

SAMENVATTING

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft RegioPlan Beleidsonderzoek een evaluatie van de wet- en regelgeving voor de particuliere beveiligingsbranche uitgevoerd (Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus: WPBR). De WPBR richt zich op particuliere beveiligingsbedrijven en particuliere recherchebureaus; deze evaluatie gaat echter alleen over de beveiligingsbranche. De evaluatie moet de volgende vragen beantwoorden:

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

Het onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op face-to-face en telefonische interviews met vertegenwoordigers van instellingen die bij de wet- en regelgeving voor de beveiligingsbranche betrokken zijn. Na afloop van de interviews zijn de bevindingen getoetst in een workshop met vertegenwoordigers van de politie en beveiligingsorganisaties. De interviews vonden plaats in de periode februari-mei 2003.

Duidelijkheid en adequaatheid van de regelgeving

Het belangrijkste begrip in de wet, te weten ‘het verrichten van beveiligingswerkzaamheden’, wordt door de brede kring van betrokkenen als onduidelijk ervaren. De particuliere beveiligingsorganisaties vinden de ruime begripsomschrijving bezwaarlijk omdat zij hierdoor niet beschermd worden tegenover oneerlijke concurrentie. De handhavers ondervinden hinder van de ruime begripsomschrijving omdat deze hun geen houvast biedt in de handhavingspraktijk. De onduidelijkheid leidt ertoe dat de regelgeving alle soorten beveiligingswerk bestrijkt, maar dat de particuliere beveiligingswerkzaamheden niet altijd door vergunninghouders worden uitgevoerd.

De taken van de politie en de particuliere beveiligers zijn in de wet- en regelgeving niet geheel helder afgebakend. In de praktijk zijn er echter weinig problemen, zij het dat handhavers van de WPBR soms weinig houvast hebben bij de vaststelling wat zij wel en niet kunnen toelaten. De taakafbakening in de praktijk is wel conform de meest actuele beleidsuitgangspunten.

Adequaatheid met betrekking tot technologische ontwikkelingen

De WPBR is minder goed bij de tijd bij het gebruik van de zogenoemde plofkoffer voor het vervoer van geld en bij de toepassing van voertuigvolgsystemen.

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

Vertegenwoordigers van particuliere alarmcentrales en installateurs van alarmsystemen brengen met veel kracht naar voren dat de vereiste certificering van alarmsystemen niet adequaat is. Per 1 april 2004 loopt de overgangsregeling af en moeten alle niet gecertificeerde alarmsystemen van de alarmcentrales worden losgekoppeld. Een belangrijk doel is het terugdringen van de valse alarmmeldingen. De branche vindt dat het nodeloos alarm beter kan worden teruggedrongen door andere maatregelen, zoals waarschuwingen in de vorm van gele en rode kaarten voor de klant en gebruiker van het systeem en het inschakelen van een sleutelhouder voordat de politie wordt ingeschakeld. De betrokkenen verschillen van mening over de vraag of het nodeloos alarm hierdoor voldoende sterk wordt teruggedrongen.

Toepasbaarheid van de regelgeving

Sommige aspecten van de regelgeving blijken in de praktijk moeilijk toepasbaar te zijn, doordat de regels ruimte bieden aan of onduidelijk zijn voor de handhavers van de wet. De uitvoering van de betrouwbaarheidstoets door de regiopolitie is hiervan een voorbeeld. Sommige korpsen hechten aan een landelijk uniforme toepassing van de screeningsprocedure, andere hechten aan de vrijheid (en verantwoordelijkheid) die de wet- en regelgeving bieden aan de regiopolitie.

Het gevolg van de geboden beleidsruimte is dat particuliere beveiligingsbedrijven in verschillende delen van het land ongelijk worden behandeld. De bedrijven gaan daardoor *shoppen*: zij proberen in een andere regio alsnog een toestemming te verkrijgen. Hetzelfde geldt voor de toepassing van de uniformontheffing. Omdat er geen duidelijke ontheffingscriteria zijn, is er ruimte om deze ontheffing naar eigen inzicht toe te passen en ontstaat er een niet-eenduidige uitvoeringspraktijk.

Enkele andere verplichtingen in de wet hebben wel een duidelijk doel, maar dragen daaraan niet bij. Voorbeelden zijn de controle van het *curriculum vitae* van een leidinggevende van een vergunningaanvragend particulier beveiligingsbedrijf, de toetsing van de inrichting aan het pand waarin het bedrijf is gevestigd en de verplichting tot het inleveren van een jaarverslag door vergunninghouders.

Handhaving en naleving van de regelgeving

Zowel het Ministerie van Justitie als de regiopolitie en het Openbaar Ministerie (OM) besteden weinig tijd aan de handhaving van de WPBR. De prioriteit van het ministerie en de

regiopolitie ligt bij vergunningverlening en -verlenging. Het OM kent geen enkele prioriteit toe aan de WPBR.

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

De brancheverenigingen van algemene beveiligingsbedrijven (VPB), particuliere alarmcentrales en installatiebedrijven (Vebon en Uneto-VNI) en de evenementenbeveiligers (VBE) ondernemen activiteiten op het gebied van zelfregulering. Ze zijn gericht op opleidingen, gedragscodes en kwaliteitssystemen.

Bijdrage van de regelgeving aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel

De geïnterviewden zijn het erover eens dat politie en OM sterker moeten inzetten op de handhaving van de openbare orde en de rechtsorde, maar zien in dat het hen ontbreekt aan capaciteit. Tegelijkertijd wijzen ze op een toenemende ‘maatschappelijke behoefte aan veiligheid’. Op grond hiervan ontstaat volgens hen een markt voor private veiligheidsdiensten. Zolang deze markt vraag vervuld wordt door particuliere beveiligingsorganisaties, is er een bijdrage aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel. De politie bevestigt in sommige gevallen dat bij het in te zetten aantal surveillanten en de keuze van de gebieden waarin zij opereren, rekening gehouden wordt met de activiteiten van particuliere beveiligingsorganisaties; de particuliere beveiligingsbedrijven nemen de politie werk uit handen.

De WPBR zorgt voor de basiskwaliteit van de branche. Het feit dat medewerkers in de branche worden getoetst op betrouwbaarheid en vakbekwaamheid, draagt bij aan een juist optreden van deze medewerkers en een correct gebruik van hun bevoegdheden. De politiemensen die stellen dat tegenwoordig vaker dan voorheen toestemming worden geweigerd op grond van antecedenten, bevestigen de werking van de wet. Potentiële beveiligers die niet door de betrouwbaarheidstoets heen komen, mogen niet worden ingezet.

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

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