



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Kwaliteit in particuliere veiligheid?!

Politietoezicht
op de particuliere
beveiligingsorganisaties
en recherchebureaus



Kwaliteit in particuliere veiligheid?!

Politietoezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus



Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2	Relevante onderzoeken naar de Wpbr	15
1.3	Relevante betrokken organisaties bij het toezicht op de Wpbr	17
1.4	Leeswijzer	20
2	Aanpak van het onderzoek	22
2.1	Doelstelling van het onderzoek	23
2.2	Werkwijze onderzoek	25
3	Taken en bevoegdheden van de politie	28
3.1	Taken van de politie	29
3.2	Juridisch kader	30
3.3	Vergunning en toestemming	31
3.4	Toezicht en handhaving	33
4	De praktijk van het toezicht op de Wpbr	36
4.1	Bevindingen	37
4.2	Omvang en organisatie	38
4.3	De uitvoering van de Wpbr	48
4.4	Sturing en borging	63
5	Conclusies en aanbevelingen	66
5.1	De deelvragen beantwoord	68
5.2	Conclusies en aanbevelingen op de hoofdvragen	75

Bijlage

I	Lijst met geïnterviewde personen	81
II	Verantwoordelijkheidsverdeling in Wpbr	83
III	Algemene vragenlijst Wpbr-onderzoek	85
IV	Notitie: Vooronderzoek betrouwbare schattingsmethode omvang illegale particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	107
V	Afkortingenlijst	117

Onze missie

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Betreffende dit rapport

De Inspectie OOV bepaalt op basis van een brede risicoanalyse jaarlijks de thema's en onderwerpen die worden onderzocht.

De richtinggevende thema's voor de Inspectie OOV tot 2010 zijn:

- maatschappelijke oriëntatie van de korpsen;
- professie van het vak;
- informatiehuishouding;
- bestuurlijke verantwoordelijkheden (in het bijzonder ketensamenwerking).

Dit rapport Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus maakt onderdeel uit van onderzoeken binnen de thema's professie van het vak en informatiehuishouding.

Samenvatting

Inleiding

Op basis van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) hebben de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) tot taak toezicht te houden op de uitvoering door de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van de bepalingen uit die wet. De bepalingen in de Wpbr en de daarop gebaseerde regelgeving hebben onder andere betrekking op betrouwbaarheid en bekwaamheid van leidinggevend en medewerkers, het dragen van een legitimatiebewijs, het dragen van een uniform, de instructie van en controle op personeel, de afstemming met de politie en het vaststellen van een privacygedragscode.

Door discussies in de Tweede Kamer en uit berichten in de media kwam in de afgelopen jaren een beeld naar voren dat er veel misstanden zijn binnen de particuliere recherche en beveiligingsbranche. Zo zouden particuliere recherchebureaus onrechtmatig aan gegevens komen, zou het toezicht op de vergunningverlening bij recherchebureaus tekort schieten en blijken personen ondanks onherroepelijke veroordeling(en) toch vergunning(en) te krijgen. Hierdoor zouden de belangen van burgers steeds meer in het geding kunnen komen. Gegeven de sterke groei van de sector de afgelopen decennia deed de vraag zich dan ook voor of de overheid voldoende toezicht op de sector uitvoert.

In dat licht hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop de politie invulling geeft aan haar toezichtstaak op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus. De Inspectie OOV is daarbij verzocht om inzicht te geven in de wijze waarop de politie dit toezicht kan verbeteren. Bovendien is de vraag gesteld of het mogelijk is om betrouwbare gegevens te krijgen over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus die zonder vergunning werkzaamheden verrichten.

Bevindingen

Uit de Wpbr en de daarop gebaseerde Circulaire pbr en Regeling pbr volgt dat de politie en de KMar in grote lijnen verantwoordelijk zijn voor een viertal taken. Ten eerste het adviseren aan de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening van het ministerie van Justitie (Dienst Justis), over de (verlenging van) toestemmingen aan leidinggevend en (verlenging van) vergunningaanvragen van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. In de tweede plaats het verlenen (of verlengen) van de

toestemmingen aan personen die werkzaamheden verrichten voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Deze twee taken worden ook wel de preventieve taken genoemd. Naast deze preventieve taken hebben de politie en de KMar ook repressieve taken. Allereerst het houden van toezicht op de juiste uitvoering van de Wpbr bij de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Tot slot het handhaven en opsporen van overtredingen van de Wpbr bij de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Er zijn geen concrete normen voor de wijze waarop de korpsen de uitvoering van de Wpbr-taken moeten organiseren. Het door de korpsen gebruikte systeem Politie Suite Handhaving Vergunningen Module (PSHVM), ook wel Verona genoemd, bevat alle noodzakelijke werkprocessen en –documenten die vrijwel alle korpsen gebruiken voor de uitvoering van met name de preventieve taken. De werkzaamheden van de politiekorpsen vinden voor een groot deel plaats binnen de afdelingen Bijzondere wetten (BW). Bij de KMar vinden deze plaats bij de afdeling Handhaving en Toezicht (H&T), Bureau WPBoR.

In alle korpsen mandateren de korpschefs (dan wel commandant KMar) hun verantwoordelijkheden aan de tactisch leidinggevend en uitvoerende medewerkers van de betrokken afdelingen. In vrijwel geen enkel strategisch beleidsplan van de politiekorpsen is een doelstelling over de uitvoering van de Wpbr opgenomen. Er zijn maar enkele politiekorpsen die in operationele werkplannen van afdelingen BW en/of wijkteams doelstellingen of indicatoren hebben benoemd voor de uitvoering van Wpbr-taken. Het merendeel van de korpsen (en toezichthouders) beschikt niet over volledige en/of betrouwbare managementinformatie over de uitvoering van de Wpbr-taken. Dit komt omdat de gebruikte informatiesystemen (onder andere PSHVM) niet zijn ingericht om managementinformatie te genereren.

Er is in de korpsen onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de uitvoering van zowel de preventieve als de repressieve taken. Advisering over vergunningverlening en toestemmingverlening aan personen wordt conform de wet uitgevoerd. Er is dus alleen voldoende capaciteit beschikbaar voor de uitvoering van de preventieve taken. Voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving bij particuliere beveiligingsorganisaties is er onvoldoende borging, prioriteit en capaciteit bij zowel de wijkteams als de afdelingen BW en er is geen of nauwelijks handhaving bij particuliere recherchebureaus. De KMar geeft, vanwege het hoge afbreukrisico en de politiek-bestuurlijke gevoeligheid ten aanzien van de luchthavens, meer prioriteit en is er meer capaciteit beschikbaar voor haar preventieve en repressieve taken.

Het stelsel van wet- en regelgeving stelt de korpsen in beginsel in staat om toezicht uit te voeren. Er bestaat echter beleidsvrijheid bij de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de wet. Dit leidt soms tot ongewenste situaties waarbij personen toestemming krijgen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden terwijl die toestemming hen in een andere regio is onthouden. De korpsen ontberen ook praktische controle-instrumenten

(zoals een volledige administratie over een langere periode) om bij particuliere recherchebureaus toezicht te houden. Hierdoor blijkt toezicht in de praktijk niet mogelijk en komt het ook nauwelijks voor. Daarnaast geven de wettelijke sanctiemogelijkheden de korpsen weinig ruimte om op een adequate wijze te reageren op overtredingen van medewerkers van met name particuliere beveiligingsorganisaties. Er is in grote lijnen slechts de keuze tussen waarschuwen en intrekken van de toestemming aan betrokkene, wat in de praktijk leidt tot ontslag.

De mogelijkheden van de wet worden niet effectief benut. De meldingsplicht voor nieuwe werkzaamheden door met name particuliere beveiligingsorganisaties wordt niet altijd nagekomen. In een groot aantal politiekorpsen registreert men de meldingen ook niet en handhaaft men de meldingsplicht evenmin. Daarmee worden controlemogelijkheden niet gebruikt en de door de wetgever bedoelde samenwerking tussen de beveiligingsorganisaties en de politie niet ingevuld. De Dienst Justis gebruikt veelvuldig de interventiemogelijkheid van waarschuwen van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, maar de door de korpsen gewenste of noodzakelijke geachte bestuurlijke boetes zijn tot op heden nog niet toegepast.

Het onderzoek heeft de aandacht gevestigd op een aantal aandachtspunten die de politiekorpsen beperken in het uitvoeren van de taken van de wet- en regelgeving. De belangrijkste aandachtspunten betreffen regelgeving, sturing en informatievoorziening. Zo zou op het gebied van regelgeving de toestemming aan personen kunnen worden gekoppeld aan de regio waar betrokkene feitelijk woont. Hierdoor wordt het aantal beoordelingen voor gelijke werkzaamheden teruggebracht tot één beoordeling door één regio. Dit leidt ook tot meer uniformiteit in de beoordeling per persoon. Dit kan dan ook worden gekoppeld aan meer functiegerichte toestemming als bijvoorbeeld horecaportier, winkelsurveillant of algemeen beveiligiger. Daarnaast zou het verruimen van sanctiemogelijkheden kunnen bijdragen aan meer armslag binnen de handhaving van de wet. Zo zou bijvoorbeeld een bestuurlijke sanctie op het niet voldoen aan de uniformplicht adequater zijn dan een waarschuwing of intrekking. Hiermee zou ook het nalevingsgedrag van betrokkenen kunnen toenemen.

Op het gebied van sturing kan structurele afstemming en overleg tussen de verschillende toezichthouders effectiviteit en efficiëntie van de handhaving versterken. Overleg en afstemming van de toezichthouders met de brancheorganisatie als horizontale toezichthouder hoort hier ook bij.

Op het gebied van informatievoorziening kan het toevoegen van managementinformatie aan de bestaande registratiesystemen en het adequater registreren van de toezichtshandelingen de toezichthouders helpen hun sturing op het toezicht te versterken.

Conclusies en aanbevelingen

De Inspectie OOV komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen op de beide hoofdvragen van dit onderzoek.

Primaire onderzoeksvraag

De korpsen hebben de afgelopen jaren de uitvoering van de vergunningverlening en de toestemmingen kunnen garanderen. De nadruk is hierbij echter teveel komen te liggen bij wat er moet worden gedaan en niet wat er mee kan worden gedaan. Hiermee wordt onvoldoende invulling gegeven aan de door de wetgever gewenste afstemming met de beveiligingsorganisaties en de informatiepositie van de korpsen.

Daarnaast ontbreekt het aan betrouwbare managementinformatie. Tijdens het onderzoek bleek dat de korpsen en de toezichthoudende organisaties niet goed in staat waren de gevraagde informatie te leveren omdat deze niet of onvoldoende werd geregistreerd. De informatiesystemen zijn hier niet op ingericht.

Een belangrijk knelpunt is dat de beschikbare capaciteit onvoldoende is om zowel advisering over vergunningen en toestemmingverlening als handhaving adequaat uit te voeren. Een gevolg hiervan is dat er onvoldoende toezicht is.

Aanbeveling 1

De Inspectie OOV beveelt de politie aan haar informatiepositie ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van de Wpbr bij de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te versterken en dit toezicht adequaat te registreren.

Aanbeveling 2

Gegeven de enorme groei en verwevenheid van de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in onze samenleving adviseert de Inspectie OOV de minister van Justitie, de politie, de KMar, het CBP en de Dienst Justis om in overleg het gewenste niveau voor de uitvoering van het toezicht op grond van de Wpbr te bepalen.

Bij het toezicht op de uitvoering van de Wpbr zijn naast de politie en de KMar meerdere organisaties betrokken: de Dienst Justis, het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB). Er vindt geen gestructureerd overleg plaats tussen de politie, de Dienst Justis en het CBP (verticaal toezicht). Ook vindt er geen gestructureerd overleg plaats tussen de bij het overheidstoezicht betrokken partijen en de brancheorganisatie(s) (horizontaal toezicht).

Aanbeveling 3

Om de effectiviteit van het verticale toezicht te vergroten beveelt de Inspectie OOV de minister van Justitie aan samenwerking en afstemming tussen met name de politie, de KMar, het CBP en de Dienst Justis, in hun hoedanigheid als toezichthouders van de Wpbr, tot stand te brengen.

De Inspectie OOV concludeert dat het stelsel van wet- en regelgeving op het gebied van de particuliere veiligheidszorg de korpsen in staat stelt om het wettelijke niveau van toezicht te kunnen uitvoeren, zij het dat enkele verbeteringen noodzakelijk zijn om toezicht, handhaving en opsporing te versterken.

Aanbeveling 4

Om de effectiviteit van het toezicht te versterken beveelt de Inspectie OOV de minister van Justitie aan de in dit rapport geconstateerde beperkingen in de uitvoering van de Wpbr (en de daarvan afgeleide regelgeving) op te pakken door:

- instrumenten voor toezicht en handhaving te creëren voor het houden van toezicht op de particuliere recherchebureaus. Er kan worden gedacht aan verplichtingen ten aanzien van de te voeren administratie, en verbreding van sanctiemogelijkheden voor overtredingen;
- oplossingen te bieden voor de geconstateerde spanning tussen de huidige organisatie gerichte toestemmingsverlening en de gewenste persoonsgerichte toestemmings-
verlening¹.

Secundaire onderzoeksvraag

De Inspectie OOV concludeert uit haar vooronderzoek dat het niet mogelijk lijkt om op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten een schatting te maken van het aantal vergunningplichtige actieve bedrijven zonder vergunning. In haar vooronderzoek is gekeken naar studies naar de omvang (wat is er in kwantitatieve zin bekend over de branche), de kenmerken (wat is in kwalitatieve zin bekend over illegaliteit in de branche) en naar de toepasbaarheid van wetenschappelijke schattingsmethoden.

1 Met uitzondering van de KMar, zie beantwoording deelvraag 7.



Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De beveiligingsbranche heeft de afgelopen drie decennia een flinke groei door-
gemaakt. Zowel het aantal bedrijven, het aantal medewerkers als de maatschappelijke
sectoren waarin deze branche actief is, zijn substantieel toegenomen. In 1999 waren
er circa 890 geregistreerde beveiligingsorganisaties en ongeveer 290 geregistreerde
recherchebureaus. In 2006 waren circa 30.000 personen bij circa 1850 geregistreerde
beveiligingsorganisaties werkzaam en ongeveer 700 rechercheurs bij circa 340
geregistreerde recherchebureaus². De groei lijkt sinds 2005 enigszins af te vlakken.

² 'Grensoverschrijdende beveiligers en rechercheurs', Regioplan Beleidsonderzoek, mei 2006.

De particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus werken aan veiligheid in de maatschappij. Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus hebben een taak bij het voorkomen van criminaliteit. Particuliere beveiligingsorganisaties kunnen worden onderverdeeld in particuliere beveiligingsbedrijven, bedrijfsbeveiligingsdiensten, geld- en waardetransporten en particuliere alarmcentrales. Particuliere beveiligingsbedrijven zijn particuliere organisaties die gericht zijn op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden voor derden. Hierbij gaat het om het bewaken van de veiligheid van personen of goederen of het waken tegen verstoring van orde en rust op terreinen en in gebouwen. Bedrijfsbeveiligingsdiensten beveiligen alleen de eigen organisatie.

Particuliere recherchebureaus doen onderzoek op verzoek van een opdrachtgever. Het onderzoek dient niet primair een strafrechtelijk of strafvorderlijk doel. De consequentie van het onderzoek zal in de private sfeer liggen (bijvoorbeeld een ontslag of een regeling tot het betalen van schadevergoeding). Het zal daarbij veelal gaan om onderzoek naar feiten en omstandigheden, die de opdrachtgever op enige wijze schade toebrengen of zouden kunnen toebrengen, of feiten die anderszins onrechtmatig jegens de opdrachtgever kunnen zijn, bijvoorbeeld een vermoeden van fraude door medewerkers van een bedrijf.

Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus hebben, anders dan de politie, geen bijzondere bevoegdheden om hun werkzaamheden uit te voeren. Om te voorkomen dat beveiligingsorganisaties en recherchebureaus met hun optreden inbreuk kunnen veroorzaken op de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit van burgers zijn hun organisatie en werkzaamheden aan specifieke wetten en regels gebonden. Het is op basis van de wet de taak van de politie om toezicht te houden op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

De eerste wettelijke regels voor beveiliging stammen uit de jaren 30 van de vorige eeuw (Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties). Deze wetgeving sloot op enig moment echter niet aan bij de activiteiten van de particuliere beveiligingsorganisaties en het bevatte geen visie op de wijze van toezicht daarop. De vigerende wetgeving voldeed daarmee niet langer aan de eisen van de tijd. Het was in het algemeen belang dat er wettelijke waarborgen kwamen voor de betrouwbaarheid van het personeel van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.³

In april 1999 is de eerste specifieke wet voor deze branche dan ook van kracht geworden, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr)⁴. In deze wet en daarvan afgeleide regelgeving staan de eisen die worden gesteld aan een beveiligingsbedrijf of recherchebureau, de waarborgen voor de betrouwbaarheid en bekwaamheid van personeel, de afstemming met het werk van de politie en de behandeling van klachten. In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt nader ingegaan op de Wpbr.

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 478, nr. 3, pag. 2.

⁴ Staatsblad. 1997, 500.

In discussies in de Tweede Kamer en uit berichten in de media komt de afgelopen jaren een beeld naar voren dat er veel misstanden zijn binnen de particuliere beveiligings- en recherchebranche, waardoor de belangen van burgers in het geding kunnen komen. In dat licht hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV⁵) gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop de politie toezicht houdt op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en aanbevelingen te doen over een betere invulling van dit toezicht door de politie⁶.

In een algemeen overleg over de Wpbr⁷ betoogden enkele kamerleden onder meer dat particuliere recherchebureaus op onrechtmatig wijze aan gegevens komen. Ook het toezicht op de vergunningverlening aan recherchebureaus schiet volgens deze kamerleden tekort. Personen blijken ondanks een onherroepelijke veroordeling of opname in de politieadministratie een vergunning te krijgen. Screening door de politie is cruciaal voor de betrouwbaarheid en integriteit van de medewerkers in de particuliere beveiliging. Naar de mening van leden van de Tweede Kamer moet zowel het preventief als repressief toezicht worden verscherpt.

1.2 Relevante onderzoeken naar de Wpbr

Sinds de inwerkingtreding van de Wpbr zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd naar de werking van (onderdelen van) deze wet⁸ en hebben er meer fundamentele beschouwingen plaatsgevonden over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en de sector⁹. De rode draad in deze onderzoeken is dat de activiteiten van de particuliere beveiliging en

- 5 De Inspectie OOV houdt toezicht op de organisaties, die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid, waaronder de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie. Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand. De Inspectie OOV geeft de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid.
- 6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI, nr. 107 'Inmiddels is in het wetgevingsoverleg van 19 november jl. (31 200 VII, nr. 42) toegezegd dat uw Kamer nader wordt geïnformeerd over de kwaliteit van het toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik hebben in dat kader de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gevraagd om onderzoek te doen naar de wijze waarop de politie het toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus invult. Over de resultaten van dit onderzoek en de maatregelen die op basis daarvan worden geformuleerd zal ik u eind 2008 nader berichten.
- 7 Algemeen overleg van 19 juni 2008.
- 8 Onder andere 'Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus', Regioplan Beleidsonderzoek, oktober 2007, 'Particuliere beveiliging bewaakt' Regioplan Beleidsonderzoek 2003.
- 9 Onder andere 'Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche', Cie. Straver, januari 2007; 'Privatizing Policing, describing and explaining the growth of public security', Ronald van Steden VU Amsterdam 2007.

recherche de belangen en de rechten van de burgers raken. Daarmee dienen eisen te worden gesteld aan de kwaliteit van deze organisaties, waaronder de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers.

Mede hierdoor is er binnen de maatschappij en binnen de Tweede Kamer een duidelijke roep om gericht en adequaat toezicht op de particuliere beveiligings- en resector. Vooral de onderzoeksrapporten van Regioplan Beleidsonderzoek en de commissie Straver uit 2007¹⁰ hebben de discussie over het toezicht versterkt.

In het rapport 'Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus' heeft Regioplan Beleidsonderzoek het gebruik van de gedragscode geëvalueerd¹¹. De privacygedragscode behelst een uitwerking van de voor de particuliere recherchebureaus relevante onderwerpen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en is in 2004 door de minister van Justitie verplicht gesteld¹² voor de branche. De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er sprake is van een onvolledige naleving van de privacygedragscode.

Het rapport 'Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche' van de commissie Straver bevat de resultaten van de doorlichting van de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, als neergelegd in de Wpbr. Het rapport is opgesteld door een werkgroep onder voorzitterschap van mr. M.A. Straver, voormalig korpschef politiekorps Hollands-Midden. Het rapport is de neerslag van een fundamentele bezinning op de vraag welk publiek belang met het toezicht op de particuliere veiligheidssector is gemoeid, welke verantwoordelijkheid en daaraan gekoppelde rol voor de minister van Justitie is weggelegd en welke verantwoordelijkheden bij de branche zelf thuis horen. Daarbij is ook stilgestaan bij de geschiedenis van de totstandkoming van de wet en de ontwikkelingen sindsdien.

Het beeld uit dit onderzoek is dat:

- De politie voldoende aandacht moet (blijven) geven aan de fysieke handhaving van de wet- en regelgeving, volgens het principe van programmatisch handhaven.
- Er onduidelijkheid is over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus dat zonder vergunning werkt en daarmee elke vorm van toezicht valt.

10 'Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche', Cie. Straver, januari 2007, 'Privatizing Policing, describing and explaining the growth of public security', Ronald van Steden VU Amsterdam, 2007; 'Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus', Regioplan Beleidsonderzoek, oktober 2007.

11 Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus', Regioplan Beleidsonderzoek, oktober 2007.

12 13 januari 2004, Staatscourant 2004, nr. 7.

- Niet alle vergunningplichtige particuliere recherchebureaus de privacygedragscode naleven. De belangen van recherchebureau en opdrachtgever verdragen zich niet altijd goed met het belang van de onderzochte persoon.
- De bemoeienis van de minister van Justitie met de branche over het algemeen gering is. De inhoud van de regels wordt grotendeels door de branche zelf bepaald¹³.

Nadere oriëntatie van de Inspectie OOV bij relevante partijen¹⁴ bevestigt het hierboven geschetste beeld uit dit onderzoek, maar geeft voorsnog geen bevestiging van het beeld dat er grote problemen en misstanden in de sector zijn.

De Algemene Rekenkamer (AR) verricht momenteel onderzoek naar de uitvoering van publieke taken door particuliere beveiligingsorganisaties. Het onderzoek gaat in op de aard en omvang van de inzet van particuliere beveiligers voor publieke taken. Daarnaast wordt aan de hand van de casus 'Inzet van beveiligers in uitzet- en detentiecentra' een beeld gegeven van de kansen en risico's die zich kunnen voordoen op het gebied van de doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit van de inzet van particuliere beveiligers (verwachte publicatiedatum medio 2009). In het licht van de discussie die onder andere in 2008 in de Tweede Kamer is gevoerd mag de burger van de overheid verwachten dat de overheid extra zorgvuldig is wanneer het eigen taken in de openbare ruimte uitbesteedt aan de particuliere sector. De publieke taken van particuliere beveiligingsorganisaties vallen niet onder de werking van de Wpbr en vormen daarmee geen onderwerp van dit Inspectie OOV-onderzoek.

1.3 Relevante betrokken organisaties bij het toezicht op de Wpbr

Bij het toezicht op de uitvoering van de Wpbr zijn naast de politie meerdere organisaties betrokken; de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (Dienst Justis), het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB). Deze worden hieronder nader beschreven.

¹³ De analyse leidt tot de conclusie dat de eisen die aan particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus worden gesteld, nog steeds aansluiten bij belangen waarvan de behartiging voor de maatschappij als geheel is gewenst. Volgens de werkgroep is het echter niet meer nodig om al die eisen in de regelgeving op te nemen, omdat voor een deel daarvan het betrokken belang bij private partijen voldoende is geborgd en de verantwoordelijkheid bij hen kan worden gelegd. Uit het rapport blijkt ook dat sinds de totstandkoming van de wet de particuliere veiligheidssector zelf al veel activiteiten heeft ontplooid om de kwaliteit van haar werkzaamheden te bevorderen.

¹⁴ Oriëntatiegesprekken met relevante stakeholders op het terrein van de Wpbr (ministerie van Justitie, Justis, ministerie van BZK, CBP, VPB en vtsPN) en andere betrokkenen of deskundigen (wetenschap en afdelingen Bijzondere wetten van de politiekorpsen).

Uit de nadere oriëntatie door de Inspectie OOV bij de betrokken partijen is overigens gebleken dat er geen gestructureerde afstemming plaatsvindt tussen de politie, de Dienst Justis en het CBP gezamenlijk. De Dienst Justis heeft met de politie en de KMar wel zitting in de landelijke werkgroep Bijzondere wetten. Daarnaast vindt er ook geen gestructureerd overleg plaats tussen de bij het overheidstoezicht betrokken partijen en de brancheorganisatie(s).

1.3.1 Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening

De kerntaak van de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (Dienst Justis) van het ministerie van Justitie is het preventief toetsen van de integriteit. De Dienst Justis controleert bij overheden, particulieren, bedrijven en instellingen of de afgegeven verklaringen, verleende vergunningen en subsidies niet worden misbruikt voor criminele handelingen. Zonder dergelijke controles ontstaan er mogelijk risico's voor de samenleving. De Dienst Justis voert circa vijftien wetten en regelingen uit, waaronder de Wpbr. Verder ontwikkelt de dienst beleid voor de uitvoering van deze wetten.

1.3.2 College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) houdt op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) toezicht op de naleving van regelgeving die het gebruik van persoonsgegevens regelt. De organisaties, die persoonsgegevens registreren, dienen dit bij het CBP te melden, tenzij hiervoor een vrijstelling geldt. Het CBP kan de minister van Justitie adviseren vergunningen van organisaties, die de privacyregels overtreden, in te trekken¹⁵. De minister van Justitie en het CBP hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor het toezicht op de particuliere rechercheorganisaties¹⁶.

1.3.3 Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties

De Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) behartigt de belangen van de branche van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Ruim 90 procent van de geregistreerde beveiligingsmedewerkers is in dienst van één bij de VPB aangesloten beveiligingsorganisaties. Ongeveer 80 bedrijven zijn lid van de VPB. Dit zijn vaak grote landelijk en internationaal opererende bedrijven. Kleine bedrijven zijn veelal niet bij de VPB aangesloten (circa 95%).

¹⁵ Het CPB heeft op 20 november 2008 meegedeeld dat op grond van onderzoek bij negentien recherchebureaus negen particuliere recherchebureaus hun vergunning dreigen te verliezen omdat zij niet zich niet houden aan de verplichting om betrokkenen mee te delen dat onderzoek naar hen wordt verricht.

¹⁶ Staatscourant 2004, nr. 114.

Keurmerk particuliere beveiliging

De VPB heeft voor haar leden in 2006 het keurmerk Beveiliging ingevoerd. Het keurmerk is een kwaliteitssysteem dat het serviceniveau en de kwaliteit van de dienstverlening toetst. Het voldoen aan de wettelijke eisen is een van de voorwaarden. Onafhankelijke gecertificeerde instellingen controleren of bedrijven voldoen aan de voorwaarden. Voor de leden van de VPB is het keurmerk verplicht. Het keurmerk is ook opengesteld voor bedrijven, die geen lid zijn van de VPB.

Particuliere recherche

De particuliere recherche is de laatste jaren een sterk groeiende sector, die vergaande methoden van particulier onderzoek toepast. Om enige controle op die methoden uit te voeren, is door de VPB in 2003 de Privacygedragscode voor particuliere onderzoeksbureaus opgesteld. Deze code is door het CBP goedgekeurd en beschrijft de praktijk van het particulier onderzoek. De code geeft normen voor de praktijk van onder andere heimelijke observatie, verborgen camera's, afluisteren van telefoongesprekken en het onderscheppen van e-mail. De onderzochte personen dienen in enig stadium van het onderzoek op de hoogte te worden gesteld dat er onderzoek naar hen is verricht. De minister van Justitie heeft de naleving van de gedragscode verplicht gesteld¹⁷ voor alle particuliere recherchebureaus in het kader van de vergunningverlening aan deze bureaus. Deze gedragscode geldt niet voor de beveiligingsorganisaties.

Keurmerk particuliere recherche

Op 15 januari 2009 heeft de VPB het keurmerk voor particuliere recherchebureaus vastgesteld. Dit keurmerk is gebaseerd op het keurmerk Beveiliging. Het voldoen aan de privacygedragscode is één van de belangrijkste verplichtingen uit het keurmerk. Op termijn zullen alle VPB-leden, die particulier onderzoek verrichten, het keurmerk moeten hebben. Het keurmerk zal ook openstaan voor niet bij de VPB aangesloten recherchebureaus.

Horizontaal versus verticaal toezicht

De VPB draagt als belangenbehartiger met de instelling van de privacygedragscode en de keurmerken particuliere beveiliging en particuliere recherche bij aan het toezicht op (de kwaliteit van) de particuliere veiligheidssector. Dit past in het streven van het kabinet¹⁸ om de publieke verantwoording te versterken en de toezichtslast te verminderen. Politie, CBP en de Dienst Justis zijn onverminderd verantwoordelijk voor het reguliere, verticale toezicht conform de wet- en regelgeving.

¹⁷ 13 januari 2004, Staatscourant 2004, nr. 7.

¹⁸ In haar kaderstellende visie op toezicht heeft het kabinet beoogd om onder bepaalde voorwaarden belanghebbenden of gebruikers van ondertoezichtstaande organisaties en sectoren een rol te geven bij het toezicht. Het kabinet heeft hierbij aangegeven dat dit horizontale toezicht niet de plaats van het formele verticale toezicht kan innemen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de doelstelling en de werkwijze bij het onderzoek. De taken en bevoegdheden van de politie op basis van de regelgeving en de daadwerkelijke uitvoering daarvan komen in hoofdstuk 3 naar voren. Hoofdstuk 4 geeft de bevindingen van de Inspectie OOV weer. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de deelvragen van dit onderzoek en wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.



2

Aanpak van het onderzoek

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek brengt de Inspectie OOV de uitvoeringspraktijk in kaart van het toezicht door de politie op vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus op grond van de Wpbr. Tevens doet de Inspectie OOV op basis van het onderzoek aanbevelingen ter verbetering van dit toezicht door de politie zodat de kwaliteit van toezicht op particulier beveiligings- en researchewerk beter is gewaarborgd.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

- primair *'Hoe geeft de politie invulling aan haar toezichtstaak op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus op grond van de relevante wet- en regelgeving en op welke wijze kan de politie dit toezicht nog verbeteren?'*

en

- secundair *'Is het mogelijk om betrouwbare gegevens te krijgen over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus die zonder vergunning werkzaamheden verrichten?'*

De Inspectie OOV heeft deze centrale vraagstelling uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke taken en bevoegdheden heeft de politie op basis van wet- en regelgeving om toezicht uit te oefenen op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?
2. Hoe worden deze taken en bevoegdheden ingevuld?
3. Hoe verhoudt zich de beschikbare capaciteit bij de politie voor toezicht tot de benodigde capaciteit voor deze taak?
4. Voert de politie haar preventief en repressief toezicht in de praktijk uit conform de geldende wet- en regelgeving?
5. Hoe is het toezicht in organisatorische zin geborgd binnen de korpsen?
6. Hoe is de sturing binnen de korpsen op deze taak?
7. Wat beperkt de politie om de toezichtstaken op basis van de Wpbr uit te voeren?
8. In hoeverre is het mogelijk een betrouwbare uitspraak te doen over het aantal vergunningplichtige particuliere recherchebureaus en beveiligingsorganisaties dat zonder vergunning haar werkzaamheden uitvoert?

Afbakening

Het onderzoek van de Inspectie OOV is gericht op het toezicht van de politie op vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus. Het onderzoek beperkt zich tot het toezicht door de politie, met uitzondering van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Dit korps voert namelijk geen taken uit in het kader van de Wpbr. De Koninklijke Marechaussee (KMar) is vanwege haar taken in het kader van de Wpbr echter wel bij het algemene deel van het onderzoek betrokken. Daar waar in dit rapport gesproken wordt over korpsen wordt bedoeld de politiekorpsen en de KMar. Daar waar er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de politie en de KMar wordt dit afzonderlijk aangegeven. De wijze waarop andere toezichthouders in de sector CBP¹⁹, Dienst Justis²⁰ en brancheorganisatie VPB²¹ hun toezichthoudende taken uitoefenen, vormt geen onderdeel van het onderzoek.

19 Conform de Wpbr en per 1 juni 2004 bij ministeriële regeling (Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus) verplicht gesteld voor alle vergunningplichtigen onder de Wpbr.

20 Dienst Justis (Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening) is verantwoordelijk voor de vergunningverlening.

21 De VPB houdt horizontaal toezicht op de branche middels het keurmerk beveiliging.

Het onderzoek beperkt zich tot het toezicht op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven zijn er verschillende soorten beveiligingsorganisaties, namelijk beveiligingsbedrijven (die beveiligen voor derden), bedrijfsbeveiligingsdiensten (die beveiligen alleen de eigen organisatie) en geld- en waardetransportbedrijven en particuliere alarmcentrales. Dit onderzoek richt zich binnen de beveiligingsorganisaties alleen op de beveiligingsbedrijven.

2.2 Werkwijze onderzoek

Primaire onderzoeksvraag

Voor de beantwoording van de primaire onderzoeksvraag – hoe de politie invulling geeft aan de haar bij wet- en regelgeving opgelegde toezichtstaak ten aanzien van vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus – bestaat het onderzoek uit een algemeen beschrijvend en een verdiepend deel.

Het onderzoekskader betreft de Wpbr, de Regeling pbr, de Circulaire pbr (inclusief de parlementaire behandeling). Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit de oriënterende gesprekken met medewerkers van het ministerie van Justitie, de Dienst Justis, het ministerie van BZK, het CBP, de VPB en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en andere betrokkenen of deskundigen uit de wetenschap, de beveiligings- en recherchepraktijk en met medewerkers van afdelingen Bijzondere wetten van politiekorpsen.

Het algemene deel betreft de antwoorden op een schriftelijke vragenlijst die aan alle korpsen is voorgelegd. Met deze vragenlijst is inzicht verkregen in de feitelijke omvang van de branche, de omvang van haar taken en de wijze waarop er organisatorisch en formeel invulling is gegeven aan deze taken en bevoegdheden. De volledige vragenlijst is als bijlage III toegevoegd. In de vragenlijst wordt de korpsen bij verschillende vragen verzocht informatie te leveren over feitelijke aantallen. Uit het onderzoek zal blijken dat de korpsen niet altijd en niet alle informatie hebben kunnen aanleveren. Daardoor ontbreken in de tabellen in hoofdstuk 4 gegevens van korpsen.

Voor het verdiepende deel heeft de Inspectie OOV gesproken met administratief, operationeel en leidinggevend personeel van zes geselecteerde politiekorpsen. De KMar was geen onderdeel van de verdiepende fase. De politiekorpsen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria: de aanwezigheid van een substantieel aantal particuliere beveiligingsorganisaties en/of recherchebureaus binnen de regio, omvang (groot, middel en klein), geografische spreiding (noord, midden en zuid) en expertschattingen over de kwaliteit van de huidige uitvoeringspraktijk. Tijdens de interviews is ingegaan op de feitelijke uitvoering van de wettelijke taken, de prioriteiten die deze taken binnen het korps genieten, de kwaliteit van de uitvoering van de taken en de mogelijkheden om het toezicht – vanuit het perspectief van de politie – te verbeteren. De interviews zijn gevoerd aan de hand van een vooraf vastgesteld interviewprotocol.

De Inspectie OOV heeft de tijdens de interviews verkregen informatie geverifieerd aan de hand van de door de politiekorpsen verstrekte documenten. De schriftelijke vragenlijsten met betrekking tot het algemene deel zijn op verzoek van de Inspectie OOV door de korpschef ondertekend. De interviewverslagen zijn aan de betrokken korpsen voorgelegd en goedgekeurd.

Secundaire onderzoeksvraag

Om een antwoord te kunnen geven op de secundaire onderzoeksvraag – het doen van een betrouwbare uitspraak over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, dat zonder vergunning werkt – is het nodig zicht te hebben op het totale aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en het totale aantal geregistreerde vergunninghoudende particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Omdat het niet mogelijk is om een totaaloverzicht te leveren van het totale aantal vergunningplichtige bedrijven zijn gegevens opgevraagd over het aantal geregistreerde vergunninghoudende particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus bij de Dienst Justis. Immers zij verlenen alle vergunningen namens de minister van Justitie. Ter ondersteuning zijn dezelfde gegevens opgevraagd bij de relevante toezichthouders (regionale politiekorpsen en CBP). Deze bleken geen betrouwbare en volledige gegevens per regio en per jaar te kunnen leveren omdat hun informatiesystemen niet zijn ingericht op het leveren van managementinformatie. De opgevraagde gegevens leveren het volgende beeld.

Tabel 1 Gegevens over aantallen vergunninghoudende particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (bron ministerie van Justitie/Dienst Justis)

	Particuliere beveiligingsorganisaties	Particuliere recherchebureaus
1999	894	292
2004	1615	277
2006	1907	341
2007	2097	356
2008	2068	349

Vervolgens is er een verdiepend vooronderzoek verricht naar methoden om illegaliteit binnen een branche vast te stellen. Dit vooronderzoek bestond uit een analyse van relevante studies naar aard en omvang van deze branche en uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie, medewerkers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) en functionarissen van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Om een betrouwbare en verantwoorde uitspraak te kunnen doen over het aantal bedrijven zonder vergunning is aansluiting gezocht bij een recente studie van het WODC²². In 2006 heeft het WODC een rapport gepubliceerd, waarin een vergelijking van methoden voor het schatten van verborgen populaties is gemaakt. Ten behoeve van de uitwerking van de secundaire onderzoeksvraag is de Inspectie OOV nagegaan of de vermelde methode zich wel of niet leent om de verborgen populatie (bedrijven zonder vergunning) in kaart te brengen.

Tevens heeft de Inspectie OOV tijdens verdiepende gesprekken met de zes geselecteerde korpsen gevraagd naar misstanden in de uitvoeringspraktijk, met name of er illegale beveiligingsorganisaties of recherchebureaus actief zijn in deze regio's.

De uitkomsten van dit vooronderzoek zijn in november 2008 aan het ministerie van Justitie opgeleverd.

Klankbordgroep

Tijdens het onderzoek heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van een klankbordgroep met zowel vertegenwoordigers van de VPB en politie als vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en van BZK. Met de klankbordgroep zijn de conclusies en aanbevelingen besproken.

²² Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen, O&B nr. 243, WODC, 2006.

3

Taken en bevoegdheden van de politie

3.1 Taken van de politie

In dit hoofdstuk komen de toezichttaken en bevoegdheden van de politie ten aanzien van vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus aan de orde. Basis hiervoor is de Wpbr en de daarop gebaseerde regelgeving. Het toezicht wordt onderscheiden in de preventieve taken en repressieve taken. De preventieve taken hebben betrekking op de vergunningverlening aan organisaties en de toestemming aan leidinggevenden en medewerkers. De repressieve taken omvatten zowel het toezicht op de naleving van de regels en voorwaarden, als de opsporing van overtredingen.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden in de Wpbr verdeeld over de minister van Justitie, de minister van BZK, de korpschefs en de commandant van de KMar. De taken en bevoegdheden van de korpschef gelden tevens voor de commandant van de KMar, voor zover deze bevoegdheden heeft ten aanzien van particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus, die zijn gevestigd op luchtvaartterreinen. Voor de KMar gelden ook aanvullende taken en bevoegdheden op basis van internationale regelgeving²³.

3.2 Juridisch kader

De Wpbr dient de betrouwbaarheid en bekwaamheid van particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus te waarborgen. Deze waarborgen zijn nodig omdat de werkzaamheden van deze bedrijven raken aan de belangen en de rechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen.

De Wpbr geeft een algemeen kader en laat een aantal onderwerpen ter nadere regeling over aan de minister van Justitie. Hieraan is uitvoering gegeven in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Regeling pbr)²⁴. Beleidsregels en procedures zijn opgenomen in de Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Circulaire pbr)²⁵.

De belangrijkste eisen in de regelgeving zijn de betrouwbaarheid en de bekwaamheid van leidinggevende(n) en personeel van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Beide eisen worden gesteld voor de toestemming voor het aanstellen van een leidinggevende en het personeel door de minister van Justitie, de korpschef of de commandant van de KMar. Daarnaast bevat de regelgeving een aantal specifieke kwaliteitseisen, onder meer ten aanzien van de uniformplicht, het dragen van een legitimatiebewijs, het materieel en de uitrusting, de instructie van en de controle op het personeel, de behandeling van klachten, de afstemming met de politie en het vaststellen van een privacygedragscode.

Naast deze specifieke regelgeving is een aantal algemene wetten voor beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van belang, zoals de Wet politiegegevens (Wpolg) voor het verstrekken van gegevens uit politieverwerkingen en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voor de privacy van de burgers.

Definitie beveiligingsorganisatie

Een beveiligingsorganisatie is een door een of meer personen in stand gehouden particuliere organisatie die is gericht op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Beveiligingswerkzaamheden omvatten het bewaken van de veiligheid van personen en

²³ EU verordening 2320/2002 en Annex 17 van de ICAO (International Civil Aviation Organization).

²⁴ Regeling van 3 maart 1999, Staatscourant 1999, 60.

²⁵ Circulaire van 16 maart 1999, Staatscourant 1999, 60.

goederen of het waken tegen verstoring van orde en rust op terreinen en in gebouwen (artikel 1 Wpbr). Uit de memorie van toelichting bij de Wpbr blijkt dat het om activiteiten gaat, die (mede) zijn gericht op het voorkomen van criminaliteit.

Er zijn verschillende soorten beveiligingsorganisaties, namelijk beveiligingsbedrijven (die beveiligen voor derden), bedrijfsbeveiligingsdiensten (die beveiligen alleen de eigen organisatie), geld- en waardetransportbedrijven en particuliere alarmcentrales. Dit onderzoek richt zich alleen op de beveiligingsbedrijven.

Definitie recherchebureau

Een recherchebureau is een natuurlijk persoon of rechtspersoon, die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen. Recherchewerkzaamheden zijn het vergaren en analyseren van gegevens (artikel 1 Wpbr). Particuliere recherchebureaus doen onderzoek op verzoek van een opdrachtgever. Particuliere recherche dient niet primair een strafrechtelijk of strafvorderlijk doel. De consequentie van het onderzoek zal in de private sfeer liggen (bijvoorbeeld een ontslag of een regeling tot het betalen van schadevergoeding). Het zal daarbij veelal gaan om onderzoek naar feiten en omstandigheden, die de opdrachtgever op enige wijze schade toebrengen of kunnen toebrengen, of feiten die anderszins onrechtmatig jegens de opdrachtgever kunnen zijn. Het gaat bijvoorbeeld om een vermoeden van fraude door medewerkers van een bedrijf. Vaak zullen dergelijke feiten tevens onder de omschrijving van een strafbaar feit vallen, maar dat is niet de invalshoek voor de particuliere recherche. De strafvorderlijke opsporing is voorbehouden aan politie.

3.3 Vergunning en toestemming

Adviseren over vergunningverlening

De Wpbr stelt eisen aan bedrijven, die beveiligings- of recherchewerkzaamheden verrichten. De wet kent een vergunningplicht voor deze organisaties. Het is verboden zonder vergunning van de minister van Justitie een beveiligingsorganisatie en/of recherchebureau in stand te houden (artikel 2 Wpbr). Overtreding van deze bepaling is strafbaar gesteld in de Wet economische delicten (Wed).

De aanvraag voor de oprichting van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau moet door middel van een standaardformulier bij de minister van Justitie worden ingediend. De Dienst Justis van het ministerie van Justitie neemt deze aanvraag in behandeling.

De korpschef van de regio, waar de hoofdvestiging van de beveiligingsorganisatie of het recherchebureau is gevestigd, adviseert op verzoek van de Dienst Justis de minister van Justitie over de vergunningaanvraag. De korpschef moet nagaan of de aanvrager (of personen, die het beleid van de organisatie bepalen), naar redelijke verwachting zal voldoen

aan de bij of krachtens de Wpbr gestelde eisen en zal (zullen) handelen in overeenstemming met wat van een goede beveiligingsorganisatie of een goed recherchebureau in het maatschappelijke verkeer mag worden verwacht. De minister van Justitie kan op grond van deze laatste bepaling een vergunning weigeren of intrekken, terwijl een organisatie aan de specifieke eisen van de Wpbr voldoet. In de Wpbr noch in de toelichting zijn hiervoor normen opgenomen²⁶.

De minister van Justitie verleent de vergunning voor een periode van ten hoogste vijf jaar, die telkens kan worden verlengd. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden met betrekking tot het waarborgen van een goede afstemming van de beveiligingsactiviteiten met de politie (informerende van politie) en aan overige genoemde onderwerpen. Deze onderwerpen worden in de Regeling pbr nader uitgewerkt, zoals de opleiding van medewerkers, de vertrouwelijkheid van gegevens, de uitrusting en de behandeling van klachten. Met deze regels beoogt de wetgever en de minister de kwaliteit van de branche te verhogen.

Voordat de minister van Justitie een aanvraag voor een vergunning van een recherchebureau in behandeling neemt, dient de aanvrager de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens in het kader van researchewerkzaamheden aan te melden bij het CBP. De bevestiging van de melding van het CBP dient de aanvrager bij de vergunningaanvraag te voegen.

De wijze waarop de Dienst Justis bovengenoemde taken uitvoert valt buiten de scope van dit onderzoek.

Verlenen van toestemming aan personen

Het personeel, dat werkzaam is bij een beveiligingsbedrijf of recherchebureau, moet toestemming hebben gekregen van de korpschef van de regio, waarin het bedrijf of bureau is gevestigd. Deze toestemming betreft al het personeel, ook bijvoorbeeld een schoonmaker of een secretaresse.

De toestemming wordt onthouden indien de betreffende persoon niet beschikt over de bekwaamheid en betrouwbaarheid, die nodig is voor het te verrichten werk (artikel 7 Wpbr). Deze eisen zijn nader uitgewerkt in de Regeling pbr en de Circulaire pbr. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de betrokken persoon is veroordeeld voor het plegen van een misdrijf (gebonden aan termijnen) of wanneer er relevante feiten en omstandigheden bekend zijn waardoor de betrokken persoon niet voldoende betrouwbaar of geschikt wordt geacht. De korpschef kan onder bepaalde omstandigheden van deze regels afwijken (toepassen van de zogenaamde hardheidsclausule). Dit kan wanneer de aard en omstandigheden van het strafbare feit of recente persoonlijke ontwikkelingen daar aanleiding voor kunnen geven of er sprake is van een geringe kans op recidive.

²⁶ Artikel 7, eerste lid jo. artikel 7, zesde lid Wpbr.

Voor het verkrijgen van de toestemming van de korpschef is ook vereist dat de betrokken persoon voldoet aan de gestelde eisen van vakbekwaamheid. De minister van Justitie heeft bepaald, dat de beveiligers en particuliere rechercheurs met succes een relevante opleiding moeten hebben gevolgd. De minister stelt niet zelf de opleiding en/of eindtermen van de opleiding vast. De inrichting van de opleiding is aan de branche overgelaten.

De toestemming van de korpschef wordt verleend voor de duur van maximaal drie jaar en kan telkens met deze periode worden verlengd²⁷. De medewerkers van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus dienen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden een legitimatiebewijs bij zich te dragen en op verzoek te tonen. Op dit legitimatiebewijs is de geldigheidsduur van de toestemming aangegeven.

Een leidinggevende van een particulier beveiligingsbedrijf of recherchebureau dient toestemming aan te vragen bij de Dienst Justis. Daarbij let deze dienst op betrouwbaarheid en bekwaamheid. Een antecedentenonderzoek wordt door de Dienst Justis zelf uitgevoerd. Deze dienst vraagt bij de korpschef van de regio waar de organisatie is gevestigd, om inlichtingen en advies over de betrokken persoon. De toestemming van de Dienst Justis wordt verleend voor de duur van vijf jaar en kan telkens met deze periode worden verlengd.

Voor de toestemming aan een leidinggevende is in de Circulaire pbr een apart hoofdstuk opgenomen²⁸. Daarin is aangegeven dat zal worden bezien of er over betrokkene relevante feiten en omstandigheden bekend zijn op grond waarvan kan worden aangenomen dat betrokkene niet voldoende betrouwbaar of geschikt is om leiding te geven aan een beveiligingsorganisatie of recherchebureau. De eis van betrouwbaarheid schept een waarborg voor de bescherming van burgers.

3.4 Toezicht en handhaving

De politie is volgens de Wpbr belast met het toezicht op de naleving van de regelgeving en de opsporing van overtredingen²⁹. Dat is een taak ten dienste van de minister van Justitie, onder gezag van de Officier van Justitie. Voor het uitvoeren van het toezicht heeft de politie de bevoegdheid inlichtingen in te winnen, die voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig is. Een beveiligingsorganisatie of recherchebureau met een vergunning dient de gevraagde inlichtingen aan de politie te verstrekken. Tevens is de politie bevoegd een particulier beveiligingsbedrijf of recherchebureau met een vergunning te betreden, met uitzondering van woningen.

²⁷ Leerling-beveiligers krijgen in de regel toestemming voor de duur van één jaar. Ook in het kader van de hardheidsclausule kan gebruik worden gemaakt van een kortere periode.

²⁸ Hoofdstuk 2 van de Circulaire pbr.

²⁹ Artikel 11 Wpbr.

De korpschef is bevoegd, indien dit in het belang van een goede politiezorg noodzakelijk is, aan een beveiligingsorganisatie of recherchebureau met een vergunning aanwijzingen te geven. De minister van Justitie kan de korpschef of de commandant van de KMar algemene en bijzondere aanwijzingen geven in het kader van de uitvoering van deze wet.

De minister van Justitie heeft in het geval van overtredingen van de Wpbr drie sanctiemogelijkheden, namelijk:

- het geven van een waarschuwing;
- het opleggen van een bestuurlijke boete bij specifieke benoemde overtredingen van de regeling;
- het intrekken van de vergunning.

Het geven van een waarschuwing wordt door de korpsen in het algemeen slechts bij zeer lichte overtredingen als een effectief en proportioneel middel gezien.

Indien in strijd met bepaalde artikelen wordt gehandeld, kan de minister van Justitie de houder van een vergunning bij beschikking een bestuurlijke boete van ten hoogste € 11.250,- opleggen. De minister heeft in de Circulaire pbr beleidsregels voor het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen. De overtredingen worden in drie categorieën onderscheiden:

- overtreding van regels betreffende de kwaliteit en betrouwbaarheid van personeel, organisatie en materieel;
- overtreding van regels betreffende een goede afstemming met de minister van Justitie en de politie. Deze afstemming is noodzakelijk om de vereiste controle op de organisaties uit te oefenen. Hieronder valt het opvolgen van aanwijzingen van de korpschef, het informeren van de korpschef van nieuwe beveiligings- of recherche-activiteiten en het verstrekken van inlichtingen op verzoek van opsporingsambtenaren;
- overtreding van regels betreffende administratieve lasten (administratieve nalatigheid).

De hoogte van de boete wordt afgestemd op de overtreding en de omstandigheden, waarin de vergunninghouder verkeert. De bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt twee jaar nadat de overtreding is begaan.

De zwaarste sanctie van de minister is het intrekken van een vergunning indien de voorschriften van de vergunning niet in acht worden genomen, de wettelijke verplichtingen niet worden nagekomen en een beveiligingsbedrijf en/of recherchebureau handelt in strijd met hetgeen in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht.

Tevens kan het Openbaar Ministerie (OM) op grond van de Wed een strafvervolgung instellen, indien een vergunningplichtige organisatie zonder vergunning beveiligings- en/of rechercheactiviteiten verricht. In dit geval zijn de regels van strafvordering van toepassing op de opsporingsactiviteiten van de politie.

Tijdens de parlementaire behandeling³⁰ van het wetsontwerp Wpbr gaf de minister van Justitie een toelichting op de uitvoering van de taken door de politie. In deze toelichting bracht de minister naar voren dat het beleid is gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóóraf, dat wil zeggen voordat een vergunning wordt verstrekt en voordat nieuwe personeelsleden hun werkzaamheden gaan verrichten. Daarbij kijkt de politie naar antecedenten, veroordelingen, sepots, opgemaakte processen-verbaal en bij de Criminele Inlichtingeneenheid naar eventueel ‘zachte’ informatie over betrokken personen.

De minister gaf tevens aan, dat de handhavende taak van de politie in beginsel op eigen initiatief wordt uitgevoerd³¹. Daarnaast kunnen klachten voor de politie aanleiding zijn handhavende taken uit te voeren. Als er signalen zijn dat een bedrijf of een werknemer bij een bedrijf zich niet aan de gestelde regels houdt, dan biedt artikel 11 Wpbr de mogelijkheid om concreet onderzoek te doen. Die signalen kunnen onder andere binnenkomen bij collega-bedrijven, bij de brancheorganisatie, bij de politie of bij het ministerie van Justitie.

³⁰ Kamerstukken II 1993/94, 23 478.

³¹ De werkgroep Straver concludeert in haar rapport dat het accent van het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ligt bij de vergunningverlening en het geven van toestemming aan personen, zoals bij de totstandkoming van de wet door de regering werd beoogd. De minister van Justitie onderschrijft (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 279, nr. 65) de opvatting van de werkgroep, dat de politie ook de nodige aandacht aan handhaving van de regelgeving dient te geven. De minister van Justitie heeft toegezegd in overleg met de politie te bezien welke mogelijkheden er zijn om het toezicht op de particuliere sector zo doelmatig mogelijk vorm te geven.

4

De praktijk van het toezicht op de Wpbr

4.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteert de Inspectie OOV de bevindingen van het onderzoek. Paragraaf 4.2 beschrijft de omvang van de activiteiten van het korps in het kader van de uitvoering van de Wpbr en de wijze waarop de korpsen de uitvoering hebben georganiseerd, inclusief de beschikbare capaciteit. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de wijze waarop de preventieve en repressieve taken en bevoegdheden worden uitgevoerd en de knelpunten die de korpsen in de uitvoering ervaren. De sturing en borging van de taken in de korpsen komt in paragraaf 4.4 aan de orde.

4.2 Omvang en organisatie

4.2.1 Omvang taken

Alle korpsen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van alle preventieve en repressieve taken.

Aantal adviezen over vergunningaanvragen

De helft van alle korpsen heeft gegevens kunnen leveren over het aantal adviezen dat zij hebben afgegeven over vergunningverlening aan organisaties en het aantal aanvragen die zij hebben behandeld voor het verlenen van toestemming aan personen in de periode van 2005 tot en met 2007. In het onderzoek zijn de adviezen over toestemming aan leidinggevenden steeds meegenomen bij de toestemming aan personen. De andere korpsen konden deze gegevens niet (volledig) aanleveren³². In de tabellen is alleen de informatie opgenomen van de korpsen die voor alle drie de jaren 2005, 2006 en 2007 inzicht hebben gegeven in de activiteiten.

³² De volgende korpsen hebben geen of onvoldoende gegevens (niet ten minste twee jaar) aan de Inspectie OOV verstrekt: Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Utrecht, Noord-Holland Noord, Haaglanden, Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid, Midden- en West-Brabant, Brabant-Zuid-Oost en Limburg-Zuid.

Tabel 2 Aantal adviezen over vergunningaanvragen

Korps	Aantal adviezen over vergunningaanvraag						
		Particuliere beveiligingsorganisaties			Particuliere recherchebureaus		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
Groningen	Totaal aantal	15	3	27	2	1	2
	Waarvan positief	14	2	25	-	-	2
Fryslân	Totaal aantal	5	8	9	3	2	0
	Waarvan positief	5	7	9	3	2	0
Drenthe	Totaal aantal	2	3	0	0	0	0
	Waarvan positief	2	3	0	0	0	0
IJsseland	Totaal aantal	2	2	3	2	0	0
	Waarvan positief	1	2	3	2	0	0
Noord-Holland Noord	Totaal aantal	-	-	0	-	-	0
	Waarvan positief	-	-	0	-	-	0
Zaanstreek-Waterland	Totaal aantal	14	10	15	1	0	4
	Waarvan positief	12	9	13	1	0	3
Kennemerland	Totaal aantal	-	-	25	-	-	3
	Waarvan positief	-	-	-	-	-	-
Amsterdam-Amstelland	Totaal aantal	13	15	11	2	1	0
	Waarvan positief	11	15	9	2	1	0
Gooi en Vechtstreek	Totaal aantal	1	3	2	2	1	3
	Waarvan positief	1	3	2	2	1	3
Zeeland	Totaal aantal	2	1	4	0	1	0
	Waarvan positief	2	1	2	0	1	0
Midden- en West-Brabant	Totaal aantal	-	-	7	-	-	6
	Waarvan positief	-	-	7	-	-	6
Brabant-Noord	Totaal aantal	1	5	70	0	0	5
	Waarvan positief	1	5	70	0	0	5
Limburg-Noord	Totaal aantal	3	6	4	0	0	1
	Waarvan positief	3	6	4	0	0	1
Flevoland	Totaal aantal	5	1	3	0	0	3
	Waarvan positief	5	1	3	0	0	3
KMar	Totaal aantal	-	5	4	-	1	1
	Waarvan positief	-	4	4	-	1	1
Gemiddeld aantal adviezen per korps	Totaal aantal	6	5	12	1	1	2
	Waarvan positief	5	5	11	1	1	2
Totaal korpsen		63	62	184	12	7	28
Opgave Justis		260	-	-	162	-	-

- = Niet geleverd

De korpsen Gelderland-Zuid en Hollands Midden hebben het totaal aantal adviezen over de gehele periode 2005 – 2007 gegeven, respectievelijk 46 en 60 adviezen over beveiligingsorganisaties en negen en tien adviezen over recherchebureaus.

Het aantal adviezen over aanvragen voor (verlenging van) vergunningen van beveiligingsorganisaties is aanzienlijk groter dan het aantal adviezen over aanvragen van recherchebureaus. In 2007 gaven de in de tabel genoemde korpsen gemiddeld twaalf adviezen af voor een aanvraag van een vergunning door een beveiligingsbedrijf, tegen gemiddeld twee adviezen voor een aanvraag van een vergunning door een recherchebureau. Tegelijkertijd lijkt er jaarlijks een lichte stijging te zijn in aanvragen voor een vergunning door de beveiligingsorganisaties. Deze stijging is terug te brengen op enkele korpsen waar het aantal adviezen in 2007 een stuk hoger lag dan de voorgaande jaren. Dit beeld doet zich ook voor bij de aanvragen van vergunningen door recherchebureaus. In de periode 2005 - 2007 heeft circa 80 procent van de adviesaanvragen door particuliere beveiligingsorganisaties en door recherchebureaus geleid tot een positief advies.

De Dienst Justis was niet in staat de gegevens uit te splitsen naar regiokorps. In 2007 telde de Dienst Justis 480 aanvragen en adviezen voor (nieuwe) vergunningen voor particuliere beveiligingsorganisaties.

Aantal aanvragen voor toestemming

In de volgende tabel is het aantal adviezen over toestemmingen voor personen bij de korpsen, KMar en Dienst Justis opgenomen. Ook in deze tabel heeft de Inspectie OOV alleen de korpsen opgenomen die over (een deel van) de jaren 2005, 2006 en 2007 gegevens konden leveren.

Tabel 3 Aantal aanvragen toestemming personen

Korps	Aantal aanvragen om toestemming te verlenen aan personen			
		2005	2006	2007
Groningen	Totaal aantal	334	192	254
	Waarvan positief	330 (99%)	190 (99%)	244 (96%)
Fryslân	Totaal aantal	-	405	423
	Waarvan positief	-	395 (98%)	417 (99%)
Drenthe	Totaal aantal	564	612	465
	Waarvan positief	544 (96%)	555 (91%)	447 (96%)
IJsseland	Totaal aantal	261	292	309
	Waarvan positief	253 (97%)	275 (94%)	291 (94%)
Gelderland-Zuid	Totaal aantal	190	221	375
	Waarvan positief	186 (98%)	115 (52%)	363 (97%)
Utrecht	Totaal aantal	2705	2243	2170
	Waarvan positief	2614 (97%)	2153 (96%)	2107 (97%)
Noord-Holland Noord	Totaal aantal	-	-	665
	Waarvan positief	-	-	665 (100%)
Zaanstreek-Waterland	Totaal aantal	400	549	472
	Waarvan positief	390 (98%)	520 (95%)	470 (100%)
Kennemerland	Totaal aantal	-	-	-
	Waarvan positief	-	745	1615
Amsterdam-Amstelland	Totaal aantal	4365	5480	6366
	Waarvan positief	4332 (99%)	5427 (99%)	6282 (99%)
Gooi en Vechtstreek	Totaal aantal	-	103	31
	Waarvan positief	-	99 (96%)	25 (81%)
Haaglanden	Totaal aantal	-	-	4590
	Waarvan positief	-	-	-
Hollands Midden	Totaal aantal	-	694	885
	Waarvan positief	-	680 (98%)	870 (98%)
Rotterdam-Rijnmond	Totaal aantal	-	3640	4228
	Waarvan positief	-	3580 (98%)	4147 (98%)
Zuid-Holland-Zuid	Totaal aantal	270	308	304
	Waarvan positief	258 (96%)	289 (94%)	265 (87%)
Zeeland	Totaal aantal	-	223	158
	Waarvan positief	-	218 (98%)	152 (96%)
Midden- en West-Brabant	Totaal aantal	-	755	875
	Waarvan positief	-	725 (96%)	840 (96%)
Brabant-Noord	Totaal aantal	614	703	788
	Waarvan positief	582 (95%)	664 (94%)	743 (94%)
Brabant-Zuid-Oost	Totaal aantal	-	1096	838
	Waarvan positief	-	1079 (98%)	810 (97%)
Limburg-Noord	Totaal aantal	169	151	133
	Waarvan positief	169 (100%)	150 (99%)	131 (98%)
Flevoland	Totaal aantal	381	283	449
	Waarvan positief	377 (99%)	275 (97%)	436 (97%)
KMar	Totaal aantal	-	3234	3601
	Waarvan positief	-	3149 (97%)	3496 (97%)
Totaal korpsen met gegevens over drie jaar		10253	11034	12085
Gemiddelde korpsen met gegevens over drie jaar		932	1003	1099

In tegenstelling tot de vergunningaanvragen konden de meeste korpsen wel informatie geven over het aantal verzoeken voor toestemming van personen³³. Zeven korpsen konden (vrijwel) geen informatie aanleveren over het aantal adviezen voor toestemming aan personen over de periode van 2005 tot en met 2007.

Tussen de korpsen doen zich aanzienlijke verschillen voor. Bij vrijwel alle korpsen is er sprake van een jaarlijkse stijging van het aantal verzoeken. Deze stijging doet zich in het bijzonder voor bij de korpsen Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Hollands-Midden en de KMar. Het percentage positieve oordelen over de verzoeken is over de jaren vrij stabiel en ligt rond 97 procent.

4.2.2 Organisatie van de taken

De politiekorpsen geven hun afdeling Bijzondere Wetten (BW) een centrale positie bij de uitvoering van de Wpbr-taken. De feitelijke uitvoering van de advisering over vergunningverlening en de toestemming aan personen (screening) is in vrijwel alle korpsen belegd bij de (de)centrale afdelingen BW. Andere korpsonderdelen, zoals de wijkteams, zijn nauwelijks betrokken bij de uitvoering van deze taken. Bij de handhavende taken hebben de wijkteams bij de helft van de korpsen een rol. Veelal zijn de wijkteams naast de afdelingen BW medeverantwoordelijk voor de handhaving. In een beperkt aantal gevallen hebben de wijkteams een eigen verantwoordelijkheid.

Bij de KMar is er sprake van een andere organisatievorm. Alle Wpbr-taken zijn gebundeld binnen één bureau dat valt onder de organisatie van de bestuurlijke toezichthouder van de beveiliging van de burgerluchtvaart namelijk de afdeling Handhaving en Toezicht (H&T), Bureau WPBoR. Hiervoor is ondermeer gekozen vanwege het hoge afbreukrisico en de politiek-bestuurlijke gevoeligheid ten aanzien van de luchthavens.

De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de politietaken op basis van de Wpbr rust formeel bij de korpschef. Ruim de helft van de korpsen heeft de feitelijke eindverantwoordelijkheid echter gemandateerd aan het tactische niveau, namelijk aan het hoofd van de (de)centrale afdeling BW (dertien korpsen) of een districtschef/divisiehoofd.

4.2.3 Capaciteit en organisatie

De capaciteit van de korpsen voor de uitvoering van het toezicht betreffende de Wpbr zou moeten samenhangen met de omvang van de taken die door de korpsen moeten worden verricht. De Inspectie OOV heeft gekeken naar het verband tussen de capaciteit voor de advisering over de vergunningverlening en de toestemmingen aan personen en de omvang van de taken op dit gebied. Omdat de capaciteit voor toezicht en handhaving niet goed in kaart is te brengen, is dit niet meegenomen.

³³ Inclusief het aantal adviezen toestemming leidinggevend.

Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal fte en personen dat is belast met de verschillende taken van de Wpbr. Om te bezien of de grootte van het korps samenhangt met het aantal fte/personen voor de taken van de Wpbr zijn de korpsen in deze tabel oplopend gerangschikt naar de feitelijke sterkte van het korps in 2007.

De Inspectie OOV heeft een statistisch verband aangetroffen tussen het aantal particuliere beveiligingsbedrijven in 2007 en het aantal fte en personen voor de taken op het gebied van de vergunningverlening. Dus hoe meer beveiligingsbedrijven er zijn in de regio, hoe meer fte en personen er worden ingezet. Daarnaast is er een verband aangetroffen tussen het aantal verzoeken om toestemming voor personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden en het aantal fte en personen voor het verlenen van toestemming. Hoe meer verzoeken er worden ingediend, hoe meer fte en personen er bij de regio worden ingezet.

Tabel 4 Aantal personen en fte ingezet bij de Wpbr taken

		Vergunning- verlening	Screenen medewerkers	Toezicht op particuliere beveiligings- organisaties	Toezicht op particuliere recherche- bureaus	Handhaving en opsporing
Gooi en Vechtstreek	fte	4,9	4,9	*	2,1	-
	personen	6	6	*	2	-
Zaanstreek-Waterland	fte	2	2	*	1	*
	personen	2	3	*	1	*
Zeeland	fte	8,5	8,5	*	*	*
	personen	9	9	*	*	*
Flevoland	fte	2	2	*	2	*
	personen	5	4	*	5	*
Gelderland-Zuid	fte	3	4	*	*	*
	personen	3	5	*	*	*
Drenthe	fte	5	5	5	5	5
	personen	5	5	5	5	5
Limburg-Noord	fte	1	1	*	1	*
	personen	1	1	*	1	*
Zuid-Holland-Zuid	fte	3	3	*	3	*
	personen	3	3	*	3	*
IJsseland	fte	5	5	5	5	*
	personen	5	5	5	5	*
Noord-Holland Noord	fte	8	8	5	5	5
	personen	8	8	5	5	5
Fryslân	fte	1	1	*	*	*
	personen	1	5	*	*	*
Gelderland-Midden	fte	14	14	9,5	9,5	9,5
	personen	15	15	10	10	10
Brabant-Noord	fte	8,1	8,1	6	6	*
	personen	10	10	10	10	*

Tabel 4 Aantal personen en fte ingezet bij de Wpbr taken (vervolg)

		Vergunning-verlening	Screenen medewerkers	Toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties	Toezicht op particuliere recherchebureaus	Handhaving en opsporing
Kennemerland	fte	-	-	*	-	-
	personen	9	9	*	9	-
Twente	fte	-	14	13	13	7
	personen	10	-	-	-	-
Groningen	fte	12,5	12,5	*	12,5	*
	personen	13	13	*	13	*
Noord- en Oost-Gelderland	fte	6	6,8	6,8	6,8	*
	personen	6	7	7	7	*
Limburg-Zuid	fte	7	7	2	2	2
	personen	8	8	2	2	2
Hollands Midden	fte	6	6	6	6	*
	personen	7	7	7	7	*
Brabant-Zuid-Oost	fte	12	12	6	6	6
	personen	15	15	6	6	6
Midden- en West-Brabant	fte	8	8	*	*	*
	personen	10	10	*	*	*
Utrecht	fte	5	5	5	5	*
	personen	14	14	14	14	*
Haaglanden	fte	11	11	*	11	*
	personen	9	9	*	9	*
Amsterdam-Amstelland	fte	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
	personen	11	11	11	11	11
Rotterdam-Rijnmond	fte	6	-	*	6	6
	personen	6	9	*	6	6
KMar	fte	3	5	5	5	4
	personen	3	7	7	7	5

- = Niet geleverd

* = Niet aan te geven omdat de handhaving- en opsporingstaken (ook) door de wijkteams of BPZ worden uitgevoerd.

Het overzicht en de statistische analyse tonen een verband tussen het aantal fte/personen belast met de uitvoering van advisering over vergunningen en toestemmingverlening en de omvang van het korps. De grootste korpsen hebben naar verhouding meer fte/personen voor deze taken. Een aantal korpsen wijkt hiervan af. Een mogelijke verklaring is dat de afdelingen BW naast taken in het kader van de Wpbr ook andere wetten uitvoert zoals de Jachtwet, de Wet wapens en munitie, de Flora- en faunawet en de Wet op de kansspelen. De uitvoering van de andere wetten kan per regio sterk verschillen. Ook kan een afwijkende organisatievorm een rol spelen.

Opvallend in de tabel is dat de korpsen veelal hetzelfde aantal fte en personen voor de verschillende taken van de Wpbr aangeven. Nagenoeg alle korpsen hebben gemeld dat (een deel van) de medewerkers van de afdeling BW verschillende Wpbr-taken uitvoeren. Uit de verdiepende gesprekken bleek dat binnen enkele korpsen onderscheid wordt gemaakt tussen personen die exclusief belast zijn met vergunning/advies en personen die exclusief belast zijn met handhaving.

Bijna tweederde van de korpschefs heeft alle medewerkers die belast zijn met de Wpbr-taken gemandateerd voor het adviseren over vergunningverlening en het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden.

4.2.4 Knelpunten in de organisatie

Korpsen ervaren het als een belangrijk knelpunt dat de beschikbare capaciteit onvoldoende is om zowel advisering over vergunningen en toestemmingverlening als handhaving adequaat uit te voeren.

Ook in de verdiepende gesprekken is ingegaan op de organisatie van de taken van de Wpbr. In deze gesprekken wordt het beeld bevestigd dat uit de schriftelijke vragenlijst naar voren is gekomen. Door het gebrek aan capaciteit zijn de korpsen genoodzaakt prioriteiten te stellen. Vanwege de juridische consequenties³⁴ geven de korpsen prioriteit aan het adviseren over vergunningverlening en het verlenen van toestemming aan personen. Aan de handhaving van de Wpbr geven de korpsen weinig prioriteit.

Bij de administratieve medewerkers van de afdelingen BW ligt het accent van de taakuitvoering op advisering in de vergunningverlening en het screenen van nieuwe medewerkers. Het zijn met name de executieve medewerkers die verantwoordelijkheid dragen voor toezicht en handhaving en opsporing. Administratieve medewerkers voeren wel taken uit op gebied van toezicht of ondersteuning daarvan bij de wijkteams, maar nauwelijks op gebied van handhaving en opsporing. De repressieve taken worden veelal reactief ingevuld. Er is onduidelijkheid over de rol van de medewerkers BW ten opzichte van de medewerkers van de wijkteams.

4.2.5 Informatievoorziening

De Inspectie OOV heeft de informatievoorziening op twee punten onderzocht. Allereerst is er gekeken naar de wijze waarop de korpsen informatie vastleggen. Ten tweede is gekeken welke informatiesystemen de korpsen raadplegen bij de beoordeling van vergunningaanvragen.

Politie Suite Handhaving Vergunningen Module (PSHVM)

PSHVM (ook wel bekend als Verona³⁵) wordt sinds 2006 gebruikt ten behoeve van de taakuitoefening van de politie voor de Wpbr. De KMar heeft sinds eind 2008 de beschikking over PSHVM. Van de korpsen gebruikt 89 procent PSHVM sinds het in 2006 beschikbaar is gesteld.

³⁴ Conform de Awb moeten korpsen binnen acht weken na indienen van een aanvraag een besluit nemen op deze aanvraag.

³⁵ Vergunningen en ontheffingen applicatie.

PSHVM is niet geschikt voor het genereren van managementinformatie. PSHVM is een processysteem voor het aanmaken van formulieren voor toestemmingen en vergunningen. Oorspronkelijk is het gebouwd voor de vergunningverlening in het kader van de Wet wapens en munitie (WWM). Het Landelijk Functioneel Beheer van PSHVM houdt een afzonderlijk Excel-overzicht bij van alle bedrijven waarvan bij het Landelijk Functioneel Beheer een vergunningnummer van Justitie bekend is. Het betreft alleen die bedrijven waarvoor door het Landelijk Functioneel Beheer een vergunningnummer is aangemaakt op aangeven van de korpsen. Het Excel-overzicht bevat echter niet alle bedrijven die in PSHVM staan.

Bij aanvullend onderzoek bij de Landelijk Functioneel Beheerder PSHVM bleek dat een groot deel van de korpsen onvoldoende gegevensbeheer voert en niet alle afschriften van vergunningen aanlevert bij het Landelijk Functioneel Beheer. Hierdoor is het overzicht van het totale aantal Wpbr-bedrijven in PSHVM onvolledig en deels onbetrouwbaar.

Vastleggen en bewaren van informatie

Het vastleggen, verwerken en verwijderen van gegevens uit de PSHVM valt onder de werking van de Wpolg. Alle gegevens die de politie in het kader van haar dagelijks werk verkrijgt, moeten worden vastgelegd. De verwerking van politiegegevens moet gedurende een jaar breed binnen de politie beschikbaar zijn. Voor zover dat noodzakelijk is voor de dagelijkse uitvoering van de politietaak moeten de gegevens daarna gedurende vier jaar toegankelijk zijn op basis van vergelijking of voor speciaal daartoe gemachtigde ambtenaren van politie. Vijf jaar na de verwijdering van de gegevens moeten ze worden vernietigd³⁶.

In de volgende tabel wordt gepresenteerd welke bewaartermijnen de korpsen hanteren voor de informatie over de (verlenging van) de vergunningaanvragen en de informatie met betrekking tot het verlenen van toestemming aan personen. Opvallend is dat de bewaartermijnen sterk uiteenlopen. De bewaartermijn van informatie voor (de verlenging van) een vergunningaanvraag varieert tussen nul jaar en permanent. De informatie met betrekking tot het verlenen van toestemming aan personen wordt tussen de twee en tien jaar bewaard.

³⁶ Gegevens die worden verwijderd worden niet onmiddellijk vernietigd. Gedurende de termijn waarbinnen ze na verwijdering worden bewaard zijn de gegevens in beginsel niet toegankelijk voor operationele doeleinden. Onder omstandigheden kan het echter wenselijk zijn dat de verwijderde gegevens toch worden geraadpleegd en eventueel opnieuw beschikbaar komen voor verwerking. In het wetsvoorstel Wpolg zijn daarvoor criteria opgenomen. Verwijderde gegevens die betrekking hebben op strafbare feiten worden definitief vernietigd zodra een termijn, die verband houdt met de ernst van het gepleegde misdrijf, is verstreken. Alle andere gegevens worden vernietigd na verloop van vijf jaar na het tijdstip van verwijdering. De functioneel beheerder van Verona heeft aangegeven dat Verona onder de Wpolg valt.

Tabel 5 Bewaartermijn informatie vergunningaanvragen en toestemmingen

	Informatie met betrekking tot de bewaartermijnen		
	Vergunning-aanvragen	Verlenging vergunning-aanvragen	Toestemming aan personen
0 jaar	1	1	
1 jaar			
2 jaar			1
3 jaar			4
4 jaar			1
5 jaar	6	6	5
6 jaar	1	1	1
7 jaar	1	1	1
8 jaar	3	3	3
10 jaar	5	5	4
Anders:			
Na laatste gebruik nog 5 jaar	1	1	
6 jaar na beëindiging bedrijf	1	1	
Zolang als het bedrijf bestaat	2	2	
Zolang vergunning bestaat	1	1	
Permanent	1	1	
Totaal	23	23	20

Zeven korpsen bewaren de informatie over vergunningaanvragen alleen decentraal bij de afdeling bijzondere wetten/korpscheftaken. De overige korpsen bewaren de informatie (ook) in hun centrale archief en/of digitaal.

Raadplegen van informatie

De korpsen hebben inzicht gegeven in de registratiesystemen die zij raadplegen bij de beoordeling van een vergunningaanvraag. In tabel 6 wordt hiervan een overzicht gegeven. Het grootste deel van de korpsen gebruikt in ieder geval de basis proces systemen zoals (BPS, X-pol of Genesys), de justitiële documentatie, het herkenningsdienst systeem en BlueView. Daarnaast raadplegen enkele korpsen nog andere systemen. In totaal gebruiken de korpsen 21 verschillende systemen.

Registratiesystemen die het meest worden geraadpleegd bij de beoordeling van een vergunningaanvraag:

Tabel 6 Geraadpleegde informatiesystemen

Registratiesysteem	Aantal korpsen
BPS, X-pol of Genesys	23
Justiteel documentatie systeem	23
HKS	24
BlueView	19
GBA	7
BVH	6
Kamer van Koophandel	5
PSHVM	6

4.3 De uitvoering van de Wpbr

4.3.1 Uitvoering preventieve taken

4.3.1.1 Het adviseren over vergunningaanvragen

De korpsen adviseren de Dienst Justis over een aanvraag voor een vergunning van een particulier beveiligingsbedrijf of recherchebureau en over de toestemming voor de leidinggevende van die onderneming. Daarnaast heeft het personeel, dat werkzaam is voor deze organisaties, toestemming van de korpschef nodig.

Criteria bij het adviseren over vergunningaanvragen

De korpsen hanteren bij het adviseren over (een verlenging van) een vergunningaanvraag dezelfde criteria, namelijk de criteria uit de Wpbr. Daarnaast hebben drie korpsen (Gelderland-Zuid, Noord- en Oost Gelderland en Kennemerland) de Wpbr, de Regeling pbr en de Circulaire pbr nader uitgewerkt in beleidsregels.

In beginsel worden alle bedrijven die een (verlenging van) een vergunning aanvragen op alle wettelijke criteria getoetst. Uit de verdiepende gesprekken met de zes korpsen kwam naar voren dat de antecedenten van de aanvrager de meest voorkomende reden is voor een negatief advies voor een vergunningaanvraag. Andere redenen voor een negatief advies zijn zachte politie-informatie (CIE), het niet voldoen aan de eisen van bekwaamheid (diploma) en de kwaliteit of onvolledigheid van een aanvraag.

De korpsen brengen over de aanvraag voor een vergunning advies uit aan de Dienst Justis. Doorgaans neemt de Dienst Justis deze adviezen over. Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat in enkele gevallen de Dienst Justis het negatieve advies van het korps niet heeft overgenomen. Als redenen daarvoor noemen de korpsen dat het hierbij gaat om een verschillende interpretatie van de hardheidsclausule of van de 'zachte' informatie.

Adviestermijn

Bij het afgeven van een advies voor een vergunning hanteren de meeste korpsen een termijn waarbinnen de aanvraag dient te worden afgehandeld. Indien sprake is van een termijn heeft de Inspectie OOV gevraagd naar de mate waarin de korpsen deze termijnen realiseren.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gehanteerde adviestertermijnen:

Tabel 7 Gehanteerde adviestertermijnen

Adviestermijn	Aantal korpsen
2 weken	3
3 weken	1
4 weken	11
5 weken	0
6 weken	4
7 weken	0
8 weken	1
Totaal	20

Vijf van de 25 korpsen geven aan geen termijn voor het adviseren over vergunningaanvragen te hanteren. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de korpsen die een termijn hanteren, deze varieert tussen de twee tot acht weken. Vijftien korpsen voldoen aan de door de Dienst Justis gewenste termijn van vier weken. Het merendeel van de korpsen (achttien) realiseert in ruim 80 procent van de uitgebrachte adviezen de eigen adviestertermijn. De overige drie korpsen realiseren hun eigen adviestertermijn in 60 tot 80 procent van de aanvragen.

De termijn van vier weken blijkt niet alleen voor de korpsen krap. In 2007 heeft de Dienst Justis slechts in 25 procent van de 560 verleende vergunningen binnen de resterende weken beslist.

In de verdiepende gesprekken is ingegaan op de redenen voor het overschrijden van de eigen adviestertermijn. Inhoudelijke oorzaken worden door de korpsen niet genoemd. Volgens de korpsen wordt de overschrijding veelal veroorzaakt door organisatorische omstandigheden zoals ziekte of verlof van medewerkers, problemen bij de post en een trage aanlevering van de gevraagde informatie door een beveiligingsbedrijf of recherchebureau.

Tevredenheid over de uitvoering van het adviseren over vergunningverlening

De Inspectie OOV heeft alle korpsen gevraagd de uitvoering van het adviseren over vergunningverlening door het korps te waarderen. Vrijwel alle korpsen zijn (zeer) tevreden over de wijze waarop het korps de advisering over de vergunningverlening uitvoert. De strategisch leidinggevend van de afdelingen BW, die in het kader van het verdiepende onderdeel van het onderzoek zijn geïnterviewd, bevestigen dit beeld. Zij geven het cijfer 8 of 9 voor de uitvoering van de advisering over de vergunningverlening in hun korps.

De korpsen noemen verschillende sterke punten bij de uitvoering van de vergunningverlening. Meerdere korpsen noemen eenduidigheid van de uitvoering binnen het korps en de snelheid van de procedure als sterke punten. Ook knelpunten bij de uitvoering zijn aan de orde gekomen. Zo worden genoemd het gebrek aan prioriteit en capaciteit (met name voor de handhavende taken van de Wpbr), de gebrekkige kennis van de Wpbr bij de wijkteams, het ontsluiten van gegevens uit politiebesteden, het ontbreken van landelijke uniformiteit en het ontbreken van mogelijkheden om Verona als managementinformatiesysteem te gebruiken.

4.3.1.2 Het verlenen van toestemming aan personen

Criteria bij het verlenen van toestemming aan personen

De korpsen hanteren bij het adviseren over (een verlenging van) toestemming aan personen allemaal dezelfde criteria, namelijk de criteria uit de Wpbr. De korpsen verlenen personen geen toestemming voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden, wanneer niet aan alle criteria van de wet- en regelgeving wordt voldaan. De korpsen maken beperkt gebruik van de hardheidsclausule en c-grond (op grond van bekende en relevante feiten wordt aangenomen dat een persoon niet voldoende betrouwbaar of geschikt is)³⁷. In de verdiepende gesprekken hebben korpsen aangegeven dat ze de hardheidsclausule verschillend (kunnen) interpreteren.

De KMar geeft uitdrukkelijk aan op een strikte wijze invulling te geven aan de Circulaire bpr. Immers de EU-verordening 2320/2002 en de Annex 17 van de ICAO stellen specifieke eisen aan alle personeel dat op een luchthaven werkzaam is. Concreet betekent dit dat door de KMar de hardheidsclausule niet of nauwelijks wordt toegepast.

In de verdiepende gesprekken is gevraagd naar de redenen om toestemming te weigeren. De voorschriften over betrouwbaarheid vormen feitelijk de belangrijkste reden om een persoon geen toestemming voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden te verlenen of een verleende toestemming in te trekken. De antecedenten van de aanvrager zijn veelal de reden voor het weigeren of intrekken van toestemming.

De Wpbr bepaalt dat politiefunctarissen geen werkzaamheden voor een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau mogen verrichten en/of een dergelijke organisatie in stand mogen houden, behoudens met bijzondere ontheffing van de minister van BZK, in overleg met de minister van Justitie. De ministers van BZK en van Justitie hebben hiervoor in 2000 beleidsregels³⁸ opgesteld. In de verdiepende gesprekken geven vier

³⁷ Zeven korpsen hebben de wet- en regelgeving in nadere handhavingrichtlijnen/beleidsregels uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld de beleidsregel 'Toepassing hardheidsclausule Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus' door de korpsen Zaanstreek-Waterland, Kennemerland en Noord Holland Noord.

³⁸ 'Beleidsregels van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie omtrent het verlenen van ontheffing van het verbod van opsporingsambtenaren om nevenactiviteiten te verrichten bij particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus', Staatscourant, 24 maart 2000 nummer 60.

van de zes bezochte korpsen aan, dat de korpsen geen positief advies voor toestemming verlenen aan een opsporingsambtenaar om werkzaamheden te verrichten voor een beveiligingsbedrijf of recherchebureau dan wel een beveiligingsbedrijf of recherchebureau in stand te houden. Een korps heeft één keer een positief advies voor toestemming verleend aan een vrijwillige ambtenaar van politie en een ander korps heeft een aantal positieve adviezen aan medewerkers van een ander korps verleend.

Tevredenheid over de uitvoering van het verlenen van toestemming aan medewerkers

Over het algemeen zijn de korpsen tevreden tot zeer tevreden over de wijze waarmee de korpsen uitvoering geven aan het verlenen van toestemming aan personen.

In de verdiepende gesprekken is een beeld gegeven van de positieve punten en knelpunten bij de uitvoering van het verlenen van toestemming aan personen. De korpsen noemen verschillende sterke punten, zoals de invoering in de systemen, weinig gegronde bezwaren, het aanvraagformulier dat is ontwikkeld voor aanvullende vragen, de goede contacten met de doelgroep en de zorgvuldigheid en snelheid van afhandelen van de aanvragen. De korpsen noemen weinig knelpunten. Het gebrek aan capaciteit komt ook hier aan de orde, maar heeft met name gevolgen voor de uitvoering van de handhavende taken. Daarnaast geeft één korps aan dat de betrokkenheid van veel personen bij de toestemming-verlening een risico kan vormen voor de kwaliteit van de uitvoering.

4.3.2 Uitvoering van aanvullende wettelijke bepalingen

De Inspectie OOV heeft de uitvoering van een aantal wettelijke bepalingen in haar onderzoek betrokken. Deze bepalingen hebben zowel betrekking op de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus als op de personen, die werkzaam zijn bij die organisaties.

Melding nieuwe werkzaamheden

Een beveiligingsbedrijf moet zorgdragen voor een goede afstemming³⁹ van de beveiligingswerkzaamheden met de politie. Daarom moet een beveiligingsbedrijf, voordat nieuwe beveiligingswerkzaamheden worden uitgevoerd, de politie van deze activiteiten in kennis stellen. Er is geen betrouwbaar beeld van het aantal meldingen nieuwe werkzaamheden. Het merendeel van de korpsen registreert de meldingen van nieuwe werkzaamheden niet. Achttien korpsen konden geen informatie verstrekken over het aantal meldingen nieuwe werkzaamheden. Zeven korpsen hebben vastgelegd welke informatie de beveiligingsorganisaties dienen te geven bij een melding nieuwe werkzaamheden. In die gevallen wordt echter steeds verwezen naar landelijk vastgelegde informatie (Regeling pbr).

In de verdiepende gesprekken hebben korpsen aangegeven dat niet alle nieuwe werkzaamheden bij de politie worden gemeld. In de gevallen dat de politie constateert dat nieuwe werkzaamheden niet worden gemeld, geven de geïnterviewde korpsen aan dat zij actie

³⁹ Artikel 19 Circulaire pbr.

ondernemen. Bij het betreffende bedrijf wordt navraag gedaan naar de reden van het niet melden van nieuwe werkzaamheden, het bedrijf wordt bezocht, de toezichtcyclus wordt gestart of het ministerie van Justitie wordt in kennis gebracht dat een bedrijf geen melding heeft gemaakt. Het ministerie van Justitie kan in dat geval een waarschuwing geven of een boete opleggen.

Gebruik aanwijzingsbevoegdheid

De korpschef is op grond van Wpbr bevoegd aan beveiligingsorganisaties en recherchebureaus aanwijzingen te geven, indien dit in het belang van een goede politiezorg noodzakelijk is. De onderstaande tabel brengt in beeld in welke mate de korpsen gebruik maken van deze bevoegdheid.

Tabel 8 Aantallen keren dat de aanwijzingsbevoegdheid is gebruikt

	Gebruik aanwijzingsbevoegdheid			
	In 2005	In 2006	In 2007	2005 t/m 2007
Fryslân	-	2	0	-
Drenthe	0	0	0	0
Gelderland-Zuid	13	0	13	26
Utrecht	0	0	0	0
Zaanstreek-Waterland	4	6	8	18
Amsterdam-Amstelland	0	0	0	0
Gooi en Vechtstreek	0	0	1	1
Hollands Midden	-	-	-	97
Rotterdam-Rijnmond	-	73	84	-
Brabant-Noord	0	0	0	0
Brabant-Zuid-Oost	-	0	0	-
Limburg-Noord	0	0	0	0
Flevoland	2	1	0	3

- = Niet geleverd

De helft van de korpsen heeft de Inspectie OOV geen informatie kunnen geven over het aantal aanwijzingen dat deze korpsen hebben gegeven. Voor zover er wel informatie beschikbaar is, doen zich grote verschillen voor tussen de korpsen. Acht korpsen geven geen of een beperkt aantal aanwijzingen. Vier korpsen maken meer gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid; met name Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond vallen hierbij op.

Ontheffing van de uniformplicht

Op grond van de Wpbr moet een beveiligingsorganisatie ervoor zorgdragen dat de personen, die belast zijn met beveiligingswerkzaamheden, bij de uitvoering van de werkzaamheden een uniform dragen. De korpschef kan echter ontheffing verlenen van de uniformplicht. Ontheffing van de uniformplicht is mogelijk als dit gelet op de aard van de werkzaamheden is gewenst en zich daartegen geen zwaarwegende belangen verzetten. Tabel 9 bevat het aantal ontheffingen van de uniformplicht.

Tabel 9 Aantallen ontheffingen van de uniformplicht

Korps	Aantal ontheffingen van de uniformplicht			
	In 2005	In 2006	In 2007	2005 t/m 2007
Groningen	-	-	-	2
Fryslân	2	2	1	5
Drenthe	2	0	0	2
IJsseland	0	0	0	0
Noord- en Oost-Gelderland	1	1	1	3
Gelderland-Midden	-	1	2	-
Gelderland-Zuid	-	-	-	2
Utrecht	3	3	3	9
Noord-Holland Noord	-	-	2	-
Zaanstreek-Waterland	4	3	2	9
Kennemerland	0	0	0	0
Amsterdam-Amstelland	3	5	5	13
Gooi en Vechtstreek	0	0	0	0
Hollands Midden	-	-	-	2
Rotterdam-Rijnmond	-	44	74	-
Zuid-Holland-Zuid	0	0	0	0
Zeeland	1	1	1	3
Midden- en West-Brabant	-	-	12	-
Brabant-Noord	0	1	0	1
Brabant-Zuid-Oost	-	0	0	-
Limburg-Noord	0	0	0	0
Flevoland	1	3	4	8
KMar	-	0	0	-

- = Niet geleverd

Over 2007 hebben twintig korpsen informatie aangeleverd over het aantal ontheffingen van de uniformplicht. Het aantal verleende ontheffingen van de uniformplicht is – met uitzondering van Rotterdam-Rijnmond en in mindere mate van Midden- en West-Brabant – beperkt (van één tot vijf ontheffingen). Negen korpsen hebben geen ontheffingen verleend.

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat drie van de zes korpsen een ontheffing hebben geweigerd voor een ontheffing voor het dragen van een uniform. De korpsen verlenen beveiligers een ontheffing van het dragen van het uniform als dit bijdraagt aan de veiligheid. De organisaties dienen een dergelijke aanvraag te motiveren.

Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft een eigen beleidslijn voor ontheffing van het uniform bij evenementen: beveiligers zonder uniform zijn verplicht tot het dragen van een blauw hesje.

Plaatsen van een aantekening op het legitimatiebewijs

Korpsen hebben de mogelijkheid om een aantekening op het legitimatiebewijs te plaatsen waaruit blijkt dat het de betrokkene slechts is toegestaan de op het legitimatiebewijs omschreven beveiligings- dan wel rekerchewerkzaamheden te verrichten.

In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoe vaak de korpsen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt.

Tabel 10 Aantallen aantekeningen op legitimatiebewijs

	Aantal aantekeningen op legitimatiebewijs			
	In 2005	In 2006	In 2007	2005 t/m 2007
Fryslân	-	-	103	-
Drenthe	16	38	77	131
IJsselland	140	100	100	340
Noord- en Oost-Gelderland	-	-	225	-
Gelderland-Zuid	30	35	46	111
Zaanstreek-Waterland	35	51	38	124
Kennemerland	-	-	-	120
Amsterdam-Arstelland	196	321	306	823
Gooi en Vechtstreek	0	0	0	0
Zeeland	8	6	28	42
Midden- en West-Brabant	-	-	259	-
Brabant-Noord	66	57	61	184
Brabant-Zuid-Oost	-	-	148	-
Limburg-Noord	15	15	15	45
Flevoland	33	1	5	39
KMar	-	-	2	-
Totaal	539	624	1413	1959
Gemiddeld over korpsen die 3 jaar gegevens hebben aangeleverd	54	62	68	178

- = Niet geleverd

Er is een lichte stijging waar te nemen in het aantal aantekeningen op het legitimatiebewijs bij bovenstaande korpsen. In de verdiepende gesprekken hebben korpsen aangegeven dat het wenselijk zou zijn om standaard op de legitimatiebewijzen de specifieke aard van de toegestane werkzaamheden van die persoon aan te geven. Dit kan toezicht door de korpsen op de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden effectiever maken. Hierbij moet worden gedacht aan toestemming voor portierswerkzaamheden, winkelsurveillance, bedrijfsbeveiliging en dergelijke.

4.3.3 Toezicht en handhaving

Invulling van het toezicht

Het toezicht van de korpsen op de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus vindt in de regel niet plaats op basis van een risico-analyse of met een vaste frequentie. De toezichtactiviteiten vinden voornamelijk plaats naar aanleiding van signalen (klachten, incidenten), meldingen van nieuwe werkzaamheden en mutaties (bijvoorbeeld een nieuwe leidinggevende, een verlenging van de vergunning) en in mindere mate op basis van incidentele bezoeken of steekproefsgewijs. Deze resultaten werden bevestigd in de verdiepende interviews. Uit de interviews bleek ook dat toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties vaak voortkomt uit signalen van andere beveiligingsorganisaties. De korpsen zijn van mening dat mogelijkheden om toezicht te houden op particuliere recherchebureaus beperkter zijn dan bij particuliere beveiligingsorganisaties.

Tabel 11 Frequentie en toezichtsvormen

Wijze van toezicht	Aantal korpsen
Elk bedrijf wordt met een vaste frequentie bezocht	0
Op basis van een risico-inventarisatie	0
Naar aanleiding van een melding nieuwe werkzaamheden	10
Naar aanleiding van een nieuw signaal	18
Naar aanleiding van een mutatie	9
Incidentele bezoeken	5
Steekproefsgewijs	4

Aantal onderzoeken

In de volgende tabel wordt aangegeven hoeveel onderzoeken de korpsen de afgelopen drie jaar hebben uitgevoerd bij beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Voor de jaren 2006 en 2007 is bovendien (waar mogelijk) aangegeven het aantal onderzoeken als percentage van het aantal particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus.

Tabel 12 Aantallen onderzoeken bij particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Korps		Aantal onderzoeken bij particuliere beveiligingsorganisaties			Aantal onderzoeken bij particuliere recherchebureaus		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
Groningen	aantal	17	19	10	0	0	0
	% aantal bedrijven		35%	19%		0%	0%
Fryslân	aantal	-	4	6	-	1	2
	% aantal bedrijven		8%	10%		2%	3%
Drenthe	aantal	0	0	0	0	0	0
	% aantal bedrijven		0%	0%		0%	0%
IJsselland	aantal	3	1	4	0	0	1
	% aantal bedrijven		4%	16%		0%	4%
Noord- en Oost-Gelderland	aantal	-	-	0	-	-	0
	% aantal bedrijven			0%			0%
Gelderland-Midden	aantal	2	3	5	0	0	0
	% aantal bedrijven					0%	0%
Gelderland-Zuid	aantal	-	-	-	0	0	0
	% aantal bedrijven					0%	0%
Utrecht	aantal	0	0	0	0	0	0
	% aantal bedrijven		0%	0%		0%	0%
Noord-Holland Noord	aantal	-	-	4	0	0	0
	% aantal bedrijven			7%		0%	0%
Zaanstreek-Waterland	aantal	2	4	15	0	0	1
	% aantal bedrijven		27%	65%		0%	35%
Kennemerland	aantal	-	-	2	0	0	0
	% aantal bedrijven					0%	0%
Amsterdam-Amstelland	aantal	1	3	2	0	0	1
	% aantal bedrijven		1%	1%		0%	0%
Gooi en Vechtstreek	aantal	1	0	0	0	0	0
	% aantal bedrijven		0%	0%		0%	0%
Zeeland	aantal	2	0	1	0	0	0
	% aantal bedrijven		0%	3%		0%	0%
Midden- en West-Brabant	aantal	-	-	3	-	-	0
	% aantal bedrijven			4%			0%
Brabant-Noord	aantal	12	2	2	0	0	0
	% aantal bedrijven		3%	3%		0%	0%
Limburg-Noord	aantal	0	1	0	0	0	0
	% aantal bedrijven		4%	0%		0%	0%
Flevoland	aantal	2	4	3	0	0	0
	% aantal bedrijven		8%	6%		0%	0%
KMar	aantal	0	0	0	0	0	0
	% aantal bedrijven		0%	0%		0%	0%
Totaal aantal onderzoeken		42	41	57	0	1	5
Gemiddeld aantal onderzoeken		3	3	3	0	0	0

- = Niet geleverd

Zeven korpsen konden niet aangeven hoeveel onderzoeken hebben plaatsgevonden bij beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Over het algemeen is het aantal onderzoeken door de korpsen in de periode 2005 - 2007 bij de beveiligingsorganisaties beperkt en constant. De korpsen Groningen en Zaanstreek-Waterland verrichten beduidend meer onderzoeken dan de overige korpsen. Bij recherchebureaus vindt slechts incidenteel onderzoek plaats.

Bekende overtredingen

In onderstaande tabel is het aantal door de korpsen bekende overtredingen van de Wpbr weergegeven. Daarbij is de volgende onderverdeling te maken:

- het verrichten van beveiligingswerkzaamheden zonder dat de organisatie over de juiste vergunning beschikt;
- het verrichten van beveiligingswerkzaamheden door personen die hiervoor geen toestemming hebben;
- het verrichten van researchwerkzaamheden zonder dat de organisatie over de juiste vergunning beschikt;
- het verrichten van researchwerkzaamheden door personen die hiervoor geen toestemming hebben.

Tabel 13 Aantallen bekende overtredingen Wpbr

	Aantal gevallen bekend over periode 2005-2007			
	beveiligingswerkzaamheden door organisaties zonder vereiste vergunning	beveiligingswerkzaamheden door personen zonder vereiste toestemming	researchwerkzaamheden door organisaties zonder vereiste vergunning	researchwerkzaamheden door personen zonder vereiste toestemming
Groningen	2	-	0	0
Fryslân	1	-	1	1
Drenthe	1	0	1	0
IJsselland	2	10	0	0
Gelderland-Zuid	3	14	0	0
Noord-Holland Noord	1	16	0	0
Zaanstreek-Waterland	15	40	0	0
Kennemerland	-	2	0	0
Amsterdam-Amstelland	0	0	0	0
Gooi en Vechtstreek	0	0	0	0
Rotterdam-Rijnmond	1	-	-	-
Zuid-Holland-Zuid	0	0	0	0
Zeeland	3	3	0	0
Midden- en West-Brabant	2	4	0	0
Brabant-Noord	16	16	0	0
Limburg-Noord	0	0	0	0
Flevoland	4	8	0	0
KMar	0	0	0	0
Totaal	51	113	2	1
Gemiddeld per korps	3	8	0	0

-- Niet geleverd

Acht korpsen hebben de gevraagde informatie niet kunnen leveren. Voor zover informatie bekend, zijn er bij bovenstaande korpsen gemiddeld acht gevallen bekend van personen die beveiligingswerkzaamheden verrichten zonder de vereiste toestemming en drie gevallen van bedrijven die beveiligingswerkzaamheden verrichten zonder de vereiste vergunning.

Tussen de korpsen bestaan verschillen. Overtredingen zijn met name bij de korpsen Zaanstreek-Waterland en Brabant-Noord bekend. Het korps Zaanstreek-Waterland deelde de Inspectie OOV mee, dat het korps in die periode veel aandacht heeft besteed aan het toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (zie ook tabel aantal onderzoeken). Bij de overige korpsen blijft het aantal bekende overtredingen beperkt.

Bij de korpsen zijn nauwelijks gevallen bekend van personen die researchwerkzaamheden verrichten zonder de vereiste toestemming of van recherchebureaus zonder de juiste vergunning.

Tevredenheid over de uitvoering van de toezichhoudende taken

Een kwart van de korpsen is tevreden tot zeer tevreden over de uitvoering van de toezichhoudende taken. In de verdiepende gesprekken hebben de korpsen dit beeld bevestigd.

In de verdiepende gesprekken hebben de korpsen aangegeven redelijk tevreden te zijn over de kwaliteit van het uitgevoerde toezicht door afdelingen BW. De korpsen hebben aangegeven niet tevreden te zijn over de hoeveelheid toezicht die wordt uitgevoerd door de (de)centrale afdelingen BW en ook niet over de hoeveelheid en de kwaliteit van het toezicht van de wijkteams. Er is behoefte aan meer prioriteit, capaciteit, meer managementinformatie, betere kennis en betrokkenheid van de wijkteams bij de Wpbr en van de (de)centrale afdelingen BW bij beveiligingsbeleid bij evenementen.

4.3.4 Sancties op overtredingen

De sancties van de minister van Justitie zijn het geven van een waarschuwing en het opleggen van een bestuurlijke boete aan een vergunninghouder. Daarnaast kan de minister van Justitie de vergunning intrekken. De korpschef kan een waarschuwing geven aan een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau, een aanwijzing en een toestemming intrekken.

In tabel 14 is het aantal ingetrokken toestemmingen aan personen weergegeven. Het aantal intrekkingen is afgezet tegen het gemiddelde aantal verleende toestemmingen over 2005 tot en met 2007 (ook als percentage aangegeven).

Tabel 14 Aantallen ingetrokken toestemmingen

Korps		Aantal ingetrokken toestemmingen				
		Gem. aantal verleende toestemmingen	2005	2006	2007	2005 tot en met 2007
Groningen	aantal ingetrokken	255	-	-	-	23
	% van verleende					
Fryslân	aantal ingetrokken	406	4	3	2	9
	% van verleende		1%	1%	0%	
Drenthe	aantal ingetrokken	515	2	0	3	5
	% van verleende		0%	0%	1%	
IJsselland	aantal ingetrokken	273	3	4	3	10
	% van verleende		1%	1%	1%	
Twente	aantal ingetrokken		-	-	6	-
	% van verleende					
Noord- en Oost-Gelderland	aantal ingetrokken		7	10	16	33
	% van verleende					
Gelderland-Zuid	aantal ingetrokken	221	-	4	4	-
	% van verleende			2%	2%	
Noord-Holland Noord	aantal ingetrokken	665	-	-	27	-
	% van verleende				4%	
Zaanstreek-Waterland	aantal ingetrokken	460	1	1	2	4
	% van verleende		0%	0%	0%	
Kennemerland	aantal ingetrokken	1180	-	-	-	10
	% van verleende					
Amsterdam-Amstelland	aantal ingetrokken	5347	15	29	9	53
	% van verleende		0%	1%	0%	
Gooi en Vechtstreek	aantal ingetrokken	62	-	4	6	-
	% van verleende			6%	10%	
Haaglanden	aantal ingetrokken		-	-	14	-
	% van verleende					
Hollands Midden	aantal ingetrokken	775	-	-	-	10
	% van verleende					
Rotterdam-Rijnmond	aantal ingetrokken	3864	-	24	33	-
	% van verleende			1%	1%	
Zuid-Holland-Zuid	aantal ingetrokken	271	0	0	0	0
	% van verleende		0%	0%	0%	
Zeeland	aantal ingetrokken	185	0	5	2	7
	% van verleende		0%	3%	1%	
Midden- en West-Brabant	aantal ingetrokken	783	-	-	2	-
	% van verleende				0%	
Brabant-Noord	aantal ingetrokken	663	27	23	27	77
	% van verleende		4%	3%	4%	
Brabant-Zuid-Oost	aantal ingetrokken	945	-	-	8	-
	% van verleende				1%	
Limburg-Noord	aantal ingetrokken	150	0	0	0	0
	% van verleende		0%	0%	0%	
Flevoland	aantal ingetrokken	363	0	0	0	-
	% van verleende		0%	0%	0%	
Totaal			59	107	164	241
Gemiddeld per korps			5	8	9	19

- = Niet geleverd of niet mogelijk te berekenen.

Voor 2005 en 2006 heeft een beperkt deel van de korpsen inzicht in het aantal ingetrokken toestemmingen aan personen. Voor 2007 konden negentien korpsen het aantal ingetrokken toestemmingen aangeven. Zes korpsen konden geen informatie verstrekken. Het aantal ingetrokken toestemmingen varieerde in 2007 per korps tussen de 0 en 33. Wanneer de intrekkingen worden afgezet tegen het gemiddelde aantal toestemmingen doen zich minder verschillen voor tussen de korpsen. Het aantal intrekkingen varieert tussen de 0 en 4%.

Tabel 15 Aantallen ingetrokken vergunningen door Dienst Justis

	Aantal ingetrokken vergunningen			
	In 2005	In 2006	In 2007	2005 t/m 2007
Dienst Justis	142	94	94	330

Bron: Dienst Justis

In de jaren 2005 tot 2007 heeft de Dienst Justis 330 vergunningen van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ingetrokken.

Uit de door de korpsen aangeleverde cijfers komt naar voren dat de korpsen in enkele gevallen een proces-verbaal opmaken wegens overtreding van de bepalingen van de Wpbr tegen een beveiligingsbedrijf. Omdat niet alle korpsen hierover informatie hebben verstrekt, kan dit niet over alle korpsen met zekerheid worden gesteld. Geen enkel korps heeft in deze periode een proces-verbaal opgemaakt tegen recherchebureaus. Hierover hebben wel alle korpsen informatie aangeleverd.

Tabel 16 Aantallen processen-verbaal voor overtreding Wpbr

	Aantal keer dat een proces-verbaal is opgemaakt wegens overtredingen van de Wpbr					
	bij een particulier beveiligingsbedrijf			bij een particulier recherchebureau		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Groningen	0	1	0	0	0	0
Fryslân	0	0	1	0	0	0
Drenthe	0	0	0	0	0	0
IJsselland	0	0	1	0	0	0
Noord- en Oost-Gelderland	-	-	0	-	-	0
Gelderland-Midden	0	0	1	0	0	0
Gelderland-Zuid	0	0	3	0	0	0
Utrecht	-	-	-	0	0	0
Noord-Holland Noord	-	-	0	-	-	0
Zaanstreek-Waterland	0	0	2	0	0	0
Kennemerland	1	0	0	0	0	0
Amsterdam-Amstelland	0	0	0	0	0	0
Gooi en Vechtstreek	0	0	0	0	0	0
Haaglanden	0	0	0	0	0	0
Hollands Midden	0	0	0	0	0	0
Rotterdam-Rijnmond	-	-	1	0	0	0
Zuid-Holland-Zuid	0	0	0	0	0	0
Zeeland	0	0	0	0	0	0
Midden- en West-Brabant	-	1	1	-	0	0
Brabant-Noord	12	2	2	0	0	0
Brabant-Zuid-Oost	-	0	0	-	0	0
Limburg-Noord	0	0	0	0	0	0
Limburg-Zuid	0	0	0	0	0	0
Flevoland	1	2	1	0	0	0
KMar	-	0	0	-	0	0
Totaal	14	6	13	0	0	0
Gemiddeld per korps	1	0	1	0	0	0

- = Niet geleverd

Korpsen kunnen de Dienst Justis adviseren een bestuurlijke boete of andere sanctie op te leggen. Het aantal jaarlijkse adviezen van korpsen aan de Dienst Justis over beveiligingsorganisaties is beperkt en varieert van geen tot vijf. Daarnaast hebben zes korpsen de Dienst Justis adviezen gegeven over recherchebureau. De andere korpsen hebben geen tot vrijwel geen adviezen uitgebracht aan de Dienst Justis. De Dienst Justis heeft de Inspectie OOV geen informatie kunnen geven over het aantal gegeven waarschuwingen. Deze gegevens worden door de Dienst Justis namelijk niet geregistreerd.

Tabel 17 Aantallen adviezen voor een bestuurlijke boete of sanctie

	Aantal adviezen een bestuurlijke boete of andere sanctie op te leggen							
	Bij een particulier beveiligingsbedrijf				Bij een particulier recherchebureau			
	2005	2006	2007	2005 t/m 2007	2005	2006	2007	2005 t/m 2007
Groningen	1	2	0	3	1	0	0	1
Fryslân	0	0	2	2	0	0	1	1
Drenthe	3	5	0	8	0	1	0	1
IJsselland	1	2	4	7	1	2	4	7
Noord- en Oost-Gelderland	-	-	1	-	-	-	0	-
Gelderland-Zuid	2	2	2	6	0	0	0	0
Utrecht	-	-	-	-	0	0	0	0
Noord-Holland Noord	-	-	2	-	-	-	0	-
Zaanstreek-Waterland	0	1	2	3	0	2	4	6
Kennemerland	.	2	0	-	-	-	-	-
Amsterdam-Amstelland	4	3	1	8	0	0	0	0
Gooi en Vechtstreek	2	0	3	5	0	0	1	1
Hollands Midden	-	-	-	5	0	0	0	0
Zuid-Holland-Zuid	0	0	1	1	0	0	0	0
Zeeland	0	1	1	2	0	0	0	0
Midden- en West-Brabant	-	1	1	2	-	0	0	-
Brabant-Noord	1	2	2	5	0	0	0	0
Limburg-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0
Flevoland	0	0	0	0	0	0	0	0
KMar	.	0	0	-	-	0	0	-
Totaal	14	21	22	57	2	5	10	17
Gemiddeld per korps	1	1	1	4	0	0	1	1
Aantal opgelegde bestuurlijke boetes door Justis	0	0	0	0	0	0	0	0
Aantal waarschuwingen door Justis	-	-	-	-	-	-	-	-

- = Niet geleverd

Vrijwel alle korpsen (90%) zijn bekend met beveiligingsorganisaties die zich niet hebben gehouden aan de gestelde voorschriften. Het aantal bekende overtredingen varieert sterk (van 1 tot 75). Uit de verdiepende gesprekken komt naar voren dat de korpsen bij overtredingen een onderzoek opstarten. De maatregelen variëren van het geven van een waarschuwing, het opmaken van een proces-verbaal tot het sturen van een ambtsbericht naar de Dienst Justis.

In 2005 heeft de Dienst Justis 131 vergunningen van beveiligingsorganisaties ingetrokken. Dit betreffen ook intrekkingen van vergunningen wegens het niet uitvoeren van werkzaamheden. In 2007 heeft de Dienst Justis zestig vergunningen ingetrokken. Bij recherchebureaus heeft de Dienst Justis in 2005 elf vergunningen ingetrokken en in 2007 42 vergunningen. Dit betreffen ook intrekkingen van vergunningen wegens het niet uitvoeren van werkzaamheden (zie tabel 15). De gegevens van 2006 zijn niet geregistreerd.

Tevredenheid over de uitvoering van de handhavende taken

In de schriftelijke vragenlijst is de korpsen gevraagd zichzelf te scoren op de uitvoering van de handhaving en opsporing van overtredingen van de Wpbr. Deze vraag is door drie korpsen niet ingevuld. Zesentwintig procent van de korpsen die de vraag heeft ingevuld is (zeer) tevreden over de uitvoering van de handhaving en opsporing.

Ook uit de verdiepende gesprekken blijkt dat men maar matig tevreden is over de uitvoering van de handhaving en opsporing. De uitvoerende medewerkers zijn over het algemeen iets ontevredener dan de tactisch of strategisch leidinggevenden. Grootste knelpunt is hier de capaciteit en dus het aantal uitgevoerde onderzoeken. De kwaliteit van de onderzoeken zelf is wel goed. Een ander knelpunt is het ontbreken van specifieke kennis over de Wpbr bij de wijkteams. Er is behoefte aan meer prioriteit, capaciteit, meer managementinformatie, betere kennis en betrokkenheid van de wijkteams bij de Wpbr. Er is behoefte aan meer slagkracht bij de Dienst Justis ten aanzien van bestuurlijke boetes. Bovendien is er behoefte aan een landelijke visie op de versterking van het toezicht op de uitvoering van de Wpbr, met name gericht op de versterking van de taken toezicht en handhaving van de korpsen.

4.4 Sturing en borging

Vastleggen werkprocessen, doelstellingen en criteria

Het merendeel van de korpsen heeft de criteria voor advisering over vergunningverlening en voor het verlenen van toestemming aan de personen niet vastgelegd. Zes korpsen hebben de criteria voor de advisering over vergunningverlening vastgelegd in beleid en/of procedures en acht korpsen hebben dit gedaan voor het verlenen van toestemming aan personen. Voor de criteria verwijzen de korpsen veelal naar de Wpbr, de Regeling pbr en de Circulaire pbr. Zes korpsen hebben doelstellingen ten aanzien van de handhaving vastgelegd.

De korpsen maken voor alle werkprocessen gebruik van de formulieren die zijn afgeleid van PSHVM. Zes korpsen hebben nader uitgewerkte werkprocessen.

Ook de voorwaarden voor de ontheffing van de uniformplicht, de informatie die beveiligingsorganisaties moet leveren voor de melding van nieuwe werkzaamheden en de termijn waarbinnen de korpsen advies aan de Dienst Justis geven zijn niet of nauwelijks vastgelegd in werkprocessen. De korpsen verwijzen naar het landelijke beleid en/of landelijke formulieren. Eén korps heeft de adviestermijn voor de Dienst Justis schriftelijk vastgelegd.

Prioritering en sturing

In de verdiepende gesprekken hebben de korpsen de prioriteitstelling van de taken van de Wpbr aangegeven. De tactisch leidinggevenden vinden alle taken in principe belangrijk; het gaat hierbij om de mix van preventieve (vergunning en toestemming) en repressieve (handhavende) taken. De tactisch leidinggevenden achten beide taken noodzakelijk voor een gesloten toezichtscyclus. In de praktijk krijgen de advisering over vergunningen en het

verlenen van toestemming aan personen de hoogste prioriteit vanwege de termijnen die zijn vastgelegd binnen de Awb. De strategisch leidinggevendenden geven aan dat de taken van de Wpbr niet zijn benoemd als speerpunten van het korps. De prioriteiten van de korpsen liggen op andere terreinen. De capaciteit van de korpsen wordt op andere terreinen ingezet.

Een uitzondering hierop vormt de KMar. Zij rapporteert maandelijks aan de Directie Beveiliging Burgerluchtvaart op basis van concrete aantallen. Deze rapportages worden gebruikt voor het (kleine) maandelijks en (grote) kwartaal handhavingsoverleg met de Directie Beveiliging Burgerluchtvaart en uiteindelijk ook voor de jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie.

Mogelijkheden om de taken uit de Wpbr op goede wijze te vervullen

De tactisch en strategisch leidinggevendenden zijn van mening dat de Wpbr voldoende duidelijkheid biedt over de taken van de politie. De korpsen ondervinden wel knelpunten in de uitvoering van de taken in het kader van Wpbr, zoals het ontbreken van ervaring bij de Dienst Justis met het geven van bestuurlijke boetes. Hierdoor zijn de sanctiemogelijkheden van de korpsen beperkt. Zij kunnen een waarschuwing geven, een verleende toestemming intrekken of advies geven een vergunning in te trekken. Het geven van een waarschuwing is een zeer lichte sanctie, het intrekken van een toestemming of adviseren een vergunning in te trekken zijn zeer zware sancties. Er is geen middenweg. Hierdoor is er in hun ogen geen duidelijk handhavingsbeleid mogelijk.



5

Conclusies en aanbevelingen

Hoe geeft de politie invulling aan haar toezichttaak op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus op grond van de relevante wet- en regelgeving en op welke wijze kan de politie dit toezicht verbeteren? En is het mogelijk om betrouwbare gegevens te krijgen over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus die zonder vergunning werkzaamheden verrichten? In dit hoofdstuk beschouwen we de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken om antwoord te kunnen geven op de aan het onderzoek ten grondslag liggende (deel)vragen.

Omwille van de leesbaarheid worden in paragraaf 1 de conclusies op de deelvragen weergegeven om vervolgens in paragraaf 2 de conclusies en de aanbevelingen op de hoofdvragen te presenteren.

5.1 De deelvragen beantwoord

Deelvraag 1 (taken en bevoegdheden)

Welke taken en bevoegdheden heeft de politie op basis van wet- en regelgeving om toezicht uit te oefenen op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

De Inspectie OOV heeft bij de beantwoording van deze deelvraag naast de beschrijving van de taken en bevoegdheden ook de mogelijke beperkingen in de regelgeving ten aanzien van de taken en bevoegdheden beschouwd.

Conclusies

- Het stelsel van wet- en regelgeving stelt de korpsen in staat om toezicht uit te voeren.
- Er is een grote mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de wet.

De Inspectie OOV heeft de taken en bevoegdheden van de politie en de KMar afgeleid van de Wpbr en de daarop gebaseerde Circulaire pbr en Regeling pbr. Tevens is er rekening gehouden met de behandeling van de wet- en regelgeving in het parlement en jurisprudentie op basis van die wet- en regelgeving.

Dit geeft de politie en de KMar in grote lijnen verantwoordelijkheid voor:

- Het adviseren over de (verlenging van) vergunningaanvragen van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus aan de Dienst Justis van het ministerie van Justitie.
- Het verlenen of verlengen van de toestemmingen aan personen die werkzaamheden verrichten voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
- Het houden van toezicht op de juiste uitvoering van de Wpbr bij de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
- Het handhaven en opsporen van overtredingen van de Wpbr bij de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

De wet- en regelgeving bevat voornamelijk bepalingen over de vergunningverlening aan organisaties en het geven van toestemming aan personen. Zonder vergunning of toestemming mogen organisaties en medewerkers geen beveiligings- en/of rechercheactiviteiten verrichten. Het aantal handhavende bepalingen in de wet- en regelgeving is beperkt. De wijze, waarop de minister van Justitie en de politie hun handhavende taken en bevoegdheden moeten uitvoeren, is niet nader omschreven. Het ambitieniveau voor de handhavende taken is in de praktijk laag, mede doordat het kabinet in 1997 het niveau van de handhavende taken aan de politie heeft overgelaten.

Deelvragen 2, 5, 6 (organisatie, borging en sturing)

Hoe worden deze taken en bevoegdheden ingevuld?

Conclusies

- Er zijn geen normen voor de wijze waarop de korpsen de uitvoering van de taken uit de Wpbr moeten organiseren.
- De werkzaamheden van de politiekorpsen vinden vooral plaats binnen de afdelingen Bijzondere Wetten.
- Er is sprake van mandatering van verantwoordelijkheden.

Hoe is het toezicht in organisatorische zin geborgd binnen de korpsen?

Conclusies

- Taken op het gebied van vergunningverlening en toestemming zijn voldoende geregeld.
- Er is onvoldoende sturing op de taakuitvoering van toezicht en handhaving binnen de politiekorpsen.

Hoe is de sturing binnen de korpsen op deze taak?

Conclusies

- PSHVM levert geen stuurinformatie.
- Er is onvoldoende beleidsmatige sturing op de taakuitvoering van de Wpbr.
- Er is geen prioriteit en onvoldoende capaciteit voor de taakuitvoering van de Wpbr.
- Handhaving vindt te veel ad hoc plaats.

Uitzondering op deze conclusies is de KMar. Vanwege het hoge afbreukrisico en de bestuurlijke omgeving besteedt de KMar veel aandacht aan sturing op de uitvoering van de Wpbr.

Taken en verantwoordelijkheden

In de wet- en regelgeving zijn geen normen voor de organisatie van de taakuitvoering door de politie opgenomen. In de praktijk vervullen de (de)centrale afdelingen BW een centrale positie bij de uitvoering van alle Wpbr-werkzaamheden. De advisering over vergunningverlening en de screening van personen is in bijna alle gevallen belegd bij afdelingen BW.

Binnen de afdelingen BW zijn zowel de administratieve als de executieve medewerkers betrokken bij de uitvoering van de preventieve werkzaamheden. Bij vrijwel alle korpsen zijn alleen de executieve medewerkers betrokken bij repressieve taken. De wijkteams worden bij de uitvoering van de preventieve taken nauwelijks betrokken.

Bij de handhaving van de Wpbr zijn de wijkteams in de helft van de korpsen nadrukkelijker betrokken. Die betrokkenheid bestaat uit het verlenen van ondersteuning aan de collega's van de afdelingen BW en het zelfstandig optreden in het kader van de handhaving van de wet. Bij de andere korpsen is de handhaving onduidelijk gepositioneerd in het korps.

De korpschef is formeel de eindverantwoordelijke voor de uitvoering van de Wpbr. In ruim de helft van de korpsen is de verantwoordelijkheid in feite belegd op een ander niveau binnen het korps, namelijk op tactisch of operationeel niveau.

Organisatorische borging

De handhaving van de Wpbr heeft geen prioriteit binnen de korpsen. De mate waarin de korpsen deze taken uitvoeren, verschilt per korps. Het algemene beeld is dat de politie aan deze taken (zeer) beperkt uitvoering geeft. De wijkteams beschikken over onvoldoende kennis en prioriteit om uitvoering te geven aan handhavende werkzaamheden. Binnen de korpsen is onvoldoende sturing op de feitelijke uitvoering van de handhavende activiteiten. De handhaving bij de beveiligingsbedrijven is onvoldoende geborgd en bij de recherchebureaus niet of nauwelijks aanwezig.

Managementaandacht en managementinformatie

Beleidsmatig en operationeel is er weinig aandacht voor de uitvoering van de taken uit de Wpbr bij de politiekorpsen. Handhaving door de politiekorpsen is ad hoc en vindt voornamelijk plaats naar aanleiding van incidenten. PSHVM is niet in staat sturingsinformatie te leveren, korpsen genereren daarnaast zelf ook nauwelijks sturingsinformatie.

Deelvragen 3 en 4 (capaciteit en uitvoering in de praktijk)

Hoe verhoudt zich de beschikbare capaciteit bij de politie tot de benodigde capaciteit voor deze taak?

Conclusies

- Er is voldoende capaciteit beschikbaar voor de taakuitvoering van advisering vergunningverlening en toestemming aan personen.
- Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de taakuitvoering van toezicht en handhaving.

Voert de politie haar preventief en repressief toezicht in de praktijk uit conform de geldende wet- en regelgeving?

Conclusies

- Advisering over vergunningverlening en toestemming aan personen wordt conform de wet uitgevoerd.
- Er is onvoldoende borging van het toezicht en de handhaving bij particuliere beveiligingsorganisaties en er is geen of nauwelijks handhaving bij particuliere recherchebureaus.

Uitzondering op deze conclusies is de KMar. Vanwege het hoge afbreukrisico en de bestuurlijke omgeving besteedt de KMar veel aandacht aan de sturing op de uitvoering van de Wpbr.

Vergunningverlening en advisering

Alle geïnterviewden binnen de korpsen geven aan dat er voldoende capaciteit beschikbaar is voor vergunningverlening en toestemmingverlening aan personen. Er is een (statistisch) verband tussen het aantal vergunningverleningen en toestemmingen enerzijds en de huidige beschikbare capaciteit van de korpsen anderzijds. Dus hoe meer beveiligingsbedrijven en recherchebureaus er zijn in de regio, hoe meer fte en personen er worden ingezet.

In het licht van het geformuleerde ambitieniveau van de minister van Justitie bij de totstandkoming van de Wpbr stellen de politiekorpsen voldoende capaciteit beschikbaar om op een minimaal niveau te voldoen aan de wettelijke taken. Echter het kabinet heeft in haar reactie op het rapport van de commissie Straver aangegeven dat zij zowel preventief als repressief toezicht door de politie nodig acht om de kwaliteit van de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te bewaken. Hiermee lijkt het kabinet zwaardere eisen te willen stellen aan de repressieve taken van de politie. In dit licht beschouwd stellen de korpsen onvoldoende capaciteit beschikbaar om de toezichts- en handhavingstaken op basis van de Wpbr uit te voeren.

Handhaving

Politiekorpsen kennen over het algemeen geen actief handhavingsbeleid. Slechts enkele korpsen bezoeken een bedrijf met een vaste frequentie of op basis van een risico-analyse. Het merendeel van de handhavende activiteiten ten aanzien van de beveiligingsorganisaties verrichten de korpsen reactief (op basis van signalen, meldingen of mutaties). De politie verricht nauwelijks handhavende activiteiten ten aanzien van recherchebureaus. Er zijn nauwelijks instrumenten om de controles vorm te geven.

Deelvraag 7

Wat beperkt de politie om de toezichtstaken op basis van de Wpbr uit te voeren?

Conclusies

Op het gebied van regelgeving, sturing en informatievoorziening zijn er verbetermogelijkheden.

Regelgeving

Gebrek aan toezichtinstrumenten

In de Wpbr en de daarop gebaseerde regelgeving is evenals in de Wbp geen afdwingbare verplichting opgenomen voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus om een administratie te voeren. In de praktijk wordt de vereiste van de Wbp om een administratie niet langer dan strikt noodzakelijk te voeren door particuliere recherchebureaus in veel gevallen ingevuld door na afronding van de opdracht de volledige administratie van het onderzoek aan de opdrachtgever over te dragen. Daarmee ontbreekt het de politie en het CBP feitelijk aan mogelijkheden om achteraf te kunnen vaststellen of een particulier recherchebureau heeft voldaan aan de eisen van de Wpbr of de eisen van de privacygedragscode. Daarnaast hebben de recherchebureaus sinds 2004 geen verplichting meer om een jaarverslag beschikbaar te stellen aan de politie.

Meldingsplicht en bestuurlijke boetes

Om samenwerking met en efficiënt en effectief toezicht van de korpsen op particuliere beveiligingsorganisaties mogelijk te maken is in de Wpbr de meldingsplicht van nieuwe werkzaamheden voor de beveiligingsbureaus opgenomen (art. 19 Regeling pbr). Het niet naleven van deze meldingsplicht is gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Beveiligingsorganisaties maken in de meeste gevallen geen melding van nieuwe werkzaamheden en de politie handhaaft dit niet of nauwelijks. In een groot deel van de korpsen worden de meldingen zelfs niet geregistreerd. De motivatie van de medewerkers van de korpsen is mede beperkt doordat het ministerie van Justitie handhaving van de meldingsplicht tot op heden niet sanctioneert met een bestuurlijke boete.

Proportionaliteit

De politie ervaart beperkte mogelijkheden om op te treden tegen personen die toestemming hebben maar hun verplichtingen niet nakomen. Er gelden twee sancties, een waarschuwing of een intrekking van de toestemming. De korpsen zijn voorstander van het uitbreiden van de sanctiemogelijkheden om proportioneel te kunnen sanctioneren.

Persoonsgerichte toestemming

Toestemming aan personen voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is gekoppeld aan de vestigingsplaats van de organisaties maar heeft een landelijke werking.

Door de toepassing van de hardheidsclausule, de zogenaamde c-grond en door afwijkende informatie over de betrokken persoon binnen de regio's leidt dit tot interpretatieverschillen in de beoordeling. Ook zijn de interventiemogelijkheden in de wet gericht op de organisatie en daarmee slechts indirect op de persoon. Dit beperkt de effecten van toezicht en handhaving op personen. Een oplossing voor dit probleem is de toestemming op te hangen aan de woonplaats van betrokkene (de persoon) zodat er nog maar één korps verantwoordelijk is voor de beoordeling. Daarnaast zouden de korpsen de toestemming ook meer functiegericht willen vormgeven. Dus afhankelijk van de feitelijke vaardigheden en inzet (horecaportier, winkelsurveillant, bedrijfsbeveiliging). Een koppeling met de woonplaats van een persoon die werkzaamheden moet gaan verrichten op de luchthavens wordt door de KMar in verband met de extra internationale eisen die zij moet stellen minder wenselijk geacht dan de huidige situatie (zie 4.3.1.2).

Kennisniveau Wpbr wijkteams

De kennis van de Wpbr bij politieambtenaren bij de wijkteams is onvoldoende om de handhavende taken adequaat uit te voeren.

Sturing

Afstemming en samenwerking

Effectief toezicht vraagt om afstemming tussen de politie, de KMar, het CBP, de Dienst Justis en de branchevereniging(en) voor beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Uit het onderzoek blijkt dat er geen (of slechts heel beperkt) afstemming plaatsvindt tussen de toezichthouders en dat er ook geen gestructureerd overleg plaatsvindt tussen de toezichthouders en de branche.

Intern: capaciteiten taakverdeling

Uitvoering van de handhavende taken van de Wpbr heeft landelijk, regionaal en lokaal geen prioriteit. De beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de taken is daarmee ook zeer beperkt. Daarnaast is er onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de repressieve taken bij de korpsen.

Informatievoorziening

De korpsen, de Dienst Justis en het CBP beschikken elk over sterk afwijkende informatie over het aantal beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en/of aantal werkzame personen in deze bedrijfstak. Het overgrote deel van de korpsen heeft geen volledige en betrouwbare sturings- en managementinformatie. PSHVM kan deze sturings- en managementinformatie niet genereren. Daarnaast voeren de korpsen vrijwel geen adequaat gegevensbeheer. Het functioneren van de informatiesystemen heeft geen prioriteit. Ook de informatiesystemen van de andere toezichthouders zijn niet ingericht op het genereren van sturings- en managementinformatie.

Deelvraag 8

In hoeverre is het mogelijk een betrouwbare uitspraak te doen over het aantal vergunningplichtige particuliere recherchebureaus en beveiligingsorganisaties die zonder vergunning hun werkzaamheden uitvoeren?

Conclusies

De Inspectie OOV kan op basis van de beschikbare informatie geen betrouwbare uitspraak doen over het aantal vergunningplichtige bedrijven zonder vergunning.

Om een antwoord te geven op de vraag in hoeverre het mogelijk is om een betrouwbare uitspraak te doen over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, dat zonder vergunning werkt, heeft de Inspectie OOV een vooronderzoek verricht (zie bijlage IV).

Hieruit concludeert de Inspectie op basis van de huidige inzichten dat:

- er geen eenduidig beeld is te geven over het aantal (geregistreerde) vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus;
- slechts één onderzoek (ES&E 2001) een poging doet tot het schatten van het aantal illegale bedrijven (betreft alleen de recherchebranche);
- een betere benutting van registraties Kamer van Koophandel en Handelsregister mogelijk is.

Om een betrouwbare en verantwoorde uitspraak te doen over mogelijke illegaliteit in de branche heeft de Inspectie OOV aansluiting gezocht bij een recente studie van het WODC⁴⁰. In 2006 heeft het WODC een rapport gepubliceerd, waarin een vergelijking van methoden voor het schatten van verborgen populaties is gemaakt. Ten behoeve van deze deelvraag is telkens nagegaan of de vermelde methode zich leent om de verborgen populatie (bedrijven zonder vergunning) in kaart te brengen.

Uit de gesprekken met de korpsen blijkt dat korpsen meer zicht hebben op particuliere beveiligingsorganisaties die niet (geheel) volgens de gestelde vergunningsvoorwaarden werken dan op particuliere recherchebureaus. Signalen over illegaliteit komen voor een groot deel uit de branchegerelateerde bedrijven zelf. Dit betreft vooral signalen over illegaal opererende particuliere beveiligingsorganisaties. Het zicht op illegaal opererende particuliere recherchebureaus is dan ook zeer beperkt. De verklaring daarvoor ligt in het feit dat particuliere recherchebureaus in de aard van hun werk meer buiten het zicht van de openbaarheid werken en dat de controlemogelijkheden voor de toezichthouders heel beperkt zijn. Korpsen hebben door hun beperkte uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken geen zicht op algemene kenmerken van illegaal opererende beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

⁴⁰ Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen, O&B nr. 243, WODC, 2006.

Daarmee lijkt:

- bij gebrek aan kenmerken van illegaal opererende bedrijven geen van de onderzochte schattingsmethoden zich te lenen voor het in kaart brengen van de verborgen populatie illegale beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus;
- het niet mogelijk om op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten een schatting te maken van het aantal vergunningplichtige actieve bedrijven zonder vergunning.

5.2 Conclusies en aanbevelingen op de hoofdvragen

In het licht van de in de voorgaande paragraaf gepresenteerde conclusies op de deelvragen komt de Inspectie OOV tot de volgende eindconclusies en aanbevelingen op de beide hoofdvragen van dit onderzoek.

Primaire onderzoeksvraag

De korpsen hebben de afgelopen jaren de uitvoering van de vergunningverlening en de toestemmingen kunnen garanderen. De nadruk is hierbij echter teveel komen te liggen bij wat er moet worden gedaan en niet wat er mee kan worden gedaan. Hiermee wordt onvoldoende invulling gegeven aan door de wetgever gewenste afstemming met de beveiligingsorganisaties en de informatiepositie van de korpsen.

Daarnaast ontbreekt het aan betrouwbare managementinformatie. Tijdens het onderzoek bleek dat de korpsen en de toezichthoudende organisaties niet goed in staat waren de gevraagde informatie te leveren omdat deze niet of onvoldoende werd geregistreerd. De informatiesystemen zijn hier niet op ingericht.

Een belangrijk knelpunt is dat de beschikbare capaciteit onvoldoende is om zowel advisering over vergunningen en toestemmingverlening als handhaving adequaat uit te voeren. Een gevolg hiervan is dat er onvoldoende toezicht is.

Aanbeveling 1

De Inspectie OOV beveelt de politie aan haar informatiepositie ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van de Wpbr bij de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te versterken en dit toezicht adequaat te registreren.

Aanbeveling 2

Gegeven de enorme groei en verwevenheid van de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in onze samenleving adviseert de Inspectie OOV de minister van Justitie, de politie, de KMar, het CBP en de Dienst Justis om in overleg het gewenste niveau voor de uitvoering van het toezicht op grond van de Wpbr te bepalen.

Bij het toezicht op de uitvoering van de Wpbr zijn naast de politie en de KMar meerdere organisaties betrokken: de Dienst Justis, het CBP en de VPB. Er vindt geen gestructureerd overleg plaats tussen de politie, de Dienst Justis en het CBP (verticaal toezicht). Ook vindt er geen gestructureerd overleg plaats tussen de bij het overheidstoezicht betrokken partijen en de brancheorganisatie(s) (horizontaal toezicht).

Aanbeveling 3

Om de effectiviteit van het verticale toezicht te vergroten beveelt de Inspectie OOV de minister van Justitie aan samenwerking en afstemming tussen met name de politie, de KMar, het CBP en de Dienst Justis, in hun hoedanigheid als toezichthouders van de Wpbr, tot stand te brengen.

De Inspectie OOV concludeert dat het stelsel van wet- en regelgeving op het gebied van de particuliere veiligheidszorg de korpsen in staat stelt om het wettelijke niveau van toezicht te kunnen uitvoeren, zij het dat enkele verbeteringen noodzakelijk zijn om toezicht en handhaving en opsporing te versterken.

Aanbeveling 4

Om de effectiviteit van het toezicht te versterken beveelt de Inspectie OOV de minister van Justitie aan de in dit rapport geconstateerde beperkingen in de uitvoering van de Wpbr (en de daarvan afgeleide regelgeving) op te pakken door:

- instrumenten voor toezicht en handhaving te creëren voor het houden van toezicht op de particuliere recherchebureaus. Er kan worden gedacht aan verplichtingen ten aanzien van de te voeren administratie, en verbreding van sanctiemogelijkheden voor overtredingen;
- oplossingen te bieden voor de geconstateerde spanning tussen de huidige organisatie gerichte toestemmingsverlening en de gewenste persoonsgerichte toestemmings- verlening⁴¹.

Secundaire onderzoeksvraag

De Inspectie OOV concludeert uit haar vooronderzoek dat het niet mogelijk lijkt om op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten een schatting te maken van het aantal vergunningplichtige actieve bedrijven zonder vergunning. In haar vooronderzoek is gekeken naar studies naar de omvang (wat is er in kwantitatieve zin bekend over de branche), de kenmerken (wat is in kwalitatieve zin bekend over illegaliteit in de branche) en naar de toepasbaarheid van wetenschappelijke schattingsmethoden.

⁴¹ Met uitzondering van de KMar, zie beantwoording deelvraag 7.





Bijlagen

Bijlage I

Lijst met geïnterviewde personen

A. de Beer	vtsPN
A. van der Berg	Politie Haaglanden
S. van Betten	Vakgenootschap Detective Society
C. Cahn	VPB
M. Caumon	Politie Limburg-Zuid
R. Claassen	Politie Flevoland
E. Coolman	Ministerie van Justitie
H. Cools	Politie Amsterdam-Amstelland
F. Damme	Politie Rotterdam-Rijnmond
H. Denissen	Politie Flevoland
P. Dolmans	Politie Limburg-Zuid
P. Frencken	CBP
A. Geurken	Politie Gelderland-Midden
H. Goleli	Dienst Justis
L. Goossens	Algemene Rekenkamer
D. Groen	Politie Flevoland
C. de Groot	Politie Fryslân
J. de Haan	Politie Amsterdam-Amstelland
R. Huegen	Politie Flevoland
J. Heuver	CBP
G. van Hoeven	Politie Fryslân
A. Honderd	Politie Fryslân
B. Hoogenboom	NIVRA/Nyenrode
M. Hurkens	vtsPN
C. van Hulst	Politie Gelderland-Midden
J. Kamphuis	Politie Limburg-Zuid
J. van der Laan	Politie Rotterdam-Rijnmond
J. Meekel	Hoffman
J. Mulder	Politie Limburg-Zuid
T. Moeskop	Politieacademie
J. Moonen	Politie Haaglanden

L. Mostert	Politie Rotterdam-Rijnmond
T. van Nimwegen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
F. Nooijens	Politie Flevoland
H. Offens	Ministerie van Justitie
R. Peltzer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
C. Punter	Politie Flevoland
A. Scheepbouwer	Politie Rotterdam-Rijnmond
R. van Steden	Vrije Universiteit Amsterdam
R. Tenge	Dienst Justis
S. Scheeringa	Ministerie van Justitie
M. Smitsmans	Politie Haaglanden
K. Veenma	Politie Fryslân
R. van Velzen	Politie Limburg-Zuid
R. Vermeulen	Politie Limburg-Zuid
D. Versteeg	Politie Haaglanden
S. Vos	Politie Gelderland Midden
E. de Vries	Group 4 Securior
T. van Wieren	Politie Fryslân
S. Wiggers	Politie Haaglanden
B. Wijbenga	Politie Flevoland
R. Wilderdijk	Politie Gelderland-Midden
J. van Zelst	Ministerie van BZK

Bijlage II

Verantwoordelijkheidsverdeling in Wpbr

In de Wpbr zijn de volgende taken en bevoegdheden aan de volgende personen/instanties opgedragen:

Minister van Justitie

- uitvoerende taken en bevoegdheden:
 - verlenen vergunning aan beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (artikel 2, eerste lid);
 - verzoeken om nadere informatie voor vergunningverlening (artikel 4, derde lid);
 - verlengen vergunning (artikel 4, vierde lid);
 - verlenen ontheffing kwaliteitseisen beveiligingspersoneel bestuursorganen (artikel 5, zesde lid);
 - verlenen toestemming leidinggevende (artikel 7, eerste lid);
 - aanwijzen andere korpschef voor verlenen toestemming personeel (artikel 7, vierde lid);
 - intrekken toestemming leidinggevende (artikel 7, zesde lid);
 - verlenen ontheffing opleidingseisen personeel (artikel 8, tweede lid);
 - verlenen goedkeuring uniform (artikel 9, eerste lid);
 - verlenen toestemming dragen handboeien (na overleg met BZK) (artikel 9, derde lid);
 - intrekken toestemming dragen handboeien (artikel 9, zesde lid);
 - geven aanwijzingen aan korpschef/ commandant KMar ter uitvoering wet (artikel 12, derde lid);
 - intrekken vergunning (artikel 14);
 - opleggen bestuurlijke boete (artikel 15, eerste lid);
 - aanwijzen ambtenaren belast met onderzoek beboetbare overtredingen (artikel 16, eerste lid);
 - kennisgeven voornemen opleggen bestuurlijke boete (artikel 16, vierde lid);
 - bij dwangbevel invorderen bestuurlijke boete (artikel 17, derde lid);
 - verlenen toestemming voor klachtenregeling (artikel 18, eerste lid).

- regelgevende taken:
 - vaststellen vergoeding vergunningverlening (artikel 4, zevende lid);
 - vaststellen kwaliteitseisen beveiligingspersoneel bestuursorganen (artikel 5, vijfde lid);
 - vaststellen regels kostenvergoeding toestemming (artikel 7, zevende lid);
 - vaststellen opleidingseisen personeel (artikel 8, eerste lid);
 - vaststellen model legitimatiebewijs (artikel 9, achtste lid);
 - vaststellen eisen vakbekwaamheid personeel (artikel 10, eerste lid).
- regelgevende bevoegdheden:
 - verlenen vrijstelling vergunningplicht (artikel 2, tweede lid);
 - stellen regels ter bevordering kwaliteit, op aantal genoemde terreinen (artikel 6);
 - overdragen bevoegdheid ontheffing uniformplicht en handboeien aan korpschef/commandant KMar (artikel 9, zevende lid);
 - eisen aan alarmapparatuur en wijze waarop aan organisaties goedkeuring kan worden verleend (artikel 10, tweede lid).

Minister van BZK

- uitvoerende taken en bevoegdheden:
 - verlenen ontheffing verbod opsporingsambtenaren om bij beveiligingsorganisatie of recherchebureau te werken (samen met Justitie en andere minister) (artikel 5, vierde lid).

Korpschef/commandant KMar

- uitvoerende taken en bevoegdheden:
 - verlenen toestemming personeel (artikel 7, tweede lid);
 - intrekken toestemming personeel (artikel 7, zesde lid);
 - verlenen ontheffing uniformplicht (artikel 9, tweede lid jo. artikel 9, zevende lid Wpbr en artikel 12, tweede lid Regeling pbr);
 - afgeven verklaring betrouwbaarheid alarminstallateur (artikel 10, vijfde lid);
 - intrekken verklaring betrouwbaarheid alarminstallateur (artikel 10, zesde lid);
 - geven aanwijzingen (artikel 12, eerste lid).

Beveiligingsorganisaties/recherchebureaus

Buiten de verplichting tot het verrichten van feitelijke handelingen:

- uitvoerende taken en bevoegdheden:
 - vaststellen personeelsinstructie (artikel 9, negende lid);
 - opstellen documenten apparatuur particuliere alarmorganisatie (artikel 10, vierde lid);
 - informeren korpschef/commandant KMar over nieuwe beveiligingswerkzaamheden (artikel 12, tweede lid);
 - vaststellen klachtenregeling (artikel 6, onder i Wpbr jo. artikel 18 Regeling pbr);
 - vaststellen (privacy)gedragscode recherchebureau (artikel 6, onder j Wpbr jo. artikel 23a Regeling pbr).

Bijlage III

Algemene vragenlijst

Wpbr-onderzoek

In deze vragenlijst wordt onderscheid gemaakt tussen particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus. Een particulier beveiligingsorganisatie is een door een of meer personen in stand gehouden particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden voor derden. Beveiligingswerkzaamheden zijn het bewaken van de veiligheid van personen of goederen of het waken tegen verstoring van orde en rust op terreinen en in gebouwen. Bedrijfsbeveiligingsdiensten (die beveiligen alleen de eigen organisatie), geld- en waardetransportbedrijven en particuliere alarm-centrales worden in dit onderzoek niet meegenomen.

Onder een recherchebureau wordt verstaan een natuurlijk persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden verricht, voor zover deze werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen. Recherchewerkzaamheden zijn het vergaren en analyseren van gegevens. Het zal daarbij veelal gaan om onderzoek naar feiten en omstandigheden die de opdrachtgever op enige wijze schade toebrengen of zouden kunnen toebrengen, of feiten die anders onrechtmatig jegens de opdrachtgever kunnen zijn.

De vragen in de vragenlijst zijn onderverdeeld in 5 blokken. Blok A omvat een aantal algemene vragen. In blok B wordt ingegaan op het adviseren aan de Dienst Justis over vergunningaanvragen. Blok C gaat over het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligings- of recherchewerkzaamheden. In blok D komen de toezichthoudende taken met betrekking tot de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) aan de orde en in blok E de handhavende taken.

A Algemene vragen

A1 Hoeveel particuliere beveiligingsorganisaties waren de afgelopen 3 jaar in uw regio geregistreerd? Hoeveel daarvan waren éénmansbedrijven?

Datum	Aantal particuliere beveiligingsorganisaties	Aantal éénmansbedrijven
1 januari 2006		
1 januari 2007		
1 januari 2008		

A2 Hoeveel particuliere recherchebureaus waren de afgelopen 3 jaar in uw regio geregistreerd? Hoeveel daarvan waren éénmansbedrijven?

Datum	Aantal particuliere recherchebureaus	Aantal éénmansbedrijven
1 januari 2006		
1 januari 2007		
1 januari 2008		

A3a In hoeverre maakt uw regio gebruik van het registratiesysteem VERONA voor de registratie van de taken op het gebied van de vergunningverlening in het kader van de Wpbr?
voor alle taken

- voor het merendeel van de taken
- voor een beperkt deel van de taken
- voor geen van de taken -> ga naar vraag B1

A3b Sinds wanneer gebruikt uw regio het registratiesysteem VERONA?

- 2006
- 2007
- 2008

B Advies over vergunningaanvragen aan het ministerie van Justitie (Dienst Justis)

B1 Welk(e) organisatieonderde(e)l(en) is/zijn binnen uw regio belast met de advisering over vergunningaanvragen door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- centrale afdeling bijzondere wetten
- decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteam
- anders, namelijk

B2a Hoeveel fte en personen zijn binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast met de advisering over vergunningaanvragen door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

..... fte

..... personen

B2b Hebben deze personen naast deze taak ook nog andere taken?

- ja
- sommige wel, sommige niet
- nee

B2c Hoeveel personen die binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast zijn met de advisering over vergunningaanvragen door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, zijn gemandateerd door de Korpschef?

..... personen

Mandateringsbesluiten van deze personen meesturen.

B3a Is het werkproces voor het adviseren over vergunningaanvragen beschreven?

- ja
- nee -> ga naar vraag B4

B3b In welk document en op welke pagina's is dit proces beschreven?

• document:

• pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

- B4** Hoeveel adviezen heeft uw regio gegeven aan het ministerie van Justitie (Dienst Justis) over de aanvraag van een vergunning voor een particuliere beveiligingsorganisatie, zoals bedoeld in de definitie aan het begin? Hoeveel van deze adviezen waren positief?

Periode	Aantal adviezen	Aantal positieve adviezen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

- B5** Hoeveel adviezen heeft uw regio gegeven aan het ministerie van Justitie (Dienst Justis) over de aanvraag van een vergunning voor een particulier recherchebureau, zoals bedoeld in de definitie aan het begin? Hoeveel van deze adviezen waren positief?

Periode	Aantal adviezen	Aantal positieve adviezen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

- B6** Hoeveel adviezen heeft uw regio gegeven aan het ministerie van Justitie (Dienst Justis) over de aanvraag van een verlenging van een vergunning voor een particulier beveiligingsbedrijf, zoals bedoeld in de definitie aan het begin? Hoeveel van deze adviezen waren positief?

Periode	Aantal adviezen	Aantal positieve adviezen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

B7 Hoeveel adviezen heeft uw regio gegeven aan het ministerie van Justitie (Dienst Justis) over de aanvraag van een verlenging van een vergunning voor een particulier recherchebureau, zoals bedoeld in de definitie aan het begin? Hoeveel van deze adviezen waren positief?

Periode	Aantal adviezen	Aantal positieve adviezen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

B8a Hoe vaak is de afgelopen 3 jaar bezwaar aangetekend tegen een negatief advies voor het verlenen (van een verlenging) van een vergunning voor particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus?

B8b Hoe vaak zijn deze bezwaren gegrond verklaard?

Periode	Aantal bezwaren	Aantal gegronde bezwaren
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

B9a Op basis van welke criteria adviseert u over de aanvraag van een vergunning?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

B9b Zijn deze criteria in uw korps schriftelijk vastgelegd?

ja

nee -> ga naar vraag B10a.

B9c In welk document en op welke pagina's zijn deze criteria vastgelegd?

• document:

• pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

B10a Wijken de criteria voor de aanvraag van een verlenging van een vergunning af van de criteria voor de aanvraag van een vergunning?

- ja
- nee -> ga naar vraag B11

B10b Welke criteria hanteert uw regio voor de verlenging van een vergunning?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

B10c Zijn deze criteria in uw korps schriftelijk vastgelegd?

- ja
- nee -> ga naar vraag B11.

B10d In welk document en op welke pagina's zijn deze criteria vastgelegd?

- document:
- pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

B11 Welke registratiesystemen raadpleegt u bij de beoordeling van een aanvraag van een (verlenging van) een vergunning van een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

B12a Waar in uw organisatie bewaart u informatie met betrekking tot vergunningaanvragen?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

B12b Hoe lang bewaart u informatie met betrekking tot (verlenging van) vergunningaanvragen?

Bewaartermijn
vergunningaanvragen
..... jaar

Bewaartermijn verlenging van
vergunningaanvragen
..... jaar

B13a Hanteert uw regio een termijn waarbinnen u advies aan de Dienst Justus uitbrengt over een vergunningaanvraag?

- ja
- nee -> ga naar vraag B14a

B13b Welke termijn hanteert uw regio?

- binnen weken moet advies worden gegeven

B13c Heeft uw regio deze termijn schriftelijk vastgelegd?

- ja
- nee -> ga naar vraag B14a

B13d In welk document en op welke pagina's is deze termijn vastgelegd?

- document:
- pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

B13e Hoe vaak brengt uw regio binnen de vastgestelde termijn advies uit?

- altijd
- in meer dan 80% van de gevallen
- tussen de 60 en 80% van de gevallen
- tussen de 40 en 60% van de gevallen
- tussen de 20 en 40% van de gevallen
- in minder dan 20% van de gevallen
- nooit

B14a Zijn u tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 gevallen bekend waarin een beveiligingsorganisatie of recherchebureau voor de aanvraag van een vergunning uitgeweken is vanuit een andere politieregio naar uw regio?

- ja
- nee -> ga door naar vraag B15a

B14b Om hoeveel gevallen gaat het in deze periode?

.....
.....
.....
.....

B15a Zijn u tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 gevallen bekend waarin een beveiligingsorganisatie of recherchebureau voor de aanvraag van een vergunning uitgeweken is vanuit uw regio naar een andere politieregio?

- ja
- nee -> ga door naar vraag B16

B15b Om hoeveel gevallen gaat het in deze periode?

.....

B16 Hoe vaak heeft uw regio de afgelopen 3 jaar gebruik gemaakt van de bevoegdheid, genoemd in artikel 12 Wpbr, om aanwijzingen aan beveiligingsorganisaties of recherchebureaus te geven in het belang van een goede politiezorg?

Periode	Aantal keer dat van de bevoegdheid gebruik is gemaakt om aanwijzingen te geven
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

B17 Van hoeveel particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus die op 1 januari 2008 in uw regio waren geregistreerd, is de klachtenregeling ter kennisgeving naar uw korpschef gestuurd?

..... particuliere beveiligingsorganisaties

B18 Van hoeveel particuliere recherchebureaus die op 1 januari 2008 in uw regio waren geregistreerd, is de klachtenregeling ter kennisgeving naar uw korpschef gestuurd?

..... particuliere recherchebureaus

B19 Hoe vaak heeft u de afgelopen 3 jaar een melding ontvangen van een particulier-beveiligingsbedrijf dat nieuwe werkzaamheden in een gemeente binnen uw regio werden gestart?

Periode	Aantal keer dat een melding is ontvangen van een particulier beveiligingsbedrijf
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

B20a Is binnen uw regio vastgelegd welke informatie een particulier beveiligingsbedrijf moet leveren in verband met nieuwe werkzaamheden?

- ja
- nee -> ga naar vraag B21.

B20b In welk document en op welke pagina's is dit vastgelegd?

• document:

• pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

B21 Hoeveel gevallen zijn er binnen uw regio tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 bekend waarin een particulier beveiligingsbedrijf met nieuwe werkzaamheden begonnen was terwijl deze niet aan u gemeld waren?

.....gevallen

C Het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden

C1 Welk(e) organisatieonderde(e)l(en) is/zijn binnen uw regio belast met het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- centrale afdeling bijzondere wetten
- decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteam
- anders, namelijk

C2a Hoeveel fte en personen zijn binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast met het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden?

..... fte

..... personen

C2b Hebben deze personen naast deze taak ook nog andere taken?

- ja
- sommige wel, sommige niet
- nee

C2c Hoeveel personen die binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast zijn met het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden, zijn gemandateerd door de Korpschef?

..... personen

Mandateringsbesluiten van deze personen meesturen.

C3a Is het werkproces voor het verlenen van toestemming aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden beschreven?

- ja
- nee -> ga naar vraag C4a.

C3b. In welk document en op welke pagina's is dit proces beschreven?

• document:

• pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

C4a Voor hoeveel personen heeft uw regio de afgelopen drie jaar een aanvraag ontvangen om toestemming te verlenen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

C4b Hoeveel hiervan heeft u positief beoordeeld?

Periode	Aantal aanvragen	Aantal positieve oordelen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

C5a Welke criteria gebruikt u om te beoordelen of u toestemming verleent aan personen voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

C5b Zijn deze criteria in uw korps schriftelijk vastgelegd?

- ja
 nee -> ga naar vraag C6

C5c In welk document en op welke pagina's zijn deze criteria beschreven?

- document:
 pagina's:
Betreffende pagina's meesturen.

C6a Waar in uw organisatie bewaart u informatie met betrekking tot het verlenen van toestemming aan personen?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

C6b Hoe lang bewaart u informatie met betrekking tot het verlenen van toestemming aan personen?

..... jaar

C7 Hoe vaak heeft u de afgelopen 3 jaar ontheffing verleend voor de diploma-eis?

Periode	Aantal ontheffingen van de diploma-eis
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

C8 Hoe vaak heeft u de afgelopen 3 jaar ontheffing verleend van de verplichting tot het dragen van een uniform door een particuliere beveiliging?

Periode	Aantal ontheffingen van de uniformplicht
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

C9a Is in uw regio beschreven in welke gevallen en onder welke voorwaarden deze ontheffing toegestaan is?

- ja
 nee -> ga naar vraag C10.

C9b In welk document en op welke pagina's is dit beschreven?

- document:
- pagina's:
Betreffende pagina's meesturen.

C10 Hoe vaak heeft u de afgelopen 3 jaar gebruik gemaakt van de bevoegdheid om op het legitimatiebewijs een aantekening te zetten dat de toestemming aan de betrokkene is beperkt tot op het legitimatiebewijs omschreven werkzaamheden (bijvoorbeeld voor voetbalstewards)?

Periode	Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om een aantekening op het legitimatiebewijs te plaatsen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

D Het houden van toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

D1a Wie is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Eén antwoord mogelijk

- hoofd centrale afdeling bijzondere wetten
- hoofden decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteamchef
- anders, namelijk

D1b Welk(e) organisatieonderde(e)l(en) is/zijn binnen uw regio belast met het houden van toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- centrale afdeling bijzondere wetten
- decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteam
- anders, namelijk

D2a Hoeveel fte en personen zijn binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast met het houden van toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

..... fte
..... personen

D2b Hebben deze personen naast deze taak ook nog andere taken?

- ja
- sommige wel, sommige niet
- nee

D3a Wie is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de particuliere recherchebureaus, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Eén antwoord mogelijk

- hoofd centrale afdeling bijzondere wetten
- hoofden decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteamchef
- anders, namelijk

D3b Welk(e) organisatieonderde(e)l(en) is/zijn binnen uw regio belast met het houden van toezicht op particuliere recherchebureaus, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- centrale afdeling bijzondere wetten
- decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteam
- anders, namelijk

D4a Hoeveel fte en personen zijn binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast met het houden van toezicht op particuliere recherchebureaus, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

..... fte

..... personen

D4b Hebben deze personen naast deze taak ook nog andere taken?

- ja
- sommige wel, sommige niet
- nee

D5a Zijn er binnen de regio doelstellingen vastgelegd op het terrein van het toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

- ja
- nee -> ga naar vraag D6

D5b In welke documenten en op welke pagina's zijn deze doelstellingen beschreven?

- document:
- pagina's:

Betreffende pagina's meesturen.

D6a Kunt u van de volgende toezichthoudende taken aangeven hoe vaak uw regio deze heeft uitgevoerd tussen 1 januari 2008 en 1 november 2008?

Toezichthoudende taken	Aantal controles
het controleren van het bij zich hebben van de juiste legitimatiebewijzen	
het controleren van de uniformplicht	
het controleren of met een toegelaten (geschikte) hond wordt gewerkt bij de surveillance of objectbewaking	
controle op het ter vernietiging inleveren van legitimatiebewijzen	
controle van het register van legitimatiebewijzen bij de organisaties	
overige controles, namelijk:	

D6b Kunt u aangeven op welke wijze uw regio invulling geeft aan de uitvoering van uw toezichthoudende taken? Meerdere antwoorden mogelijk.

- elk bedrijf wordt met een vaste frequentie bezocht -> planningen 2008 meesturen
- op basis van een risico-inventarisatie -> risico-inventarisatie 2008 meesturen
- nav een melding nieuwe werkzaamheden
- nav een nieuw signaal
- anders, namelijk

D7a Zijn er tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 gevallen bekend in uw regio waarin bleek dat een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau zich niet hield aan de gestelde voorschriften?

- ja
- nee -> ga naar vraag E1

D7b Om hoeveel gevallen gaat het tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008?
..... gevallen

E Handhaving en opsporing

E1a Wie is eindverantwoordelijk voor de handhaving en opsporing van overtredingen van de Wpbr?

Eén antwoord mogelijk

- hoofd centrale afdeling bijzondere wetten
- hoofden decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteamchef
- anders, namelijk

E1b Welk(e) organisatieonderde(e)l(en) is/zijn binnen uw regio belast met de handhaving en opsporing van overtredingen van de Wpbr?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- centrale afdeling bijzondere wetten
- decentrale afdelingen bijzondere wetten
- wijkteam
- anders, namelijk

E2a Hoeveel fte en personen zijn binnen dit/deze organisatieonderde(e)l(en) belast met de handhaving en opsporing van overtredingen van de Wpbr?

..... fte
..... personen

E2b Hebben deze personen naast deze taak ook nog andere taken?

- ja
- sommige wel, sommige niet
- nee -> ga door naar vraag E3a

E3a Zijn er binnen de regio doelstellingen vastgelegd op het terrein van de handhaving of opsporing van overtredingen door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

- ja
- nee -> ga naar vraag E4

E3b In welke documenten en op welke pagina's zijn deze doelstellingen beschreven?

- document:
 - pagina's:
- Betreffende pagina's meesturen.*

E4 Hoeveel onderzoeken nav signalen dat de Wpbr werd overtreden heeft u de afgelopen 3 jaar uitgevoerd bij particuliere beveiligingsorganisaties, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Periode	Aantal onderzoeken bij een particulier beveiligingsbedrijf
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

E5 Hoeveel onderzoeken nav signalen dat de Wpbr werd overtreden heeft u de afgelopen 3 jaar uitgevoerd bij particuliere recherchebureaus, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Periode	Aantal onderzoeken bij een particulier recherchebureau
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

E6a Hoeveel gevallen zijn er in uw regio tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 bekend van beveiligingswerkzaamheden door organisaties die daarvoor niet de vereiste vergunning hadden?

..... gevallen

E6b Hoeveel gevallen zijn er in uw regio tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 bekend van beveiligingswerkzaamheden door personen die daarvoor niet de vereiste toestemming hadden?

..... gevallen

E6c Hoeveel gevallen zijn er in uw regio tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 bekend van researchewerkzaamheden door organisaties die daarvoor niet de vereiste vergunning hadden?

..... gevallen

E6d Hoeveel gevallen zijn er in uw regio tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 bekend van researchewerkzaamheden door personen die daarvoor niet de vereiste toestemming hadden?

..... gevallen

- E7** Hoeveel aanwijzingen heeft uw regio de afgelopen 3 jaar van het OM ontvangen in verband met het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus?

Periode	Aantal aanwijzingen van het OM
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

- E8** Hoe vaak heeft uw regio de afgelopen 3 jaar proces-verbaal opgemaakt wegens overtreding van de bepalingen van de Wpbr bij een particulier beveiligingsbedrijf, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Periode	Aantal maal dat een proces-verbaal is opgemaakt bij een particulier beveiligingsbedrijf
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

- E9** Hoe vaak heeft uw regio de afgelopen 3 jaar proces-verbaal opgemaakt wegens overtreding van de bepalingen van de Wpbr bij een particulier recherchebureau, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Periode	Aantal maal dat een proces-verbaal is opgemaakt bij een particulier recherchebureau
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

- E10** Hoe vaak heeft uw regio de afgelopen 3 jaar de minister gevraagd een bestuurlijke boete op te leggen wegens een overtreding van de bepalingen van de Wpbr bij een particuliere beveiligingsbedrijf, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Periode	Aantal maal dat uw regio de minister heeft gevraagd een bestuurlijke boete op te leggen bij een particulier beveiligingsbedrijf
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

E11 Hoe vaak heeft uw regio de afgelopen 3 jaar de minister gevraagd een bestuurlijke boete op te leggen wegens een overtreding van de bepalingen van de Wpbr bij een particulier recherchebureau, zoals bedoeld in de definitie aan het begin?

Periode	Aantal maal dat uw regio de minister heeft gevraagd een bestuurlijke boete op te leggen bij een particulier recherchebureau
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

E12 Hoe vaak heeft uw regio de afgelopen 3 jaar een toestemming ingetrokken die was verleend voor een persoon voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden?

Periode	Aantal maal dat uw regio een toestemming heeft ingetrokken voor een persoon voor het verrichten van beveiligingswerkzaamheden
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005	
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006	
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007	

E13a Hoeveel verzoeken om toestemming heeft uw regio de afgelopen 3 jaar in uw regio ontvangen om een opsporingsambtenaar werkzaamheden te laten verrichten voor een beveiligingsbedrijf of recherchebureau, dan wel een beveiligingsbedrijf of recherchebureau in stand te houden?

.....

E13b. Hoeveel daarvan heeft u positief beoordeeld?

Periode	Aantal verzoeken	Aantal positieve oordelen
van 1-1-2005 t/m 31-12-2005		
van 1-1-2006 t/m 31-12-2006		
van 1-1-2007 t/m 31-12-2007		

Tot slot

Hoe tevreden bent u over de wijze waarop uw korps de taken uit de Wpbr uitvoert?

Taken	Mate van tevredenheid
Vergunningverlening	zeer tevreden ○ ○ ○ ○ zeer ontevreden
Verlenen van toestemming aan personen	zeer tevreden ○ ○ ○ ○ zeer ontevreden
Toezichhoudende taken	zeer tevreden ○ ○ ○ ○ zeer ontevreden
Handhavende taken	zeer tevreden ○ ○ ○ ○ zeer ontevreden

Wat zijn knelpunten in uw regio bij de uitvoering van uw taken op basis van de Wpbr?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



Bijlage IV

Notitie

‘Vooronderzoek betrouwbare schattingsmethode omvang illegale particuliere beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus’

1 Inleiding en achtergrond

Sinds de inwerkingtreding van de Wpbr zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd naar de werking van (onderdelen van) de wet en meer fundamentele beschouwingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en de sector van de particuliere beveiliging en -recherche. De afgelopen jaren heeft de private beveiligingsindustrie immers een aanzienlijke groei te zien gegeven, waarbij de branche in toenemende mate actief is geworden op onderdelen die van oudsher behoorden tot het publieke veiligheidsdomein. In dat licht is er binnen de maatschappij en binnen de Tweede Kamer een duidelijke roep om gericht en adequaat toezicht op de sector. Daarnaast blijkt in de praktijk veel onduidelijkheid te bestaan over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus die zonder vergunning werken en daarmee buiten elke vorm van toezicht vallen.

In het licht van het bovenstaande hebben de ministers van Justitie en BZK de Inspectie OOV verzocht onderzoek te doen naar de wijze waarop de politie – conform haar wettelijke taken – toezicht houdt op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en aanbevelingen te doen voor verbetering van de uitvoering van dit toezicht door de politie. In het verlengde van de vraag naar de invulling van dit toezicht hebben de bewindslieden tevens verzocht te doen nagaan in hoeverre het mogelijk is om een betrouwbare uitspraak te doen over het aantal vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus dat zonder vergunning werkt.⁴³

⁴³ Zie publiekversie Plan van aanpak WPBR (IOOV, 17 oktober 2008).

Om een antwoord te kunnen geven op deze deelvraag heeft de Inspectie OOV een vooronderzoek verricht. Deze notitie bevat de resultaten van dit vooronderzoek.

Bij de beantwoording van de deelvraag zijn twee zaken van belang. Allereerst een betrouwbaar en zo volledig mogelijk beeld over de omvang van de conform de Wpbr 'geregisteerde' particuliere beveiligingsorganisaties en –recherchebureaus. In paragraaf 2 is hiertoe in beknopte vorm weergegeven welke rapporten en onderzoeken en overige gegevensverzamelingen zich in kwantitatieve zin uitlaten over de omvang van de sector particuliere beveiliging en –recherche. Vervolgens dient nader te worden ingegaan op de (on)mogelijkheden voor het schatten van dat deel van de branche dat zich onttrekt aan de vergunningplicht (het illegale en zogenaamde grijze gebied). Hoe kunnen we op wetenschappelijk verantwoorde wijze een betrouwbare schatting maken?

In paragraaf 3 is aangegeven welke methoden in de wetenschap kunnen worden gehanteerd voor omvangschattingen van verborgen populaties. Een en ander geschiedt aan de hand van een studie van het WODC⁴⁴. De notitie sluit af met enkele aanbevelingen (paragraaf 4).

2 Onderzoek naar de omvang van de branche

Onderstaand volgt een globale beschrijving wat er op basis van de bestaande (onderzoeks) literatuur en andere gegevensverzamelingen thans bekend is over de aard en omvang van de private beveiligings- en recherchebranche.

- In een studie uit 2001 van ES&E is naast een inventarisatie van de geregisteerde particuliere recherchebureaus tevens een schatting gemaakt van het aantal 'grijze' bedrijven⁴⁵. In 2001 telde Nederland ongeveer 300 geregisteerde particuliere recherchebureaus. De onderzoekers schatten het aantal bureaus dat zonder vergunning actief is op enkele tientallen (maximaal 50). Gebruikte schattingmethode: het raadplegen en koppelen van officiële bestanden en registraties met gegevensverzamelingen op basis van advertentiegedrag in Gouden-Gids, Internet en dagbladen. Voor een nadere beschouwing over deze methode zie ook paragraaf 3.
- Volgens de toenmalige directie Bestuurszaken van het ministerie van Justitie (thans: Dienst Justis) waren in 2001 in totaal 1535 bedrijven in het bezit van een vergunning voor het tot stand brengen van een particuliere beveiligingsorganisatie⁴⁶.

44 Zie Sikkel et al. in 'Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen', WODC, 2006.

45 P. Klerks et al. in 'Particuliere recherche: werkwijze en informatiestromen', ES&E, 2001.

46 Zie Tenge in 'Particuliere beveiliging in Nederland in cijfers, Jaarboek Beveiliging Beveiligingsjaarboek 2003.

Organisatietype	Aantal
Beveiligingsorganisaties	487
Bedrijfsbeveiligingsdiensten	286
Horecabedrijfsbeveiligingsdiensten	380
Beveiligingsdiensten gericht op horeca	51
Recherchebureaus	291

- In 2005 heeft ES&E een onderzoek verricht naar de uitbreiding van de reikwijdte van de wet. Hier wordt ook een omvangschatting gegeven: gaat echter over de bedrijfsrecherche (ten behoeve van onder andere banken en verzekeraars). Geen bruikbare informatie op terrein particuliere beveiliging en particuliere recherchebureaus.
- In het Beleidsplan 2007-2009 van de Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) van januari 2007 worden enkele kwantitatieve gegevens over 2005 vermeld:
 - Er is een groot aantal vergunninghouders op de beveiligingsmarkt: zelfstandigen zonder personeel: 630 per 1-1-2005, bedrijven met slechts 1-5 personeelsleden 360 per 1-1-2005.
 - Overigens is niet duidelijk hoeveel vergunninghouders daadwerkelijk actief zijn op de markt (schattingen lopen uiteen van 250 tot 400 bedrijven).
 - Aantal vestigingen per 1 januari 2006: 2390 (branche beveiliging en opsporing; bron: internetsite KvK).
- In een onderzoeksrapport van Regioplan Beleidsonderzoek wordt het aantal in 2006 werkzame particuliere beveiligers geschat op meer dan 30.000 personen en staan 1853 beveiligingsorganisaties met een vergunning geregistreerd. De vergunde recherchebranche bestaat uit 337 bedrijven met ongeveer 700 rechercheurs in dienst.⁴⁷
- In 2006 is het nieuwe Jaarboek Beveiliging Totaal⁴⁸ verschenen. Het naslagwerk op het gebied van beveiliging en veiligheid. Dit omvangrijke boekwerk biedt een compleet overzicht van de totale beveiligingsbranche. De meer dan zeshonderd pagina's dikke uitgave bestaat uit drie delen. Deel een bevat artikelen over actuele onderwerpen rondom beveiliging, brandbeveiliging en fraudebestrijding. Op het gebied van beveiliging komen onder meer de CBS-criminaliteitscijfers, winkelcriminaliteit en veiligheid op scholen aan bod. Deel twee van het boek gaat over regelingen en bevat relevante wet- en regelgeving. Het laatste deel geeft een uitgebreid adressenoverzicht, waarin de contactgegevens van meer dan 3000 verenigingen, instanties, bedrijven en adviesbureaus op beveiligingsgebied staan vermeld.

⁴⁷ Zie: 'Grensoverschrijdende beveiligers en rechercheurs', Regioplan Beleidsonderzoek, mei 2006.

⁴⁸ Beveiliging Totaal 2006, Kluwer, Alphen aan de Rijn.

- In een strategische beleidsverkenning schat de Waard⁴⁹ het aantal in de private veiligheidszorg werkzame personen in 2006 op 32.000 en het aantal actieve particuliere recherchebureaus met een vergunning op zo'n 350. In deze subbranche lijkt sprake te zijn van relatieve kleinschaligheid (veel eenmansbedrijfjes met enkele grote).
- In 2007 heeft de commissie Straver zich ook gebogen over de omvang en de structuur van de beveiligingsbranche in Nederland⁵⁰.
Enkele wetenswaardigheden:
 - Aantal in de private veiligheidszorg werkzame personen in 2006: circa 30.000.
 - Enkele zeer grote bedrijven waaronder Group4Securicor, Securitas en Trigion.
 - Aantal vergunninghoudende beveiligingsorganisaties in 2006: 1853.
 - Aantal vergunninghoudende recherchebureaus in 2006: 337.
- Onderzoek van Regioplan (oktober 2007) naar de naleving van de privacygedragscode bij vergunningplichtige en vergunninghoudende particuliere recherchebureaus: opgave Justitie (Dienst Justis): 338 bedrijven.
- In juni 2008 heeft het Bureau Heliview met de publicatie van de 'Branchescan Particuliere beveiliging 2007' de ontwikkelingen in de beveiligingsbranche 2007 geschetst. Doel van het onderzoek was het geven van een betrouwbare schatting van de kengetallen van de particuliere beveiligingsbranche in het kalenderjaar 2007. Uit dit onderzoek blijkt dat in 2007 door het ministerie van Justitie 480 vergunningen zijn uitgegeven aan beveiligingsorganisaties.
- Op 21 oktober 2008 heeft de Inspectie OOV overleg gevoerd met het Centraal Bureau voor de Statistiek (de Jong en Kessels). Het CBS hanteert het Algemeen Bedrijven register (= steekproef KvK-registers): bedrijfstak 7460 'Beveiliging en Opsporing: per 1 januari 2008 865 natuurlijke personen en 555 rechtspersonen actief.

Uit binnen het CBS gevoerd overleg (onder andere met een expert op het gebied van de bedrijvendemografie) blijkt dat de CBS-bestanden sec een onvolledig beeld geven. Wel zou de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om (binnen het CBS in verband met geheimhoudingsplicht) het bestand van de Dienst Justis (met de geregistreerde vergunninghouders) te koppelen aan het CBS-bestand met alle bedrijven in de categorie Beveiliging en Opsporing. Dat zou wellicht te koppelen kunnen zijn aan het inschrijvingsnummer van de KvK of van de belastingdienst. Uit deze koppeling kun je opmaken welke bedrijven wel een vergunning hebben maar niet in de CBS-categorie vallen en wie er geen vergunning hebben maar wel in de categorie vallen. Dat geeft weer een suggestie voor het aantal vergunningplichtigen en het dark number.

⁴⁹ De Waard, Ministerie van Justitie/DGRR, Strategische Verkenning: Privatiseringstendensen binnen de veiligheidszorg, september 2008.

⁵⁰ 'Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg', 2007.

Kortom: mogelijkheden bezien op nadere verdieping (onder andere splitsing beveiliging en recherche) en koppelen van bestanden.

Voorlopige conclusie:

- Geen eenduidig antwoord over aantallen in beveiligings- en opsporingsbranche werkzame bedrijven.
- Slechts een onderzoek (ES&E 2001) doet poging tot schatten aantal illegale bedrijven (betreft alleen de recherchebranche).
- Registratie Dienst Justis geeft alleen betrouwbaar actueel beeld aantal afgegeven vergunningen.
- Betere benutting registraties Kamer van Koophandel en Handelsregister.
- In vervolgoverleg treden met Centraal Bureau voor de Statistiek voor aftasten gebruik CBS-cijfermateriaal (onder andere statistiek beveiliging en opsporing en algemeen bedrijven register, en mogelijkheden verkennen van koppeling van bestanden).

3 Wetenschappelijke schattingsmethoden verborgen populaties

Algemeen

De vraag naar het doen van een betrouwbare uitspraak over het aantal vergunningplichtige beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus zonder vergunning noopt tot het hanteren van een betrouwbare en wetenschappelijk verantwoorde methode voor omvangschatting van een zogenaamde verborgen populatie. Immers deze deelpopulatie is niet uit de officiële registraties te halen. In dit verband is aansluiting gezocht bij een vrij recente studie van het WODC⁵¹. Dit onderzoeksrapport bevat een vergelijking van methoden voor het schatten van verborgen populaties. Ten behoeve van de beantwoording van de deelvraag is telkens nagegaan of de vermelde methode zich wel of niet leent voor de verborgen populatie in kwestie (namelijk de 'grijze' illegale bedrijven). Voor de finale beoordeling is de Inspectie OOV in contact getreden met de desbetreffende projectbegeleider van het WODC. Daarnaast is van de zijde van het WODC nog advies ingewonnen bij een van de auteurs (hoofdonderzoeker) van het rapport. De WODC-studie geeft een overzicht van methoden die in het algemeen kunnen worden gebruikt om uitspraken te doen over de omvang van verborgen populaties. Het rapport is vooral gebaseerd op literatuuronderzoek.

⁵¹ Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen, O&B nr. 243, WODC, 2006.

*De onderzoeksmethoden beoordeeld*⁵²

De methoden die in het rapport worden besproken lopen sterk uiteen naar aard, vooronderstellingen en gegevensbehoefte. Met sommige is al ervaring opgedaan bij het schatten van illegalen, andere zijn gebruikt voor andere verborgen populaties, maar niet voor illegalen, en ook zijn er methoden waarvan het gebruik wel denkbaar is, maar waarvoor praktische ervaring nog ontbreekt. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Vangst-hervangstmethoden.
- Sneeuwbalsteekproeven.
- Detection controlled estimation.
- Surveys op basis van postcodes.
- Randomized response.

Vangst-hervangstmethoden

Een verzameling van methoden waarmee juist in Nederland al ruime ervaring is opgedaan zijn de vangst-hervangstmethoden. Dit zijn manieren om steekproefonderzoek te doen zonder steekproefkader. Steekproefelementen worden letterlijk ‘gevangen’, maar ook weer losgelaten. Door verschillende steekproeven te trekken en te bepalen hoeveel elementen in meer dan één steekproef voorkomen kan een schatting worden gemaakt van de omvang van de populatie waaruit de steekproeven zijn getrokken. Toepassingsgebied in de epidemiologie en bij overheidsstatistieken. Men maakt dan gebruik van bestaande registraties waarin subjecten of objecten zijn ‘gevangen’. Na koppeling kunnen de aantallen subjecten of objecten worden bepaald die, al dan niet gelijktijdig, in de registraties voorkomen. Onder bepaalde veronderstellingen kan dan het aantal subjecten of objecten worden geschat dat in geen van de gekoppelde registraties voorkomt. Samen leveren de subjecten of objecten uit het gekoppelde bestand en de niet-voorkomende subjecten of objecten de schatting van de omvang van de populatie op. Bij de methodiek van de vangst-hervangst kan men werken met schattingen op basis van gekoppelde bestanden of met schattingen op basis van een enkele registratie (het zogenaamde herhaald vangen).

Beoordeling op bruikbaarheid tbv onderzoek naar omvang illegale bedrijven

Uit gevoerd overleg met het WODC blijkt dat deze schattingsmethoden naar alle waarschijnlijkheid niet toepasbaar zijn omdat er sprake is van te kleine aantallen.

Om deze methode te kunnen toepassen moet namelijk in enigerlei mate iets bekend zijn over de ‘verborgen populatie’. In dit kader heeft de Inspectie OOV informatie ingewonnen bij het Parket-Generaal over het aantal Wed-overtredingen (art 1, lid 4) op het gebied van de Wpbr (zie volgende tabel).

⁵² Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Sikkel et al. in O&B nr. 243, WODC, 2006.

Instroom bij OM van delicten terzake overtreding wet- en regelgeving particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Wet	Artikel	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wpbr	2, lid 1	6	16	36	24	19	28	11	10	7	7
	5, lid 2										
Regeling	10		1								
TOTAAL		6	17	36	24	19	28	11	10	7	7

Bron: Parket-Generaal, oktober 2008. Cijfer 2008: t/m juni.

Op grond van deze instroomcijfers kan worden geconcludeerd dat het aantal overtredende bedrijven ligt in de orde van grootte van enkele tientallen (waarden tussen de 5 en de 40). Volgens het WODC zijn deze aantallen veel te klein om met behulp van de vangst-hervangst-methode tot een voldoende betrouwbare uitspraak te komen. Dit beeld is naderhand bevestigd door het advies van de geconsulteerde hoofdonderzoeker.

Sneeuwbalsteekproeven

Ook sneeuwbalsteekproeven zijn steekproeven zonder steekproefkader. Bij sneeuwbalsteekproeven wordt gestart met een kleine initiële steekproef, waarna vervolgens het trekken van nieuwe elementen wordt overgelaten aan de respondenten die al in de steekproef zaten. Het maken van schattingen op basis van uitkomsten van sneeuwbalsteekproeven is statistisch complex. Voor de klassieke methode zijn er alleen handzame formules beschikbaar ingeval er sprake is van een startsteekproef en één golf van nieuwe respondenten. In het geval dat het aantal illegalen als een percentage van een groter geheel wordt berekend (bijvoorbeeld alle allochtonen) is er wel een meer algemene methode beschikbaar, waarbij echter moet worden verdisconteerd dat mensen met een groot sociaal netwerk zijn oververtegenwoordigd in de steekproef. Dit maakt het schattingsproces complex.

Beoordeling op bruikbaarheid tbv onderzoek naar omvang illegale bedrijven

Volgens het WODC is dit een 'netwerkachtige' onderzoeksmethode (ken je 'foute' bedrijven). Het is een zeer dure methode (je moet interviews afnemen) en geeft zeer waarschijnlijk een onvolledig beeld. Schattingsmethode is complex vanwege de oververtegenwoordiging van mensen met een groot sociaal netwerk.

Detection Controlled Estimation

Detection Controlled Estimation (DCE) is een schattingstechniek om simultaan kenmerken van overtreders en hun opspoorders te schatten. Daarbij kan het gaan om personen, bijvoorbeeld studenten die mogelijk frauderen bij een examen, of bedrijven die de milieuregels overtreden. In beide gevallen is er sprake van een controleur. Bij de examens is het de surveillant, bij bedrijven de opsporingsambtenaar. In beide gevallen is er sprake van cases van paren: aan elke potentiële overtreder is een controleur gekoppeld. Een overtreding wordt alleen maar geregistreerd wanneer deze zowel wordt gemaakt door de potentiële overtreder als wordt ontdekt door de controleur. Niet ontdekte overtredingen worden dus niet geregistreerd. Het schatten van de omvang van de verborgen populatie komt daarmee neer op het bijschatten van de niet ontdekte overtredingen. De kansen op overtreding en op opsporing worden met behulp van de techniek gekoppeld aan de kenmerken van de overtreders en van de controleurs. Wanneer deze relatie eenmaal is geschat, wordt het ook mogelijk om uitspraken te doen over het aantal niet opgespoorde overtredingen. Methode vergt geavanceerd programmeerwerk, en dus een lange doorlooptijd, om de schattingsmethoden uit te voeren.

Beoordeling op bruikbaarheid tbv onderzoek naar omvang illegale bedrijven

Problemen die zich bij mogelijke hantering van deze methode voordoen, is de wetenschap dat de politie niet echt actief controleert en er dus sprake is van een onderschatting van het aantal overtreders. Daarnaast is veel te weinig achtergrondinformatie beschikbaar (kenmerken) van de overtreders. Consultatie bij de hoofdonderzoeker wijst uit dat de methode wel mogelijk zou kunnen zijn mits er sprake is van een goed opsporingsproces (voldoende controle bij bedrijven, waarbij al dan niet illegale bedrijfsuitoefening kan worden geconstateerd. Vervolgens moet voldoende zicht bestaan op kenmerken bedrijf en kenmerken opspoorder.

Aangezien aan geen van de gestelde voorwaarden wordt voldaan, valt ook deze schattingsmethode af.

Schattingen op basis van postcodegebied

Nederland is ingedeeld in een fijnmazig netwerk van postcodegebieden. Van deze postcodes zijn op het meest gedetailleerde niveau (zes digits) kenmerken bekend. Uiteraard zijn van deze kenmerken ook de landelijke verdelingen bekend. Dit maakt het mogelijk om het postcodebestand als steekproefkader te gebruiken. Bij verborgen populaties die sterk gelieerd zijn aan bepaalde postcodegebieden, of aan postcodegebieden van een bepaald type, biedt dit de mogelijkheid om via postcodevariabelen tot landelijke omvangsschattingen te komen. Voor de hand liggende populaties zijn daklozen, drugsverslaafden, prostituees en in het bijzonder ook illegalen, omdat in de vreemdelingenadministratie wordt vastgelegd in welk postcodegebied hun woonadres is.

Beoordeling op bruikbaarheid tbv onderzoek naar omvang illegale bedrijven

Volgens het WODC is het gebruik van deze schattingsmethode voor het specifieke doel van een omvangschatting van de illegale beveiligings- en recherchebureaus zeer lastig. Je hebt zeer veel gegevens nodig die (in tegenstelling tot bijvoorbeeld illegaal in Nederland verblijvende personen, die vaak in bepaalde postcodegebieden wonen) voor wat betreft deze specifieke branche eenvoudigweg niet beschikbaar zijn. Schattingsmethode valt daarom af.

Randomized response

Randomized response is een methode voor het meten van sensitieve meningen, attitudes of gedrag, zoals wetsovertredingen, het drugs- en alcoholgebruik en seksualiteit. Vragen over dit soort onderwerpen worden door de respondenten vaak als bedreigend ervaren waardoor zij de neiging hebben om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Randomized response is een methode die speciaal ontworpen is om het bedreigende karakter van de vragen te minimaliseren en zo de validiteit van de antwoorden te verhogen. In randomized response worden de antwoorden op de gevoelige vragen mede door kans bepaald. Dit kan op verschillende manieren. Zo gooit de respondent in de zogenaamde 'forced response'-methode bijvoorbeeld 2 dobbelstenen en beantwoordt vervolgens de vragen op basis van het gegooide aantal ogen. Bij 2, 3 of 4 is 'ja' verplicht en bij 11 of 12 is 'nee' verplicht. Bij alle overige worpen antwoordt de respondent naar waarheid. Op die manier weet niemand of een waar of een verplicht antwoord is gegeven en is de privacy van de respondent gewaarborgd. Op basis van statistische analyse van de gegeven antwoorden kan de verdeling van de ware antwoorden worden berekend.

Beoordeling op bruikbaarheid tbv onderzoek naar omvang illegale bedrijven

Volgens het WODC zou deze methode in principe kunnen worden toegepast. Er kleven echter wel bezwaren aan. Zeer bewerkelijk (zelf de dataverzameling doen) en hoge kosten. Nadere consultatie bij de hoofdonderzoeker wijst echter uit dat deze methode waarschijnlijk voor dit specifieke doel niet zal werken. De respondent kan wel 'veilig' een eerlijk antwoord geven, maar het is de vraag of hij daarvan ook is overtuigd. Omdat hij met een antwoord een hele organisatie op het spel kan zetten lijkt het risico relatief groot dat hij het zekere voor het onzekere neemt en toch maar liegt.

Voorlopige conclusie

- Geen van de onderzochte schattingsmethoden lijkt zich te lenen voor het in kaart brengen van de verborgen populatie illegale beveiligingsorganisaties en particuliere recherchebureaus.
- Het lijkt niet mogelijk om op een wetenschappelijk verantwoorde wijze een schatting te maken van het aantal vergunningplichtige actieve bedrijven zonder vergunning.



Bijlage V

Lijst met afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BPS	Basis processen systeem
BVH	Basisvoorziening handhaving
BW	Bijzondere wetten
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CIE	Criminele Inlichtingeneenheid
Circulaire pbr	Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
fte	full time equivalent (eenheid van werktijd)
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
HKS	Herkenningsdienst systeem
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
JUDOC	Justitieel documentatiesysteem
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PSHVM	Politie Suite Handhaving Vergunningen Module
Regeling pbr	Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
Verona	Vergunningen en ontheffingen applicatie
VPB	Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties
vtSPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wed	Wet economische delicten
Wpolg	Wet politiegegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpbr	Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WWM	Wet wapens en munitie

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Juliana van Stolberglaan 148 | 2595 CL Den Haag
Postbus 20011 | 2500 AA Den Haag
T 070 426 7343
Telefax 070 426 6990
www.ioov.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto omslag: Hollandse Hoogte

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | April 2009
ISBN 978-90-5414-177-8

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

