

4 HANDHAVING EN NALEVING VAN DE WPBR

4.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Handhaving

4.2.1 Hoe wordt er gehandhaafd?

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

Tabel 4.1 Handhavingstaken en uitvoeringsinstanties

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2 In welke mate wordt er gehandhaafd?

Politieregio’s

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

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

Het Ministerie van Justitie

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

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

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

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

Bron: Ministerie van Justitie, DBZ.

4.2.3 Welke knelpunten doen zich bij de handhaving voor?

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

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

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

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

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

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

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

2. Totaalbeeld van lokale particuliere beveiligingsmarkt ontbreekt

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

3. Gebrek aan kennis van de WPBR bij de wijkteams

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

4. Strijdige politietaken

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

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

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

5. Tekortschietend instrumentarium

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

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

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

6. Bewijslast

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

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

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

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

7. Vergunningaanvragen, toestemmingen, ontheffingen zijn momentopnamen

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

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

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

4.3 Vervolging en strafbaarstelling

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Naleving van de WPBR, zelfregulering door de branche

4.4.1 Naleving

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

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

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

1. Gebrekkige kennis van de wet

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

2. Kosten inhuren van beveiligingsorganisaties

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

3. Doorlooptijd vergunningaanvraag/aanvraag toestemming

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

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

4. Mogelijkheid tot inzet van personeel ‘in opleiding’

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

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

5. Strijdigheid politietaken

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

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

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

4.4.2 Zelfregulering door de beveiligingsbranche

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

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

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

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

⁹ Zie ook onder paragraaf 5.2.3.

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

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

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

4.5 Samenvatting

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

5 TAAKAFBAKENING IN HET PUBLIEKE DOMEIN

5.1 Inleiding

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

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

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

5.2 Taken en bevoegdheden volgens wet en regelgeving

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

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

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

De politie

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

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

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

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

De particuliere beveiligingsorganisaties

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

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

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

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

De gemeentelijke toezichthouders

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

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

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

5.3 Beleidsvoornemens inzake taken particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein

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

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

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

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

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

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

5.4 Taakafbakening in het publieke domein in de uitvoeringspraktijk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Stewards van uit spelende voetbalclubs bij uitwedstrijden

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

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

2. Horecaportiers in het uitgaansgebied

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

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

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

3. Beveiligers die van object naar object gaan

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

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

4. Evenementen in het publieke domein

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

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

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

5.5 Samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties

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

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

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

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

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

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

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

5.6 Samenvatting

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

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

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

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

6 SLOTBESCHOUWING

6.1 Doel van de wet, conclusies van deze evaluatie

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

Kader 6.1 De doelen van de WPBR

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

De WPBR draagt zorg voor de waarborging van:

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

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

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

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

Hieronder sommen we de belangrijkste conclusies nog eens op:

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

Kader 6.2 Conclusies evaluatie regelgeving particuliere beveiligingsbranche

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

Er zijn aldus knelpunten

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

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

6.2 Uitvoering van de wet; de vergunningverlening

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Handhaving

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

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

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

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

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

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

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

6.4 Naleving

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

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

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

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

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

6.5 Taakafbakening

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Handhaving vindt op dit punt nauwelijks plaats.

LITERATUURLIJST

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

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

KPMG (2002).

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

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

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

Jaarboek Beveiliging 2003.

Alphen aan den Rijn: Samsom.

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

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

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

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

Waard, J. de (1999).

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

BIJLAGEN

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

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

B. Vergunningverlening en ontheffing

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

C. Handhaving

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

D. (Taak)afbakening

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

E. De effectiviteit van het instrumentarium

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

Lijst van respondenten

BIJLAGE 2:

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

Ftf : Face-to-face interview

Tel. : Telefonisch interview

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

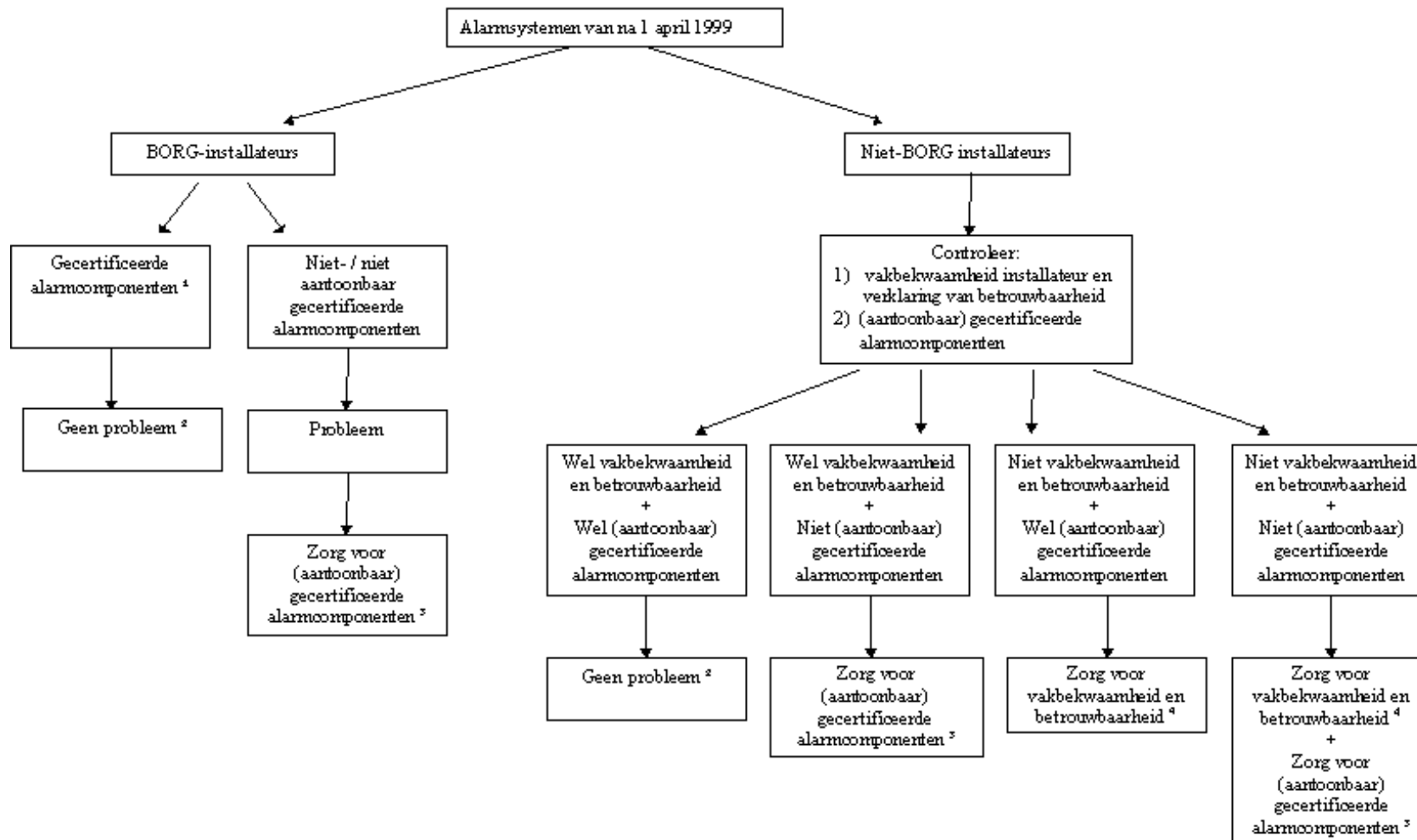
- een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel;
- een overzicht van de opzet en inrichting van het op te richten bedrijf;
- een instructie voor het personeel;
- een overzicht van maatregelen ter voorkoming dat vertrouwelijke informatie in handen komt van onbevoegden;
- een c.v. van de personen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

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

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

BIJLAGE 5:

Alarmsystemen van na 1 april 1999



Bron: Website NCP : www.ncpreventie.nl.

BIJLAGE 6:
Ingeschreven en afgedane zaken op grond van de WPBR
B6.1 Ingeschreven zaken WPBR/RPBR naar arrondissement (n = 87)

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

*) Nog niet alle afdoeningen van 2002 zijn bekend.

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

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

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

*) Nog niet alle afdoeningen van 2002 zijn bekend.

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

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

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

*) Nog niet alle afdoeningen van 2002 zijn bekend.

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

BIJLAGE: 7**Afkortingen**

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

