

23 478

Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

MEMORIE VAN ANTWOORD¹

Ontvangen 11 juli 1997

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie zich kunnen vinden in het wetsvoorstel en de wijze waarop wij daaraan uitvoering beogen te geven.

Deze leden hebben wel nog enige vragen over het door de politie uit te oefenen toezicht op de naleving van de wet. Zij vragen zich af of de nauwe (en groeiende) samenwerking tussen particuliere beveiligingsorganisaties en de politie, zoals die ook in de overeenkomst tussen de politie en de Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties (VPB) tot uitdrukking komt, aan een geschikt toezicht niet in de weg zou kunnen staan. Zij vragen op welke gronden ondergetekenden menen dat de onafhankelijkheid van de politie ten opzichte van de beveiligingsbranche voldoende gewaarborgd is. Zij herinneren aan de suggestie die in de Tweede Kamer is gedaan om het toezicht aan een «eigen» sectorgebonden controleorgaan toe te vertrouwen. Tevens refereren zij in dit verband aan de mededeling van de eerste ondergetekende in de Tweede Kamer dat er «niet zozeer» sprake is van het overdragen van taken aan de particuliere sector. Die mededeling komt deze leden weinig overtuigend voor.

De mededeling in de Tweede Kamer dat er «niet zozeer» sprake is van het overdragen van taken aan de particuliere sector, moet gezien worden in de context van hetgeen de eerste ondergetekende in het begin van datzelfde debat zei over de taakverdeling tussen politie, toezichthouders en particuliere beveiligingsbedrijven. De opvattingen over het begrip «veiligheid» en welke rol de politie in dat opzicht heeft, kan in de loop van de tijd verschuivingen ondergaan. Sommige aspecten van het veiligheidsbeleid, vooral die in de preventieve sfeer, zijn steeds meer als vanzelfsprekend een zaak van eigen verantwoordelijkheid van burgers geworden. Kon decennia geleden aan inbraakpreventie worden gedaan middels een patrouillerende wijkagent of politie-auto, tegenwoordig wordt van burgers verwacht dat zij allerlei methoden ontwikkelen om zelf aan inbraakbeveiliging te doen. Die particuliere verantwoordelijkheid varieert al naar gelang het te beschermen eigendom en de locatie van extra sloten op de deur tot alarminstallaties en de inzet van particuliere beveiligingsmedewerkers. Die werkzaamheden in de preventieve sfeer behoren niet (meer) allemaal tot de taak van de politie.

¹ Als bijlage is toegevoegd de tekst van de overeenkomst tussen de politie en particuliere beveiligingsorganisaties.

De leden van de CDA-fractie betogen dat het inzicht veld wint dat toezicht alleen dan aan de hogere verwachtingen kan beantwoorden als het wordt toevertrouwd aan instanties wier onafhankelijkheid in voldoende mate is gewaarborgd. Wij willen daaraan toevoegen dat bij effectief toezicht, afgezien van de onafhankelijkheid van de toezicht-houder, niet alleen repressief optreden een rol speelt doch, met een wederzijdse erkenning van elkaars belangen, ook een dialoog leidt tot preventieve actie; dat is een vorm van toezicht die vooral bij professioneel opererende organisaties effectiever blijkt dan louter controle. Dat inzake particuliere beveiligingstaken goed overleg met de politie plaatsvindt, is dus toe te juichen. Als de politie in een geregeld contact met de particuliere beveiligingsbranche staat, is zij veel beter in staat om tijdig bij te sturen als medewerkers uit die branche hun bevoegdheden dreigen te overschrijden. Ook in de overeenkomst tussen de politie en de VPB (die de leden van uw Kamer in afschrift hebben ontvangen) zijn die bevoegdheden duidelijk neergelegd en is bevestigd dat de politie de uiteindelijke regie heeft. In onze optiek bevestigt dit juist een erkenning van de onafhankelijke positie van de politie en het feit dat de particuliere beveiligingsbranche bereid is zich te schikken naar de aanwijzingen die zij van de korpschef of diens ondergeschikten ontvangen. De overeenkomst legt niets anders vast dan wat bij wet is toegestaan. Het is overigens niet voorstelbaar dat een «eigen» sectorgebonden controle-orgaan zich slechts zou beperken tot het ingrijpen als er problemen zijn gerezen. Ook een dergelijk controle-orgaan zou door regelmatige contacten binnen de branche trachten problemen te voorkomen. Wij zien niet hoe een dergelijk orgaan, méér dan de politie de vereiste distantie en onafhankelijkheid ten opzichte van de branche kan garanderen. De politie kent bovendien het veiligheidsterrein en is dus ook qua deskundigheid prima toegerust voor die taak. Overigens is het beleid erop gericht dat het toezicht in de praktijk niet bij uitsluiting op de schouders van de politie rust. Naast het gedegen onderzoek dat telkens bij iedere individuele vergunningaanvraag plaatsvindt, vindt structureel overleg plaats tussen ambtenaren van het ministerie van Justitie en vertegenwoordigers van allerlei organisaties werkzaam in de beveiligingsbranche, waarbij gesignaleerde problemen worden besproken en oplossingen worden gezocht en gevonden. Daarnaast blijkt de sociale controle in de beveiligingsbranche door de toenemende professionalisering steeds effectiever. Dat vergemakkelijkt het uitoefenen van gericht toezicht door de politie. De inmiddels in het wetsvoorstel ingebrachte mogelijkheid voor het verplicht stellen van een klachtenprocedure ten behoeve van burgers helpt eveneens bij het gericht uitoefenen van toezicht.

De leden van de CDA-fractie verzoeken, met een verwijzing naar de brief van de eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer van 28 februari 1997, om een representatieve beschrijving van het beeld dat de «eigen jurisprudentie», gebaseerd op de staande praktijk, oplevert.

Het aantal klachten dat bij het ministerie binnenkomt is beperkt tot enkele gevallen per jaar. In alle gevallen wordt de klacht onderzocht. Betreft het een (vermoedelijke) schending van de regelgeving, dan wordt de organisatie steeds om een reactie op de klacht gevraagd, zonodig voorafgegaan door een politie-onderzoek. Afhankelijk van de reactie van het bedrijf wordt beslist over bestuursrechtelijke maatregelen, die kunnen variëren van een waarschuwing, via een bestuurlijke boete en ontneming van de toestemming aan de leiding, tot het intrekken van de vergunning.

Betreft de klacht ontevredenheid van een opdrachtgever over bijvoorbeeld de uitvoering van een opdracht, dan wordt de klager doorverwezen naar de klachtencommissie van de branchevereniging, dan wel – voorzover het bedrijf daarbij niet is aangesloten – de civiele rechter.

Tenslotte vragen deze leden of de vrijwillige politiefunctionaris als bedoeld in artikel 3 Politiewet ook valt onder het verbod van artikel 5, tweede lid van het onderhavige wetsvoorstel.

In artikel 5, tweede lid, wordt het politiefunctionarissen niet (meer) toegestaan om hun functie bij de politie te combineren met een functie bij een particulier beveiligingsbedrijf of recherchebureau. Dat geldt ook voor de vrijwillige politiefunctionaris; ook bij deze persoon bestaat immers gevaar van vermenging van taken.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de organisatiegraad van particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en het bestaan van een klachtenregeling bij de desbetreffende organisaties. Dit om zicht te krijgen op de mogelijkheden voor burgers om te klagen over, met name, de persoonlijke levenssfeer.

Een groot deel van de particuliere beveiligingsbedrijven, waarbij samen zo'n 80% van de beveiligingsmedewerkers in dienst is, is aangesloten bij de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB). De organisatiegraad van particuliere recherchebureaus ligt aanzienlijk lager. Bij de VPB zijn 30 recherchebureaus aangesloten. Dat zijn vooral de iets grotere bureaus (met gemiddeld vijf werknemers). De VPB beschikt over een reglement voor de behandeling van klachten en geschillen over het handelen in strijd met de voor de VPB geldende gedragscode. In die gedragscode zijn bij voorbeeld regels opgenomen over correct optreden, geheimhouding, goede samenwerking met de politie en vaktechnische eisen. Naar wij begrijpen werkt die regeling bevredigend. Maar, juist omdat niet ieder bedrijf bij een branche-organisatie is aangesloten die met een klachtenregeling werkt, hebben wij inmiddels de mogelijkheid tot het eisen van een klachtenregeling in het wetsvoorstel opgenomen. In artikel 6 is bepaald dat de Minister van Justitie regels kan stellen met betrekking tot de behandeling van klachten. Bij een vergunningaanvraag zal, na inwerkingtreding van dit voorstel, steeds verlangd worden dat, naast een instructie voor het personeel, ook een klachtenregeling wordt overgelegd die de goedkeuring van het ministerie van Justitie behoeft. Om aan vergunningaanvragers duidelijk te maken wat onder een goede klachtenregeling verstaan wordt, zal een model-regeling worden ontworpen die als voorbeeld kan dienen. Op deze manier zal het niet van de organisatiegraad van de bedrijven afhangen of burgers al dan niet een klacht kunnen indienen. Ieder bedrijf dient op basis van het voorliggende wetsvoorstel een klachtenregeling te hebben. Over de model-regeling vindt momenteel overleg met de branche-organisaties plaats. Daarbij zullen wij vooral erop letten dat de regeling burgers voldoende en eenvoudig toegankelijke mogelijkheden biedt om hun klachten kwijt te kunnen en dat de ingediende klachten adequaat worden behandeld. Ten aanzien van de door de leden van de PvdA-fractie genoemde mogelijkheid tot het klagen over (vermeende) schending van de persoonlijke levenssfeer merken wij nog op dat, los van de bij dit wetsvoorstel in het leven te roepen klachtmogelijkheden, de Wet persoonsregistraties (WPR, Wet van 28 december 1988, Stb. 665) burgers de mogelijkheid biedt om te klagen over vermeende schendingen van de privacy als het om het gebruik van persoonsgegevens gaat (artikel 46).

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer gedane uitspraken over uitsmijters in dienst van horecabedrijven.

Zij vragen of het wel met artikel 2 van het wetsvoorstel strookt dat deze categorie beveiligers onder de wet valt en hoe zich dat standpunt verhoudt tot de verzekeringsmaatschappij die een eigen speurder in dienst heeft en niet vergunningplichtig is.

In artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel staat dat het verboden is om zonder vergunning – door de instandhouding van, onder meer, een beveiligingsorganisatie – beveiligingswerkzaamheden te verrichten. Een beveiligingsorganisatie, zo zegt artikel 1, eerste lid, onderdeel d, is een door een of meer personen in stand gehouden particuliere organisatie (geen bureau zoals deze leden menen) die beveiligingswerkzaamheden verricht. In artikel 3 wordt omschreven welke organisatie in de praktijk onder het begrip «beveiligingsorganisatie» kan vallen. Dat blijken niet alleen bedrijven te zijn die van diverse vormen van beveiliging hun broodwinning maken (een alarmcentrale, een beveiligingsbedrijf of -dienst, een bedrijf voor geld- en waardetransport), maar ook particuliere organisaties die om andere redenen beveiligingswerkzaamheden verrichten. In de kamerstukken over de behandeling van dit wetsvoorstel hebben wij steeds getracht duidelijk te maken dat deze laatste vorm van «beveiligingsorganisatie» dus heel ruim gezien moet worden; zelfs van de oranjevereniging en de bewaker van de fietsenstalling hebben wij betoogd dat deze onder omstandigheden als een beveiligingsorganisatie moeten worden gezien, uitsluitend voor zover zij daadwerkelijk beveiligingswerkzaamheden verrichten (zie bij voorbeeld de Memorie van Antwoord, T.K. 1994–1995, 23 478, nr. 5, p. 17). Bepalend of een organisatie onder de wet valt, zijn dus de werkzaamheden die verricht worden en niet het type organisatie. Onder beveiligingswerkzaamheden wordt volgens artikel 1, eerste lid, onderdeel c, verstaan: het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen. Dat nu is precies wat een uitsmijter bij een horeca-gelegenheid doet. Daarom is het van belang dat de uitsmijter, die het werk uitvoert, voldoet aan bepaalde eisen die aan een beveiligster gesteld kunnen worden. Omdat de uitsmijter, gezien de locaties en de tijdstippen van inzet, in de praktijk meestal nog actiever zal moeten optreden dan andere (bedrijfs)beveiligsters, bestaat er geen enkele rechtvaardiging voor dat zij niet aan de kwaliteitseisen zouden moeten voldoen.

Is de uitsmijter in dienst van een bureau en huurt de horeca-ondernemer de persoon van dat bureau, dan is het bureau formeel de beveiligingsorganisatie en hoeft de horeca-ondernemer zich er alleen maar van te vergewissen dat hij met een vergunninghoudend bureau in zee is gegaan. Neemt de horeca-ondernemer echter zelf iemand in dienst dan zal de ondernemer zelf moeten zien dat hij een vergunning krijgt. Hij zal dan aan de eisen die de wet stelt, moeten voldoen en, onder meer, geen personen in dienst nemen die niet aan de gestelde opleidingseisen voldoen of niet gescreend zijn (artikel 7 van het wetsvoorstel). Vanzelfsprekend beogen wij niet de normale waakzaamheid en zorg voor eigen huis en haard aan een vergunningplicht te onderwerpen.

De horecaondernemer zelf die min of meer ad hoc en door de situatie gedwongen, reageert op onregelmatigheden binnen het eigen bedrijf en ingrijpt, hoeft uiteraard niet met het oog op die zorg een vergunning. Pas als het toezicht binnen het bedrijf zodanig wordt geïnstitutionaliseerd of gestructureerd, dat de vorm daarvan de normale waakzaamheid en zorg voor eigen huis en haard overschrijdt, komt men op het terrein dat het wetsvoorstel beoogt te bestrijken.

Precies dezelfde redenering gaat op voor ieder ander bedrijf dat beveiligsters inhuurt of zelf in dienst neemt, ook het verzekeringsbedrijf, de supermarkt en het ziekenhuis. Het verschil met de «speurder» in dienst van het verzekeringsbedrijf zit in het onderscheid in werkzaamheden. Die functionaris doet geen beveiligingswerkzaamheden. Voor het uitvoeren van de researchwerkzaamheden is alleen een vergunning nodig als die (anders dan bij de beveiligingsorganisatie) door een recherchebureau worden verricht in opdracht van een derde en met een winstoogmerk. Iedereen mag dus, met inachtneming van alle wettelijke beperkingen zoals bescherming van de privacy, voor zichzelf onderzoek doen. De

rechercheur in dienst bij de verzekeringsmaatschappij doet niet voor een derde, maar voor de eigen onderneming spuurwerk. Die valt dus niet onder dit wetsvoorstel. In de antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie zullen wij hier nog verder op ingaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of inmiddels een nadere gedachtenbepaling heeft plaatsgevonden over het tegengaan van een old boys network.

Wij beschikken nog niet over de resultaten van het onderzoek naar het bestaan van deze praktijken. Een nadere gedachtenbepaling naar aanleiding van de resultaten heeft dus ook nog niet plaats kunnen vinden.

De leden van de D66-fractie begrepen dat de eerste ondergetekende niet dezelfde eisen aan toezichthouders in het kader van een Melkertbaan wil stellen, als aan medewerkers van een particulier beveiligingsbedrijf. Zij stellen dat aan ieder, die werkzaam is op eenzelfde gebied in het kader van deze wet dezelfde eisen moeten worden gesteld.

Met het uitgangspunt van deze leden zijn wij het eens. Iedereen die beveiligingswerkzaamheden verricht, zoals bedoeld in het wetsvoorstel, zal aan de eisen moeten voldoen; ook personen die op basis van het Tijdelijk besluit subsidiëring activering van uitkeringsgelden (de «Melkert II»-regeling) in dienst treden bij een particuliere beveiligingsorganisatie om beveiligingswerkzaamheden te doen. Waar personen echter op basis van de Regeling extra werkgelegenheid van langdurig werklozen (de «Melkert I»-regeling) worden ingezet als toezichthouder op de openbare weg of andere publieke plaatsen, dus niet als particulier beveiligers die per definitie alleen op particuliere terreinen werkzaam zijn, vervullen zij werkzaamheden die niet onder het wetsvoorstel vallen. Zij helpen in die hoedanigheid de politie bij het uitoefenen van (eenvoudige onderdelen van) de politietaak. Toezichthouders worden, zoals gezegd, ingezet op openbaar terrein en niet, zoals de werkzaamheden die onder het onderhavige wetsvoorstel vallen, op particuliere terreinen. Zij krijgen daarvoor een op de persoon toegesneden begeleiding van de politie en/of gemeente. De controle van de politie op de uitvoering van werkzaamheden van de toezichthouder is bovendien zeer intensief, hetgeen bij particuliere beveiligers natuurlijk niet het geval is. Aan het eind van deze Memorie van Antwoord komen wij, in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-, GPV- en RPF-fractie, nog op de inzet van toezichthouders terug.

De leden van de D66-fractie zijn het niet eens met ons, hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie herhaald, standpunt dat rechercheafdelingen van bedrijven niet aan de kwaliteitseisen uit dit wetsvoorstel hoeven te voldoen. Zij vinden dat met name bezwaarlijk als in het kader van de werkzaamheden buiten de onderneming wordt opgetreden. Ook de in het wetsvoorstel opgenomen klachtenregeling is niet op hen van toepassing.

Om een aantal redenen hebben wij ervoor gekozen de bedrijfsrecherchediensten niet onder de werking van het wetsvoorstel te brengen. De taken van een bedrijfsrecherchedienst vormen in het algemeen een klein onderdeel van de totale werkzaamheden binnen een bedrijf of concern. Vaak zal de taak zich richten op het doen van onderzoek naar producten en diensten die verband houden met de eigen onderneming, naar vermeende malversaties van het eigen personeel of naar achtergronden van eigen zakenpartners en cliënten. Toezicht op de dagelijkse uitvoering van die werkzaamheden vindt primair plaats door de bedrijfsleiding en door medezeggenschapsraden van het personeel, die deze activiteiten zullen beoordelen in het licht van het overkoepelende

concernbelang. Bij particuliere recherchebureaus ontbreekt dat primaire toezicht.

Een particulier recherchebureau kan de meest uiteenlopende opdrachten krijgen op alle denkbare terreinen waarbij ieder willekeurig individu betrokken kan zijn.

Ook zal het uitvoeren en handhaven van de wet en de daarop gebaseerde regelingen een illusie blijken bij bedrijfsrecherchediensten. Een particulier recherchebureau zal zich als zodanig moeten profileren om klanten te trekken en zal op het moment dat het in de openbaarheid treedt moeten kunnen aantonen over een vergunning te beschikken.

Een bedrijf met een bedrijfsrecherchedienst kan zich evenwel gemakkelijk aan extern toezicht onttrekken, door de rechercheactiviteiten onder te brengen bij zijn «directie personeelszaken» of «relatiebeheer». In tegenstelling tot de activiteiten van een particuliere beveiligingsorganisatie waarbij in beginsel iedere burger rechtstreeks in contact kan komen met een beveiligingsmedewerker, zullen bij de activiteiten van een bedrijfsrecherchedienst, zelfs als die buiten de eigen onderneming plaatsvinden, bovendien nagenoeg geen persoonlijke contacten plaatsvinden tussen onderzoeker en particulier.

Overigens is ons bekend dat het bedrijfsleven zelf doende is om voor onderzoek/research-activiteiten een register in te stellen. Toetreding tot het register zou niet alleen mogelijk moeten worden voor vergunninghoudende (recherche-)bureaus maar ook voor bedrijfsrecherchediensten. Door deze voorgenomen zelfregulering neemt de noodzaak om van overheidswege de bedrijfsrecherchediensten aan de kwaliteitseisen van het onderhavige voorstel te onderwerpen, verder af.

Wij kunnen ons echter een zekere bezorgdheid van deze leden voorstellen. Wij denken evenwel, gezien het type werkzaamheden waarom het hier gaat, dat die bezorgdheid vooral betrekking heeft op ongeoorloofde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van burgers – waaronder wij ook de medewerkers van de eigen onderneming verstaan –. Dit probleem is evenwel niet opgelost met het stellen van opleidings-eisen. Dit probleem hoort aangepakt te worden via de bestaande privacywetgeving en de privacywetgeving die in voorbereiding is. Binnenkort zal het wetsvoorstel bescherming persoonsgegevens (Wbp) aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies. In dit wetsvoorstel zullen de regels over bescherming van de privacy worden aangepast, deels vanwege de EG-richtlijn die daartoe noodzaakt, deels vanwege reeds uitgevoerde evaluaties over de werking van de bestaande Wet persoonsregistraties (WPR, Wet van 28 december 1988, Stb. 665). In het voorstel zal mede bepaald worden dat zowel de particuliere beveiligings-bedrijven en recherchebureaus als óók bedrijfsrecherchediensten zich niet alleen moeten houden aan het algemene regime voor het verkrijgen (verzamelen) en verwerken van persoonsgegevens maar ook aan de speciale regels, opgenomen voor het verwerken van gevoelige gegevens van strafrechtelijke aard. Daarbij zal expliciet worden gerefereerd aan door bedrijven verrichte recherche-activiteiten en de daarmee verkregen resultaten. Over het voorontwerp-Wbp is het bedrijfsleven geconsulteerd (met name banken en verzekeringsmaatschappijen). Op die wijze is het bedrijfsleven tevens vanaf het begin bekend en vertrouwd gemaakt met de nieuwe regels. De rol van toezichthouder op naleving van de privacy-wetgeving is bij de Registratiekamer in goede handen. Daar is veel expertise ontwikkeld in het onderzoeken van (vermeende) overtreding van de regels. Zo voert de Registratiekamer bij voorbeeld privacy-audits uit bij organisaties en bedrijven, al dan niet met ondersteuning van externe deskundigen, op grond waarvan conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan die gevolgen hebben voor de hele branche. De Registratiekamer voert controles niet alleen op eigen initiatief uit. De klachtregeling in de WPR maakt het burgers te allen tijde mogelijk om bij de Registratiekamer een klacht over vermeende schending in te

dienen. Op grond van die klacht kan de Registratiekamer heel gericht onderzoek verrichten.

Het verheugt ons te vernemen dat de leden van de SGP-, GPV- en RPF-fracties het voorliggende wetsvoorstel positief waarderen. Zij vragen echter of het voorstel niet te ruim is en op sommige punten zelfs overreguleert. Zij menen dat het houden van toezicht op de naleving van de wet daardoor moeilijk wordt.

Inderdaad zijn de in het wetsvoorstel opgenomen definities zo ruim dat, zodra men de uiterste grenzen gaat verkennen, men voorbeelden kan bedenken waarvan je je kunt afvragen of het nodig is dat die voorbeelden onder de wet vallen. Waar het echter om gaat is dat de burger in toenemende mate geconfronteerd wordt, op allerlei plaatsen en momenten waar hij dat verwacht, maar ook waar hij dat niet verwacht, met beperkingen van zijn bewegingsvrijheid. Met het beperken van de bewegingsvrijheid zijn in het algemeen goede doelen gediend, namelijk het beschermen van de veiligheid van anderen en van goederen en het handhaven van de orde en rust op terreinen en in gebouwen. Zodra dat echter gestructureerd of geïnstitutionaliseerd gebeurt, is het niet alleen zinvol maar ook noodzakelijk in het licht van de bescherming van burgers dat er enige controle op het uitvoeren van die taken wordt uitgeoefend. Aangezien dat nooit een permanente controle kan zijn, dienen er afspraken te worden gemaakt, waaraan degene die op die taken wordt ingezet, zich moet houden. Een adequate handhaving begint dan met erop toe te zien dat iemand die niet kan aantonen dat hij over de vereiste kwalificaties beschikt, niet eens aan het uitoefenen van die taak kan beginnen, met andere woorden: degene die niet aan de vergunningeisen voldoet, krijgt geen vergunning. Hoe ver men gaat bij het stellen van eisen is discutabel. Het hele arsenaal aan vergunningeisen is ontstaan a. omdat de wet die eisen al stelde (met name de huidige Wet op de Weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties en de WPR) b. omdat de beroepsgroep zelf al een bepaalde ontwikkeling had doorgemaakt en sommige standaards had ingevoerd (bij voorbeeld bij het inrichten van gebouwen en gebruik van alarminstallaties) en c. omdat in de loop van de wetgevingsprocedure steeds meer eisen door de fracties werden gesteld en door ons zijn overgenomen (striktere uniformeisen, opnemen klachtenregeling, vergunningeisen ook van toepassing op WSW-ers en op ambtenaren die beveiligingswerkzaamheden verrichten). Zelfs met het voorliggende pakket aan kwaliteitseisen blijven bij verschillende fracties nog wensen voor verdere regulering bestaan. Het is echter zinvol om steeds na te gaan of er nog een juist evenwicht bestaat tussen de omvang van de (te verwachten) problemen en de hoeveelheid te stellen regels. Wij denken dat er thans een redelijk evenwicht bestaat en dat het handhaven van de regels mogelijk is zij het dat het accent minder bij de controle achteraf, doch meer bij de toetsing vooraf zal liggen. Door de nu opgezette structuur van vergunningaanvraag, het regelmatige overleg met de branche-organisaties en de klachtenregeling, menen wij over een effectief mechanisme te beschikken waarbij wel voldoende toezicht bestaat maar waarbij de belasting voor het ministerie van Justitie en het politieapparaat niet onevenredig groot is.

Tot slot vragen deze leden om een toelichting op de uitspraak in de Tweede Kamer dat de toezichthouders wel onder regie maar niet onder verantwoordelijkheid van de politie werken.

Met de verantwoordelijkheid doelde eerste ondergetekende op degene bij wie de toezichthouders in dienst zijn. In veel gevallen betreft dit een gemeentelijke dienst of een stichting onder gemeentelijke vlag. Immers de subsidiegelden op grond waarvan veel van de toezichthouders kunnen

worden aangesteld worden thans ter beschikking gesteld aan de gemeente. De verantwoordelijkheid voor het optreden van deze toezichhouders ligt dan ook bij de desbetreffende gemeente of stichting. In een aantal gevallen, met name die gevallen waarin de activiteiten van de toezichhouders gericht zijn op de veiligheid in het publieke domein, is afstemming met de politie noodzakelijk. In dergelijke situaties zijn afspraken gemaakt in het driehoeksoverleg – burgemeester, officier van Justitie en korpschef – over de wijze waarop deze toezichhouders worden ingezet. Daarbij wordt in veel gevallen de regie of de feitelijke aansturing in handen gelegd van de politie. Immers de toezichhouder beschikt zelf niet over politiebevoegdheden en zal, indien ingrijpender optreden vereist is, een beroep moeten doen op de politie. Dit kan een extra belasting opleveren voor de politie. Afstemming met de politie is daarom noodzakelijk, zoals ook reeds in de nota «Toezicht» is aangegeven (TK 1996/97, 24 225, nr. 9).

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

OVEREENKOMST

Samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties

Proloog

Vertegenwoordigers van Politie (Raad van Hoofdc commissarissen) en particuliere beveiligingsorganisaties (Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties) hebben in 1991, 1992 en 1993 eensgezind en gezamenlijk geadviseerd inzake wijziging van de «Wet op de Weerkorpsen» en invoering van de «Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus». Uitgangspunt hierbij was dat samenwerking tussen politie en overige actoren op het terrein van veiligheid noodzakelijk en wenselijk is.

Bovengenoemde wetgeving geeft waarborgen voor een goed functioneren van particuliere beveiligingsorganisaties, mede met het oog op afstemming met politie en de belangen van de burger. De politie ziet toe op naleving van deze wetgeving. Deze toezichtsfunctie noemen we de verticale relatie tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties.

In dezelfde periode begonnen gesprekken over samenwerking. Deze overeenkomst is het resultaat van die gesprekken.

De samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties betreft de particuliere beveiligingsorganisaties die staan voor de geüniformeerde bewaking, technopreventie, meldkamers, geld- en waardetransporten en dienstverlening. Deze samenwerking noemen we de horizontale relatie tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties.

In de samenwerking tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties is geen sprake van exclusief overdragen van taken aan de particuliere sector, maar van een werkverdeling op grond van definiëring van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een belangrijke afbakening ligt bij de (gewelds-)bevoegdheden en bewapening van de politie.

Beleidsuitgangspunten

Particuliere beveiligingsorganisaties opereren gewoonlijk op privé-terreinen of op openbare plaatsen die door hun ruimtelijk karakter duidelijk zijn afgescheiden – vliegvelden, overdekte winkelcentra etc. – van de rest van de openbare ruimte.

De overheid heeft middels de politie de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en regievoering in de integrale veiligheidszorg, althans voor zover het de sociale veiligheidszorg betreft. Dat vergt een actieve invulling van de regie-rol door de politie in operationele zin. De politie controleert en stuurt de samenwerking op grond van goede afspraken. Deze samenwerking gebeurt op basis van gelijkwaardigheid en staat los van de verticale relatie.

De VPB is de vertegenwoordigende gesprekspartner van de leden naar de overheid en de politie inzake de ontwikkeling van de veiligheidszorg.

Bij de samenwerking in de operationele veiligheidszorg tussen politie en particuliere beveiligingsorganisaties, vindt verdeling van werkzaamheden en afstemming van activiteiten plaats vanuit de regiefunctie van de politie. Eén en ander op basis van gelijkwaardigheid. Ieder lid is gehouden initiatieven te ontplooiën die bijdragen tot een goed samenspel met de politie.

Samenwerkingsvormen

Er zijn op dit moment een aantal samenwerkingsvormen. Om de transparantie te bevorderen wordt geadviseerd de gedachten op de navolgende samenwerkingsvormen te richten:

I politie als opdrachtgever met betrekking tot facilities:
arrestantenbewaking, bewaking politiebureaus en dergelijke.

II politie als regisseur met betrekking tot voorwaarden sfeer bij publieksevenementen:
toezicht bij wielrenwedstrijden en dergelijke, ondersteuning bij verkeersregulering.

III politie als opdrachtgever met betrekking tot ondersteuning opsporingsactiviteiten:
fouillering onder politietoezicht (vliegvelden) en dergelijke.

IV horizontale samenwerking (ieder bezig met eigen taak, maar men vult elkaar aan; het complementaire model):
afstemmen bij alarmopvolging, surveillance in winkelcentra en industrieterreinen, publiek-private samenwerking en dergelijke.

V kennisoverdracht tussen politie en beveiligingsorganisaties:
uitwisselen van wederzijdse analyses ten behoeve van de verhoging van de veiligheid.

Samenwerkingsafspraken

De korpschef zet zich in gemaakte samenwerkingsafspraken vast te leggen in het regionaal beleidsplan. De korpschef zorgt ervoor dat door de gemaakte afspraken de integrale veiligheidszorg bevorderd wordt en dat de politie daarvan geen delen exclusief overdraagt aan de particuliere sector. Verdeling van werkzaamheden en afstemming van activiteiten worden vanuit de regie-functie van de politie (voor de operationele veiligheidszorg) vastgelegd zonder «concurrentie-gedachten» of competentiestrijd.

Het VPB-lid is gehouden de politie als opdrachtgever, dan wel ten behoeve van samenwerkingsafspraken, informatie te verschaffen met betrekking tot de continuïteit van de onderneming, de kwaliteitsborging, de operationele uitvoering, het interne toezicht, de aard van de activiteiten en de geografische spreiding.

Het VPB-lid is bereid deel te nemen aan structureel overleg met de politie in het kader van de veiligheidszorg, de afstemming van de operaties bij bijvoorbeeld alarmopvolging, surveillance in winkelcentra en industrieterreinen, alsmede bij het invullen van opdrachten die deels uitgevoerd worden op de openbare weg.

Elk VPB-lid verplicht zich om gemaakte afspraken met derden op het terrein van de veiligheidszorg ter kennis te brengen van de bevoegde lokale korpschef.

In andere voorkomende gevallen van veiligheidszorg informeert het VPB-lid de politie.

Er worden werkafspraken gemaakt inzake het uitwisselen van informatie, waarbij bijvoorbeeld de particuliere beveiligingsorganisatie optreedt uit hoofde van de oog- en oorfunctie ten behoeve van de politie.

Het uitwisselen c.q. gebruik maken van communicatiemiddelen behoort eveneens tot de mogelijkheden.

De werkafspraken betreffen in elk geval structureel operationeel overleg tussen de actoren in de veiligheidszorg.

Toekomstige ontwikkelingen

Het VPB en de RHC zullen nieuwe initiatieven op het terrein van de veiligheidszorg met elkaar uitwisselen.

Den Haag, november 1994

Raad van Hoofdcommissarissen,
J. L. Brand, voorzitter

Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties,
J. W. Wegstapel, voorzitter