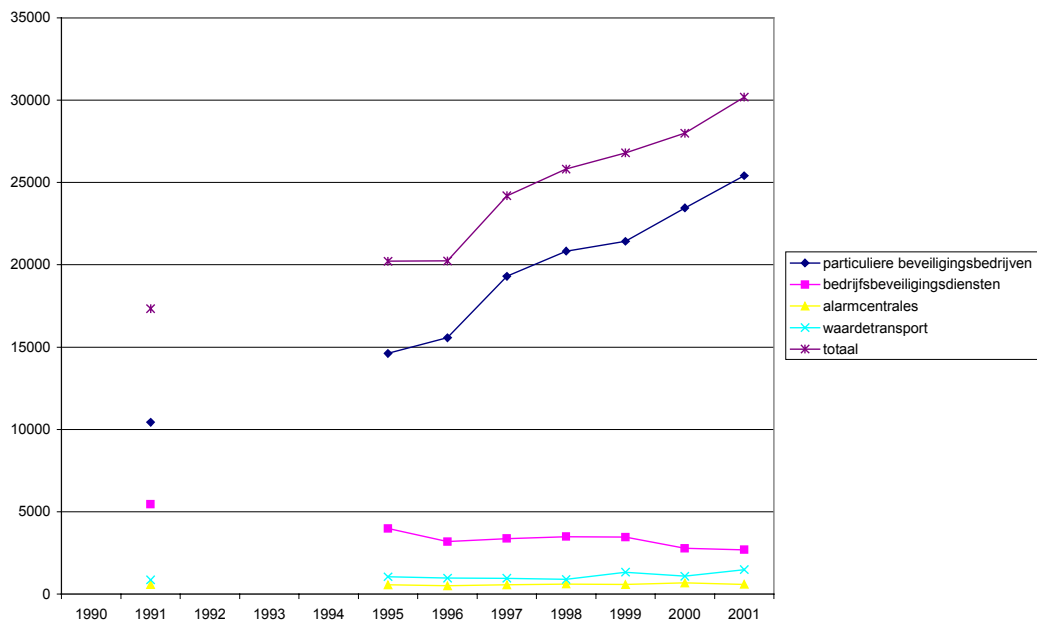
⁶ Jaarboek Beveiliging 2003.

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

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

Figuur 1.1 Private veiligheidszorg aantal bedrijven 1992-2001


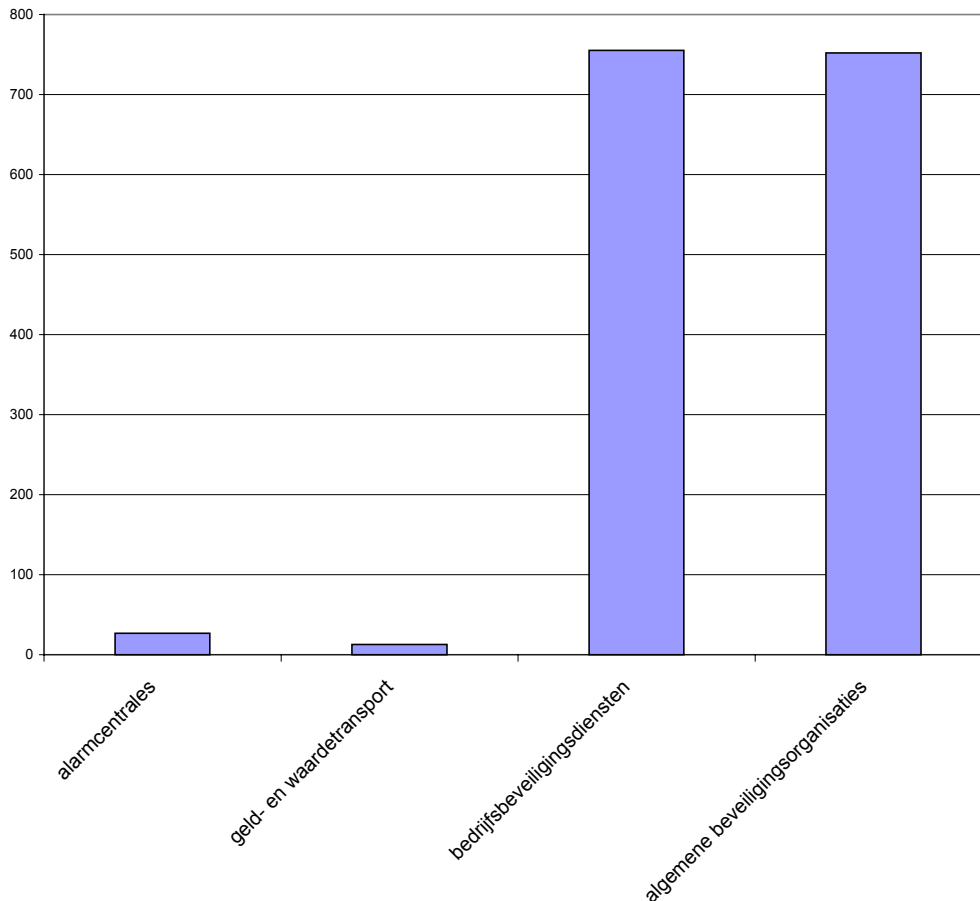
Bron: Beveiligingsjaarboek 2000 en 2003.

Figuur 1.2 Private veiligheidszorg aantal werknemers 1991-2001


Bron: Beveiligingsjaarboek 2000 en 2003.

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

Figuur 1.3 Particuliere beveiligingsorganisaties naar type, 2003



Bedrijfsbeveiligingsdiensten inclusief horecabeveiligingsdiensten; algemene beveiligingsorganisaties inclusief horecabeveiligingsorganisaties.

Bron: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

Organisaties

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

⁹ Dit cijfer is exclusief recherchebureaus.

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

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

De regelgeving

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

Toetsing en handhaving

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

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

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

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

1.3 Het evaluatieonderzoek

Onderzoeksvragen

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

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

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

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

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

¹³ Bron: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

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

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

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

Onderzoeksopzet

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

Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de volgende instellingen¹⁵:

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

¹⁵ Voor een volledig overzicht: zie bijlage.

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

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

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

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

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

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

1.4 Opbouw rapport

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

2 DE WPBR IN VOGELVLUCHT

2.1 Inleiding

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

2.2 Doel en opzet van de wet

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

Doelstelling van de WPBR

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Algemene regelgeving

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

De vergunning

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

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

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

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

De toestemming

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

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

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

De bekwaamheid

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

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

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

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

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

De betrouwbaarheid

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

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

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

Beperkingen en voorschriften

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

Ontheffingen

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

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

De handhaving

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

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

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

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

2.4 Specifieke regelgeving

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

Branchespecifieke opleidingseisen

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

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

Bijzondere activiteiten

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

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

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

Overgangsbepalingen

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

3 DE WPBR: UITVOERING EN UITVOERBAARHEID

3.1 Inleiding

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

3.2 Algemeen

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

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

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

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

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

3.3 De vergunningverlening

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

3.3.1 Duidelijkheid

Definitie beveiligingswerkzaamheden

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

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

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

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

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

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

Vergunningplicht beveiliging semi-overheidsinstellingen

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

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

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

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

3.3.2 De uitvoering

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

Vergunningadvies regiopolitie

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

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

Geldigheidsduur vergunning en toestemming

Een vergunning wordt verleend voor een periode van ten hoogste vijf jaren en kan telkens worden verlengd voor een periode van eveneens ten hoogste vijf jaren (artikel 4, lid 4; WPBR).

De toestemming is beperkt geldig. De toestemming vervalt na verloop van de geldigheidsduur van het legitimatiebewijs (maximaal 3 jaar geldig). Voor zover het gaat om personeel dat op grond van de wet geen legitimatiebewijs bij zich hoeft te dragen (het personeel dat geen beveiligingswerkzaamheden verricht) verloopt de toestemming drie jaar nadat deze is verleend (paragraaf 2.4; Circulaire PBR).

³ Bron: Ministerie van Justitie, Directie Bestuurszaken.

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

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

Toetsingscriteria

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

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

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

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

3.4 De toestemming

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

3.4.1 Duidelijkheid

Toestemmingsaanvraag

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

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

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

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

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

3.4.2 De uitvoering

Doorlooptijden

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

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

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

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

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

Leges

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

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

3.4.3 Het legitimatiebewijs

Uitvoering legitimatiebewijs

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

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

Invullen legitimatiebewijs

Het legitimatiebewijs bevat een verklaring van de daartoe op grond van de wet bevoegde korpchef of commandant (...) (artikel 13, lid 2; RPBR).
(...) De korpchef kan hier volstaan met het plaatsen van zijn handtekening (...) (artikel 13, toelichting op de RPBR).

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

⁵ Persoonsgebonden, vergelijkbaar met een rijbewijs.

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

Aanvraagformulier

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

3.4.4 Bekwaamheid

Algemene opleiding

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

De verplichting in het eerste lid geldt niet voor:

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

(Artikel 2, lid 2; RPBR).

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

Specifieke opleidingen

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

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

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

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

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

Toets leidinggevenden

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

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

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

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

3.4.5 Betrouwbaarheid

Screening

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

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

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

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

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

¹⁰ Zoals HKS, Xpol, BPS en CJD.

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

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

Betrouwbaarheidscriteria

De toestemming wordt onthouden indien:

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

(Paragraaf 2.1; CPBR).

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

Hardheidsclausule

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

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

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

3.5 Beperkingen en voorschriften

Melden activiteiten

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

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

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

Jaarverslag

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

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

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

Personeelsinstructie

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

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

3.6 Ontheffingen

Ontheffing uniformverbod

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

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

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

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

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

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

Ontheffing verbod op 'samenloop'

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

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

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

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

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

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

3.7 Bijzondere bepalingen

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

3.7.1 Geld- en waardetransport

Eisen aan geld- en waardetransport

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

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

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

Ontheffing

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

Screening

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

Melden activiteiten

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

3.7.2 Particuliere alarmcentrales

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

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

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

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

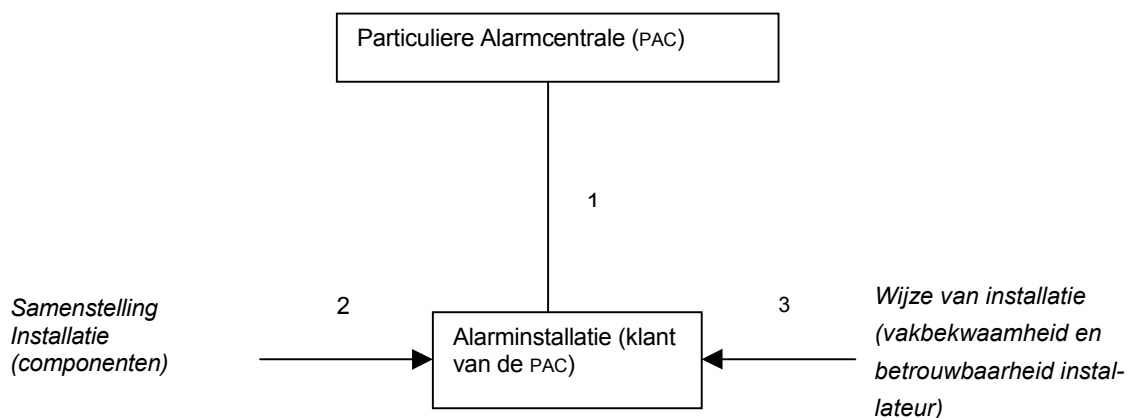
Certificering

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

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

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

Figuur 3.1 Alarminstallatie conform WPBR



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

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

Vergunningplicht bedrijfsalarmcentrales

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

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

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

Vakbekwaamheid en betrouwbaarheid installateur

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

Alarminstallateur: een persoon die:

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

(Artikel 1, onder g; WPBR).

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

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

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

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

De alarmapparatuur

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

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

Nodeloze alarmeringen

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

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

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

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

²⁰ Eindrapport VUV, 2003.

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

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

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

Naleving en handhaving

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

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

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

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

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

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

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

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

Voertuigvolgsystemen

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

In deze wet wordt verstaan onder:

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

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

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

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

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

3.8 Samenvatting

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

²¹ De certificering is neergelegd bij de stichting Certificering Motorrijtuigbeveiliging.

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

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

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