

Vergaderjaar 2009–2010

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 95

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2009

De overheid zet steeds vaker en op steeds meer plekken particuliere beveiligers in.

Omdat niet bekend is welke publieke taken precies door particuliere beveiligers worden verricht, wat de omvang daarvan is en welke ervaringen binnen de overheid zijn opgedaan met de inhuur van particuliere beveiligers, hebben wij een verkennend onderzoek uitgevoerd. Dit bestond uit een inventarisatie van:

- a) *Aard en omvang van de (publieke) taken die particuliere beveiligers uitvoeren.* Hiernaar hebben we onderzoek gedaan door een enquête te houden onder particuliere beveiligingsorganisaties, die in 2007 gezamenlijk een marktaandeel van 54% vertegenwoordigden, en een inventarisatie bij alle ministeries (inclusief agentschappen).
- b) *Mogelijke voor- en nadelen die verbonden zijn aan de inzet van particuliere beveiligers voor de uitvoering van publieke taken.* We hebben hiertoe een casusstudie verricht naar «detentietoezicht door particuliere beveiligers». Gekozen is voor juist deze casus, omdat in detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen (hierna: vreemdelingendetentiecentra) relatief veel en structureel particuliere beveiligers worden ingehuurd. Met een personeelssamenstelling van 50% inhuur en 50% overheidspersoneel is in deze sector sprake van een intensieve vorm van publiek-private samenwerking. De uitkomsten van het casusonderzoek zijn aangevuld met bevindingen uit literatuurstudie en een expertmeeting.

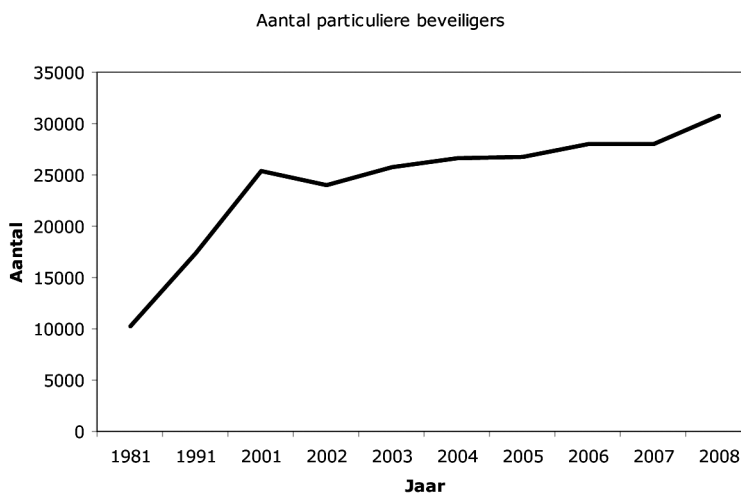
Wij verwachten dat een aantal bevindingen uit deze verkenning relevant voor u kan zijn. In de eerste plaats heeft ons onderzoek feiten en cijfers opgeleverd die tot op heden niet beschikbaar waren. In de tweede plaats kan meer inzicht in voor- en nadelen van inzet bijdragen aan een meer bewuste en weloverwogen inzet van particuliere beveiliging voor publieke taken, en daarmee aan een beter functioneren van de overheid op dit terrein.

Op basis van onze verkenning brengen we de volgende onderwerpen onder uw aandacht:

1. Feiten en cijfers
2. Mogelijke voordelen van inhuur particuliere beveiligers voor overheidstaken
3. Mogelijke nadelen van inhuur particuliere beveiligers voor overheidstaken
4. Leerpunten

1 Feiten en cijfers

De particuliere beveiligingsbranche is de afgelopen decennia sterk gegroeid: van ruim 10 000 beveiligers in 1981 naar bijna 31 000 in 2008.¹



De omzet van particuliere beveiligingsorganisaties is toegenomen van € 1,07 miljard in 2002 tot € 1,43 miljard² in 2008.

Een gedeelte van de omzet van particuliere beveiligingsorganisaties komt voort uit uitvoering van publieke taken. Onder publieke taken verstaan wij «taken geregeld bij of krachtens wet of waaraan bij of krachtens wet voorwaarden zijn gesteld».³ Het gaat dan om taken op het terrein van toezicht in gemeenten (bijvoorbeeld als straatcoach, stadswacht, parkeerbeheerder) en in het openbaar vervoer, om taken op het terrein van de bewaking van arrestanten en gedetineerden, en om taken op het terrein van haven- en luchthavenbeveiliging.

In onderstaand overzicht is weergegeven welke publieke taken en private diensten door particuliere beveiligers worden geleverd.

Overzicht van publieke taken en private diensten die worden uitgevoerd door particuliere beveiligers

Taak	Opdrachtgever:
	Overheid
– Basis in wet- of regelgeving: publieke taken	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeentelijk toezicht (straten parkeertoezicht) – Toezicht en controle OV – Arrestantenzorg – Toezicht vreemdelingen-detentie
	Marktpartij of publiek-privaat samenwerkingsverband
	Luchthavenbeveiliging
	– Havenbeveiliging

¹ Steden, R. van (2007). *Privatizing policing: describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: BJU Legal Publishers; Heliview Research (2009). *Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche; Branchescan Particuliere Beveiliging 2008*. Breda: eigen beheer.

² Heliview Research (2009). *Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Branchescan Particuliere Beveiliging 2008*. Breda: eigen beheer.

³ Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag: eigen beheer.

Taak	Opdrachtgever:
	Overheid
<i>Geen wettelijke basis: private diensten</i>	– Beveiliging van overheids- gebouwen
	Marktpartij of publiek-privaat samenwerkingsverband Beveiliging van bedrijven- (terreinen), woningen, winkels en horeca

In een aantal gevallen is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en marktpartij(en). Een voorbeeld hiervan is de begeleiding van bezoekers van een evenement (bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd) waarbij de organisatoren van het evenement, de openbaar vervoerbedrijven en de gemeenten een gedeelde verantwoordelijkheid dragen.

Hoeveel geld gemoeid is met de publieke taakuitvoering door particuliere beveiligers is niet bekend; hierover worden geen gegevens bijgehouden.

Inhuur van particuliere beveiligers door ministeries

Op basis van een inventarisatie die wij hebben uitgevoerd bij alle ministeries, inclusief de daaronder vallende agentschappen¹, weten we dat deze in 2008 ruim € 129 miljoen (in 2007: ruim € 136 miljoen) hebben besteed aan inhuur van particuliere beveiligers. Daarvan werd 45% oftewel € 58,4 miljoen (in 2007: 54% oftewel € 73,6 miljoen) besteed aan inhuur van particuliere beveiligingsdiensten door de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, grotendeels voor de publieke taak van toezicht op vreemdelingendetentie.² De resterende € 71 miljoen betrof voornamelijk gebouwbeveiliging, wat geen publieke taak is. Onderstaande tabel geeft de resultaten van de inventarisatie per ministerie weer.

Inhuur van particuliere beveiligers door de ministeries in fte's en in miljoenen euro's in 2007 en 2008

Ministerie	Aantal fte's in 2007*	Aantal fte's in 2008*	Bedrag 2007 (in € miljoen)	Bedrag 2008
BuiZa**	51	45	3,1	2,8
BZK***	97	100	6	6,3
Defensie**	75	115	4,7	7,2
EZ	36	33	2,1	2,2
Financiën	114	135	7,7	9,3
Justitie	1 496	1 219	93,1	78,1
LNV****	49	57	3,1	3,7
OCW	33	31	2,1	2,0
SZW	25	25	1,5	1,5
VenW	193	248	9,0	11,5
VROM	38	41	2,8	3,1
VWS	25	26	1,6	1,7
Totaal	2 232	2075	136,8	129,4

* Dit is bij benadering bepaald door het aantal opgegeven uren te delen door 1 822 (schatting aantal werkbare uren per jaar)

** Exclusief posten in het buitenland

*** Exclusief KLPD, bedrag € 4,3 miljoen (2007) en € 4,7 miljoen (2008)

**** Exclusief enkele gebouwen

Overige publieke taken

Naast het toezicht op vreemdelingendetentie zijn er nog andere publieke taken die particuliere beveiligers kunnen uitvoeren, zoals blijkt uit het overzicht op de voorgaande pagina.

Onbekend is welk bedrag instellingen die met rijksgeld publieke taken

¹ Tenzij anders is aangegeven; zie tabel.

² Dit bedrag omvat daarnaast ook kosten voor portiers en complexbeveiliging. Exacte toerekening is niet beschikbaar.

uitvoeren («rechtspersonen met een wettelijke taak») aan particuliere beveiliging besteden (met name arrestantenzorg). Hoeveel geld de afgelopen jaren door *lokale* overheden is besteed aan de inhuur van particuliere organisaties voor toezichtstaken (gemeentelijk toezicht, toezicht in het openbaar vervoer en havenbeveiliging), is evenmin bekend. Aan luchthavenbeveiliging werd in 2008 € 186 miljoen besteed.¹ Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen publieke taken en private diensten. Op basis van de resultaten van de enquête die wij onder beveiligingsorganisaties hebben uitgezet, schatten wij voorzichtig in dat in 2008 rond € 18 miljoen aan particuliere beveiliging in zeehavens is besteed.²

2 Mogelijke voordelen van inhuur van particuliere beveiligers voor publieke taken

Inhuur van particuliere beveiligers voor publieke taken brengt blijkens onze verkenning potentiële voordelen voor de overheid met zich mee, vooral op het gebied van flexibiliteit, verbetering van prestaties, integriteitsborging en taakverlichting. We lichten deze mogelijke voordelen hieronder toe.

Flexibiliteit

Ingehuurde particuliere beveiligers zijn op verschillende plaatsen inzetbaar. Ook roosterwijzigingen op korte termijn zijn mogelijk. Particuliere beveiligers zijn daarnaast sneller aan te trekken en af te stoten dan overheidspersoneel. Zo geldt voor particuliere detentietoezichthouders, anders dan voor detentietoezichthouders in dienst van de overheid, een opzegtermijn van maximaal zes weken. Dit betekent dat op momenten dat er weinig werk is, de personeelskosten voor tijdelijk personeel veel lager zijn dan voor personeel dat in vaste dienst is.

Daar komt nog bij dat beveiligingsorganisaties een uurtarief in rekening brengen waarin kosten voor ziekte, vervanging, kleding, opleiding en personeelsbeheer zijn inbegrepen. Daarmee zijn de kosten voor inhuur van particuliere beveiligers vaak transparanter dan de kosten die de overheid voor het eigen personeel maakt.

Prikkel tot beter presteren

Bij de vreemdelingendetentiecentra in Nederland bestaat grofweg de helft van de toezichthouders uit ingehuurde particuliere beveiligers en de andere helft uit overheidspersoneel. De detentiecentra zijn in korte tijd opgericht, waardoor de «inwerktijd» voor het beveiligingspersoneel beperkt was. De ingehuurde particuliere beveiligingsorganisatie kon gebruikmaken van ervaring die zij elders (bij detentiecentra in Groot-Brittannië) al had opgedaan. Het overheidspersoneel heeft zich dan ook aanvankelijk «opgetrokken» aan de kennis en ervaring van de particuliere beveiligers, vooral op het punt van kwaliteitsborging.

Naarmate de partijen gelijkwaardiger functioneren, kunnen zij, als ze goed samenwerken, elkaar wederzijds stimuleren en scherp houden op kwalitatief goede uitvoering van detentietoezicht.

Borging van de integriteit

Ingehuurde particuliere beveiligers moeten vaker (minimaal elke drie jaar) een integriteitsscreening ondergaan dan overheidspersoneel. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) voorziet namelijk (nog) niet in de mogelijkheid herhalingsonderzoeken te houden,³ terwijl de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) daarin wel voorziet.

¹ Heliview Research (2009). Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Branchescan Particuliere Beveiliging 2008. Breda: eigen beheer.

² Deze schatting is te maken omdat bekend is dat beveiliging van zeehavens vooral door de respondenten wordt uitgevoerd. Overig lokaal toezicht wordt door een grotere verscheidenheid aan beveiligingsorganisaties uitgevoerd, waardoor de omvang daarvan moeilijker is in te schatten.

³ Voor politiepersoneel kan op grond van artikel 8b van het Besluit algemene rechtspositie politie in een aantal gevallen ook opnieuw een integriteitsscreening worden uitgevoerd.

Concentratie op kerntaken

Bij toezicht op lokaal niveau kunnen particuliere beveiligers preventief, als aanvulling op de politie, worden ingezet door te signaleren en verantwoordelijke instellingen te waarschuwen («extra ogen en oren»). Een voordeel hiervan is dat de politie zich daardoor meer kan concentreren op haar kernactiviteiten en meer ruimte heeft om de capaciteit elders in te zetten.¹

3 Mogelijke nadelen van inhuur van particuliere beveiligers voor publieke taken

Bij de inhuur van particuliere beveiligers voor publieke taken kunnen zich ook risico's voordoen. De door ons gesignaleerde risico's hangen samen met: de onduidelijke afbakening van beveiligingswerkzaamheden, diversiteit aan wettelijke regels voor uitvoering van publieke taken, de kans op schending van het geweldsmonopolie, het beperkte toezicht op de uitvoering van de publieke beveiligingstaken en de afhankelijkheid die bij de overheid kan ontstaan als het gaat om gespecialiseerde kennis en ervaring bij particuliere beveiligers.

We lichten deze potentiële nadelen van de inhuur van particuliere beveiliging voor publieke taken hieronder toe.

Onduidelijke afbakening van beveiligingswerkzaamheden

De afbakening van het begrip «beveiligingswerkzaamheden» in de Wpbr is onduidelijk.² Dit is al eerder geconstateerd, namelijk in de evaluatie van de wet die in 2003 is gehouden³ en in de toets van de Wpbr in het kader van het programma «Bruikbare rechtsorde».⁴ De Wpbr beschrijft de eisen waaraan een beveiligingsbedrijf moet voldoen, maar is niet duidelijk over het domein waarbinnen beveiligers mogen optreden.

Voor politie en justitie is duidelijkheid over wat wel en niet onder «beveiligingswerkzaamheden» valt, van belang om te kunnen bepalen of een bedrijf vergunningplichtig is, of toezicht gehouden moet worden en of (indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden uit de Wpbr) handhaving mogelijk is.

Ook voor de burger is een duidelijke afbakening van «beveiligingswerkzaamheden» van belang. De kwaliteit, herkenbaarheid en betrouwbaarheid van het personeel aan wiens «beveiliging» hij of zij onderworpen is (bijvoorbeeld een straatcoach), hangt immers samen met de eisen die aan dit personeel worden gesteld uit hoofde van een vergunningplicht (zo die van toepassing is), en met het toezicht dat op dit personeel wordt gehouden (zo dit van toepassing is).

Zolang niet helder is welke werkzaamheden in het publieke domein nu precies beveiligingswerkzaamheden zijn, bestaat het gevaar dat particuliere organisaties de grenzen opzoeken en dat de overheid dit stilzwijgend gedooft, zonder dat daarop toezicht en democratische controle plaatsvindt.

Diversiteit aan wettelijke regels en waarborgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid voor publieke taakuitvoering

Particuliere beveiligers worden voor uiteenlopende publieke taken ingehuurd, vaak ad hoc en uit pragmatische overwegingen. Omdat de taken divers zijn, zijn ook verschillende wettelijke regelingen van toepassing. In principe gelden bij het uitvoeren van beveiligingswerkzaamheden de bepalingen van de Wpbr, maar als een particuliere beveiligingsorganisatie werkzaamheden verricht in het kader van een wettelijke taak is zij voor de uitvoering van die taak, ofschoon hiervoor vaak wél extra vaardigheden en opleiding zijn vereist, niet aan de Wpbr gebonden.⁵ Deze situatie is aan de orde wanneer particuliere beveiligers taken uitvoeren op grond van de

¹ Minister van Justitie (2004). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 684, nr. 68. Den Haag: Sdu.

² Artikel 1, lid 1 sub c Wpbr: Het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van de orde en rust op terreinen en in gebouwen.

³ Batelaan, H., Bos, J. (2003). *De particuliere beveiliging bewaakt? Evaluatie regelgeving particuliere beveiligingsorganisaties*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

⁴ Ministerie van Justitie (2006). *Publieke bemoeienis met private veiligheidszorg? Over de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiliging en recherche*. Den Haag: eigen beheer.

⁵ Artikel 1, lid 2 sub b Wpbr.

Penitentiaire beginselenwet (detentietoezicht), de Luchtvaartwet (luchthavenbeveiliging), de Havenbeveiligingswet (havenbeveiliging)¹ en de Wet personenvervoer 2000 (toezicht en controle in het openbaar vervoer). De betreffende beveiligingsorganisatie hoeft dan formeel niet te voldoen aan de voorwaarden die de Wpbr stelt (zoals de vergunningplicht, periodieke integriteitsscreening en de opleidings- en herkenbaarheidseisen).² Een particuliere beveiligingsorganisatie die een wettelijke taak uitvoert valt ook niet onder het in de Wpbr vastgelegde politietoezicht op de betrouwbaarheid en bekwaamheid van ingehuurd personeel.

Mogelijke schending van geweldsmonopolie en misbruik van publieke bevoegdheden

De overheid heeft het monopolie op het gebruik van geweld. Alleen overheidsorganisaties als politie en leger mogen onder omstandigheden geweld gebruiken om de orde te handhaven. Zij kunnen worden gecontroleerd en aangesproken op de manier waarop zij van die bevoegdheden gebruik hebben gemaakt. De Wpbr voorziet om die reden niet in de mogelijkheid tot het toepassen van geweld door particuliere beveiligers. In de praktijk kan het desondanks voorkomen dat particuliere beveiligers geweld gebruiken. Zo zijn toezichthouders in vreemdelingendetentiecentra niet zelden in dienst van een particuliere beveiligingsorganisatie. Als ze door de directeur van het detentiecentrum zijn aangewezen om deel uit te maken van een Intern Bijstandsteam (IBT), mogen zij geweld toepassen. Daarnaast gaan ze om met vertrouwelijke en privacygevoelige informatie en kunnen ze gedetineerden visiteren. Ook burgers die aan andere beveiligingsactiviteiten worden onderworpen, kunnen te maken krijgen met inbreuk op hun lichamelijke integriteit en/of privacy. Voor onze verkenning hebben we een detentiecentrum bezocht, waar de helft van de 110 leden van het IBT bestond uit particuliere detentietoezichthouders. Zij beschikken over een wapenstok en in enkele gevallen over pepperspray. Hoe vaak feitelijk geweld wordt toegepast door detentietoezichthouders is niet bekend; dit wordt pas sinds 2009 geregistreerd. Of particuliere beveiligers vaker of minder vaak betrokken zijn bij misbruik van bevoegdheden dan beveiligers in overheidsdienst, is evenmin bekend. De commissies van toezicht in de detentiecentra registreren niet of klachten over publieke of particuliere toezichthouders gaan.

Beperkt toezicht op uitvoering publieke beveiligingstaken

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) heeft onlangs³ geconstateerd dat het toezicht van de politie op de juiste uitvoering van de Wpbr en de handhaving onvoldoende is. Ook hierdoor zijn de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de beveiligers niet volledig gewaarborgd. Uit de evaluatie van de Wpbr in 2003 bleek al dat het noodzakelijk was om bijzondere aandacht te schenken aan het toezicht en de handhaving van de regelgeving; ook toen werd verscherping van het toezicht bepleit.⁴

Afhankelijkheid van specialistische kennis bij particuliere beveiligers

De overheid kan voor de uitvoering van bepaalde (exclusieve) gespecialiseerde taken zo afhankelijk worden van de ingehuurde particuliere beveiligingsorganisatie, dat zij niet meer zonder die partij kan. De verhoudingen kunnen dan uit balans raken. Concrete risico's zijn dan dat de prijzen kunnen worden opgedreven of dat het beveiligingsbedrijf eenzijdig voorwaarden gaat stellen.

Wij signaleren dit risico bij het toezicht in vreemdelingendetentiecentra. De overheid huurt hiervoor al sinds 2003 dezelfde particuliere beveiligingsorganisatie in, een grote multinational. Het huidige contract met deze organisatie loopt in elk geval tot 2015, met een uitloopmogelijkheid tot

¹ De Luchtvaartwet en Havenbeveiligingswet verwijzen overigens wel naar de Wpbr.

² De particuliere beveiligingsorganisatie die het detentietoezicht verzorgt, houdt zich overigens ten aanzien van al haar medewerkers aan de eisen die de Wpbr stelt, ongeacht de plek en de functie waarvoor ze worden ingezet. Een uitzondering wordt gemaakt als het gaat om de mogelijkheid tot toepassing van geweld voor medewerkers die deel uitmaken van een Intern bijstandsteam; zie hierover verder onder «Mogelijke schending van geweldsmonopolie en misbruik van publieke bevoegdheden».

³ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *Kwaliteit in particuliere veiligheid?!* *Polittietoezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*. Den Haag: eigen beheer.

⁴ Minister van Justitie (2004). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 684, nr. 28. Den Haag: Sdu.

2017. Het wordt voor andere bedrijven steeds moeilijker om dezelfde kennis en ervaring te bieden.¹

4 Leerpunten

Uit het voorgaande blijkt dat inzet van particuliere beveiligers voor publieke taken voordelen kan hebben, maar dat zich daarbij ook risico's kunnen voordoen. Uit oogpunt van doelmatig en doeltreffend overheids-handelen is het van belang dat de overheid de voordelen benut, zich bewust is van de risico's en deze waar nodig afdekt. De overheid kan risico's beperken door de grenzen waarbinnen externen publieke beveiligingstaken mogen uitvoeren helder af te bakenen en te verduidelijken hoe het toezicht en de handhaving daarop moet plaatsvinden en bij wie die taak ligt. Dit kan bijvoorbeeld door meer eenduidigheid aan te brengen in de diverse wetten op grond waarvan particuliere beveiligers publieke taken kunnen uitvoeren.

Daarnaast zijn strakke sturing, monitoring, toezicht en (democratische) controle vanuit de overheid op de uitvoering van publieke taken door particuliere beveiligers essentieel. Op die manier kan worden voorkomen dat de overheid te afhankelijk wordt van een bepaalde particuliere beveiligingsorganisatie. Ook kan overwogen worden om met verscheidene organisaties zaken te doen. Een dergelijke constructie wordt in Groot-Brittannië toegepast.²

Wanneer de behoefte aan personeel voor de uitvoering van publieke taken onderhevig is aan grote schommelingen, is inhuur van particuliere beveiligers uit kosten oogpunt efficiënt. Wanneer een beveiligingsorganisatie specifieke kennis en ervaring heeft, kan de overheid daarvan uit kwaliteits oogpunt leren.

Ook kan de overheid leren van de kennis en ervaring die met inhuur van beveiligers voor publieke taken op diverse terreinen (in gemeenten, in havens en luchthavens, bij justitie) wordt opgedaan. Er is op dit ogenblik te weinig inzicht in de effectiviteit en meerwaarde van inhuur van beveiligers voor publieke taken, terwijl partijen daaraan wel behoefte hebben.³ Wanneer de overheid de kennis en ervaring in de toekomst beter deelt, evalueert, bundelt en ontsluit, kan worden geleerd van goede en slechte voorbeelden.

5 Reactie staatssecretaris van Justitie en minister van BZK

De staatssecretaris van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op 11 september jongstleden een gezamenlijke reactie gegeven op een conceptversie van deze brief.

Naar aanleiding van deze reactie hebben wij een aantal redactionele wijzigingen in de tekst aangebracht.

Hieronder vatten wij de bestuurlijke reactie samen. De volledige tekst van de reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

¹ Bij aanvang van de inhuur in 2003 lag de feitelijke regie en aansturing vooral bij de beveiligingsorganisatie die ook het middenkader leverde; later zijn deze weer bij de overheid komen te liggen.

² De UK Border Agency werkt met diverse particuliere beveiligingsorganisaties samen. Per detentiecentrum kan een andere beveiligingsorganisatie worden ingehuurd. Zie ook <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/managingborders/immigrationremovalcentres>.

³ Zo bleek uit de expertmeeting die wij op 2 juli 2009 over dit onderwerp hebben gehouden.

In reactie op onze opmerking dat het overheidsperoneel in de vreemdelingendetentiecentra zich aanvankelijk heeft «opgetrokken» aan de kennis en ervaring van de particuliere beveiligers, vooral op het punt van kwaliteitsborging, schrijven de staatssecretaris en de minister dat door deze formulering het beeld ontstaat dat de Dienst Justitiële Inrichtingen voor de uitvoering van zijn taken onvoldoende kwaliteit in huis had. In dat beeld herkennen de bewindspersonen zich niet. Wél merken zij op dat de dienst heeft geleerd van de particuliere beveiligers als het gaat om de wijze van rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening.

Over het door ons gesignaleerde risico van afhankelijkheid van specialistische kennis bij particuliere beveiligers, waardoor prijsopdrijving bij het

vreemdelingendetentietoezicht zou kunnen ontstaan, merken de staatssecretaris en de minister op dat de Dienst Justitiële Inrichtingen circa 14 000 executieve medewerkers in dienst heeft, onder andere bij het gevangeniswezen, die beschikken over dezelfde kennis als de particuliere beveiligers. De ingehuurde particuliere firma levert slechts een fractie van het totaal aantal medewerkers. Daarmee blijft de specialistische kennis binnen de Justitieorganisatie ruimschoots gewaarborgd. Justitie is volgens de bewindspersonen dus niet afhankelijk van specialistische kennis bij derden, en de vraag van prijsopdriving is naar hun oordeel zodoende niet aan de orde.

De staatssecretaris en de minister onderschrijven ons standpunt dat duidelijk moet zijn wanneer particuliere beveiligers kunnen worden ingezet voor publieke toezichtstaken. Zij vinden het echter geen zaak die in de Wpbr moet worden geregeld. De Wpbr heeft volgens hen als doel om, ter bescherming van de belangen van burgers, eisen te stellen aan de kwaliteit van organisaties die door andere burgers en bedrijven worden ingezet om hun eigendommen te bewaken of te waken tegen verstoring van de orde en rust op hun terreinen of in hun gebouwen (door ons als «private diensten» aangeduid). Bepalend voor de toepasselijkheid van de Wpbr is volgens de bewindspersonen dus welke partij verantwoordelijk is voor de uitvoering van een taak (een publieke of private partij) en niet of het gaat om beveiligingswerkzaamheden.

Ten slotte melden de staatssecretaris en de minister dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Justitie en het Ministerie van BZK in verband met de snelle maatschappelijke veranderingen op dit terrein, gezamenlijk een richtinggevend document gaan opstellen voor (een samenhangend optreden van diensten bij) toezicht en handhaving in het publieke domein. Dit document gaat zich in eerste instantie richten op handhaving en toezicht op het gebied van openbare orde en veiligheid; in het bijzonder de aanpak van overlast en verloedering. De rol die particuliere beveiligers kunnen spelen bij toezicht en handhaving zal daarbij worden belicht.

6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van Justitie en minister van BZK reduceren het leereffect dat bij de Dienst Justitiële Inrichtingen is opgetreden als gevolg van de inhuur van particuliere beveiligers in vreemdelingendetentiecentra, tot de wijze van rapportage over de kwaliteit van het werk. Wij zijn juist tot de conclusie gekomen dat de particuliere beveiligingsorganisatie op een breder vlak een stimulerende werking heeft gehad, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren en bij de professionalisering van de organisatie van de overheidspool van detentietoezichthouders, nadat daar in 2007 ingrijpende maatregelen nodig bleken te zijn.

De specialistische kennis die benodigd is voor het werk van beveiligers in vreemdelingendetentiecentra is onzes inziens niet «automatisch» voorhanden onder de 14 000 executieve medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Niet alle medewerkers zullen bekend zijn met de diversiteit aan culturele achtergronden van de vreemdelingen in de detentiecentra, kennis hebben van de relevante vreemde talen, en in staat zijn om bepaalde symptomen van (bijvoorbeeld posttraumatische) stress bij vreemdelingen te herkennen en hier op adequate wijze mee omgaan. Juist in verband met de opleidingsduur en -kosten van nieuw personeel voor vreemdelingendetentiecentra heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen in 2008 besloten voor de inhuur van deze detentietoezichthouders een specifieke Europese aanbesteding in gang te zetten. Wij vragen in onze brief aandacht voor het feit dat de Dienst Justitiële Inrichtingen zich ervan

bewust moet zijn dat die specifieke kennis *ook* binnen de eigen dienst afdoende gewaarborgd moet zijn.

Met ons zijn de bewindspersonen van mening dat het duidelijk moet zijn wanneer particuliere beveiligers kunnen worden ingezet voor publieke taken. Zij vinden dat dit niet in de Wpbr vastgelegd zou moeten worden, omdat die uitsluitend van toepassing zou zijn op situaties waarin particuliere beveiligingsorganisaties *private* diensten verlenen onder verantwoordelijkheid van een *private* partij. Deze redenering is helder, maar zij is naar onze mening niet expliciet terug te vinden in de Wpbr. Deze interpretatie van de Wpbr roept bovendien vragen op in relatie tot de Luchtvaartwet en de Havenbeveiligingswet op grond waarvan particuliere beveiligers *publieke* taken kunnen verrichten. In beide wetten is immers opgenomen dat de ingehuurdde beveiligers moeten voldoen aan de Wpbr en dat er daarnaast specifieke opleidingseisen gelden.

De reactie van de bewindspersonen lijkt te suggereren dat wij ervoor pleiten *in de Wpbr* vast te leggen wanneer particuliere beveiligers kunnen worden ingezet voor publieke taken. Dat is niet het geval. Wél achten we het wenselijk dat de grenzen waarbinnen externen publieke beveiligings-taken mogen uitvoeren, zorgvuldig worden afgebakend. In ieder geval lijkt, gelet op het belang voor de rechtsorde, een wettelijke basis wenselijk in geval van vervulling van publieke beveiligingstaken door particuliere beveiligers.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris