



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	7
1.2 Afbakening	7
1.3 Onderzoeksaanpak	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Inrichting van het toezicht	10
2.1 De drie hoofdprocessen voor de korpschef aangaande de Wpbr: advies, verlening toestemmingen en het uitoefenen van toezicht	10
2.2 Rollen en verantwoordelijkheden	11
2.3 Organisatie van het toezicht op naleving van de vergunningen	11
3. Het toezicht in de praktijk	13
3.1 Doelstelling en aard van het toezicht in de praktijk	13
3.2 Omvang particuliere beveiligings- en recherchebranche	13
3.3 Uitvoering van het toezicht in de praktijk	14
3.4 Belemmeringen bij de uitvoering van het toezicht in de praktijk	16
4. Kwaliteit van het toezicht	19
4.1 Inrichting teams KC-taken	19
4.2 Borging uniforme werkwijze	19
4.3 Borging kwaliteit toezicht in de praktijk	19
4.4 Belemmeringen bij de borging van kwaliteit toezicht	20
5. Onvergonde bedrijven	25
5.1 Handhaving van de wet	25
5.2 Zicht op onvergonde bedrijven en organisaties in de praktijk	25
5.3 Belemmeringen bij handhaving op onvergonde bedrijven in de praktijk	26
6. Conclusies en aanbevelingen	28
6.1 Conclusies	28
6.2 Slotconclusie	32
6.3 Aanbevelingen	32
Bijlage 1 Structuur van vergunning- en toestemmingverlening in het kader van de Wpbr	34
Bijlage 2 Wederhoortabellen	35

Voorwoord

In 2008, 2012 en 2016 publiceerde de Inspectie onderzoeken over de uitvoering van korpscheftaken door de politie. In 2016 vroeg de verantwoordelijke staatssecretaris, mede namens de minister, de Inspectie om na vier jaar een vervolgonderzoek te doen.

Omdat de Algemene Rekenkamer in 2020 een onderzoek aankondigde naar de uitvoering van de korpscheftaak rond de Wet Wapens en Munitie, koos de Inspectie ervoor zich te richten op de korpscheftaak in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). De Inspectie onderzocht het toezicht op (de naleving van vergunningsvoorwaarden door) de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Voor u ligt het resultaat van dit onderzoek.

Net zoals in 2016 komt naar voren dat het zo belangrijke toezicht op de naleving van de wet door de veiligheidsbranche onvoldoende is. Kortgezegd komt de politie nog steeds niet toe aan deze taak, is de aansturing vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid onvoldoende duidelijk en is de wetgeving nog geënt op de wereld van 1997 toen de wet werd opgesteld.

Gelet op dit beeld, is het volgens de Inspectie van belang dat de minister en de korpschef zich gezamenlijk oriënteren op de modernisering van de wet. Daarbij dient de vraag beantwoord te worden hoe op een eigentijdse wijze de veiligheidsbranche en de recherchebureaus adequaat kunnen worden gereguleerd en waarbij het daarvoor benodigde toezicht uitvoerbaar en effectief is.

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

In Nederland zijn circa 3.000 vergunde bedrijven op het terrein van particuliere beveiliging en recherche actief. Particuliere beveiligingsorganisaties bewaken de veiligheid van personen en goederen en waken tegen verstoring van orde en rust op terreinen en in gebouwen. Particuliere recherchebureaus doen onderzoek naar personen in opdracht van particulieren en private en publieke organisaties.

Regulering van de branche is van belang omdat het werk van deze bedrijven belangen of rechten van burgers raakt, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen. De *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (hierna: de Wpbr) stelt daarom wettelijke eisen aan bedrijven die beveiligings- of recherchewerkzaamheden verrichten. Kern van de Wpbr is dat particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus een vergunning en personen die daarin werkzaam zijn een toestemming nodig hebben om in de beveiligingsbranche te mogen werken of om recherchewerk te mogen uitvoeren.

De Wpbr stelt eisen aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van deze bedrijven en particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en diens medewerkers moeten zich aan de gestelde regels houden.

De minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd om vergunningen aan bedrijven en toestemming aan leidinggevend en beleidsbepalend personeel te verlenen, te verlengen en in te trekken. De politie adviseert over deze besluiten. De politie is daarnaast belast met het verlenen, verlengen en intrekken van toestemmingen aan personeelsleden van beveiligingsbedrijven en particuliere recherchebureaus. Daarnaast houdt de politie het toezicht op naleving van de voorwaarden bij vergunningen en of personeelsleden nog voldoen aan de vereisten waarmee zij een toestemming hebben verkregen, zoals betrouwbaarheidsvereisten. Deze taken zijn wettelijk opgedragen aan de korpschef van de politie en maken dan ook onderdeel uit van de korpscheftaken¹.

In 2016 deed de Inspectie al onderzoek naar de taakuitvoering van de politie in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.² De conclusie was toen dat de aandacht van de politie zich vooral richtte op (de advisering ten aanzien van) de verlening en verlenging van de vergunningen en toestemmingen, maar dat toezicht op de naleving nauwelijks plaatsvond.

De Inspectie wil nagaan hoe het vijf jaar nadien is gesteld met het toezicht door de politie op naleving van de vergunningsvoorwaarden die aan particuliere

¹ Er zijn nog drie andere wetten die onder de korpscheftaken vallen, namelijk de Wet Wapens en Munitie (WWM), de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik (WECG). De politie houdt ook toezicht op deze wetten.

² Inspectie Justitie en Veiligheid. *Naar samenwerken aan veiligheid - Onderzoek naar de uitvoering van de korpscheftaken in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*, 2016.

beveiligingsorganisaties en recherchebureaus gesteld worden.

Onder toezicht verstaat de Inspectie in dit rapport dan ook: *'het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.'*

Dit leidt tot de volgende hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoe geeft de politie invulling aan het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag heeft de Inspectie onderzocht welke eisen de wet en de politie zelf aan het toezicht stellen, hoe de politie haar toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus heeft ingericht en hoe de politie dit toezicht in de praktijk uitvoert. De Inspectie heeft tevens onderzocht of en welke factoren het uitvoeren van deze toezichtstaken belemmeren dan wel stimuleren.

Methoden

De Inspectie voerde een documentstudie uit om zicht te krijgen op de inrichting van het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus door de politie. Om zicht te krijgen op (wettelijke en interne) eisen die gelden ten aanzien van het toezicht bestudeerde de Inspectie de Wpbr en Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de door de politie opgestelde werkinstructies. Om de bevindingen uit deze documentstudie te verhelderen zijn verdiepende gesprekken gehouden met beleidsfunctionarissen van de staf politie, met medewerkers van de teams korpscheftaken, met medewerkers van de directie Rechtsbestel van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), met medewerkers van het Programma Politiebestel, Bevoegdheden en Informatiefunctie (PBI) van het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), met medewerkers van Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid en met een medewerker van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Tevens voerde de Inspectie gesprekken met vertegenwoordigers van drie brancheverenigingen. Ten slotte is bij de politie kwantitatieve data opgevraagd om naast de kwalitatieve bevindingen te leggen.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat het toezicht op naleving van de vergunningseisen in de praktijk door beveiligingsorganisaties en recherchebureaus niet of nauwelijks wordt uitgevoerd. Er is beperkt toezicht op het personeel dat een legitimatiepas als beveiligers of particulier rechercheur heeft, maar leidinggevend en beleidsbepalend personeel blijven buiten beeld. Rechtsgelijkheid en een uniforme werkwijze zijn belangrijke uitgangspunten voor het toezicht op de Wpbr. De borging van deze waarden staat onder druk, mede door de gedeconcentreerde uitvoering waarbij eenheden of delen daarvan op eigen manier invulling geven aan de wet en de Werkinstructie. De toezichtstaak op de Wpbr wordt daarnaast bemoeilijkt door verouderde wetgeving. Bovendien is er te weinig capaciteit en te weinig specialistisch opgeleid personeel voor het werkaanbod dat er ligt. Korpscheftaken (hierna: KC-taken) heeft binnen (en buiten) de politie soms een

zwakke positie waardoor synergie tussen de teams KC-taken en in- en externe organisatieonderdelen niet tot stand komt. Tot slot: er is geen zicht op en geen toezicht op onvergunde particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus.

De hoofdconclusie van dit rapport is dat er niet of nauwelijks toezicht is op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en dat de politie daarbij een aantal zaken onvoldoende op orde heeft.

De politie kan evenwel slechts een deel hiervan zelfstandig oplossen. Er is ook een opgave voor de betrokken onderdelen van het ministerie van Justitie, zoals DGRR, DGPenV en Justis. Daarnaast ligt er ook een opgave voor de AP.

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

Aan de minister van Justitie en Veiligheid:

1. De Inspectie beveelt de minister aan op korte termijn binnen haar ministerie te komen tot een heldere toewijzing van de verantwoordelijkheden voor het beleid en aansturing van de uitvoering van het reguleringstelsel van de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Dit omvat ook het maken van afspraken met de korpschef over het uitvoeren van de korpscheftaak voor de Wpbr en met Justis.
2. De Inspectie beveelt de minister aan om de huidige wet, in gezamenlijkheid met betrokken partijen, te evalueren. Het lijkt de inspectie zinvol na te gaan waar anno 2022 de regulering van de veiligheidsbranche vanuit het oogpunt van het publieke belang het meest kritisch is en of en zo ja, op welke wijze het stelsel aanpassing behoeft. Hierbij merkt de Inspectie op dat het voor de regulering van de sector van belang is dat er evenwicht is in de aandacht die de overheid geeft aan vergunde bedrijven en bedrijven die zich aan het vergunningensysteem onttrekken.

Aan de korpschef:

3. De Inspectie beveelt de korpschef aan om op korte termijn met de minister van Justitie en Veiligheid en het OM afspraken te maken over het (niveau van het) uit te voeren toezicht op de sector, voor respectievelijk de vergunde en onvergunde bedrijven.
4. De Inspectie beveelt de korpschef aan te bevorderen dat de politie intern is toegerust om de toezichttaak te kunnen uitvoeren. Hierbij is onder andere van belang dat de politie zich een informatiepositie (met interne en externe bronnen) verschaft om meer risico gestuurd te kunnen werken zodat met de beschikbare capaciteit een maximaal effect kan worden gesorteerd.

1. Inleiding

In Nederland zijn circa 3.000 vergunde bedrijven op het terrein van particuliere beveiliging en recherche actief.^{3 4} Particuliere beveiligingsorganisaties bewaken de veiligheid van personen en goederen en terreinen en gebouwen. Particuliere recherchebureaus doen in opdracht van particulieren en private en publieke organisaties onderzoek naar personen. De wetgever is daarom van mening dat deze particuliere beveiligings- en recherchebranche een nuttige bijdrage aan de veiligheid van de samenleving levert.⁵

Regulering van de branche is van belang omdat het werk van deze bedrijven belangen of rechten van burgers raakt, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van bewegen. De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) stelt daarom wettelijke eisen aan bedrijven die beveiligings- of recherchewerkzaamheden verrichten. Kern van de Wpbr is dat bedrijven en personen respectievelijk een vergunning dan wel toestemming nodig hebben om in de beveiligingsbranche te mogen werken of om recherchewerk te mogen uitvoeren.

De minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd om deze vergunningen resp. toestemmingen aan bedrijven en leidinggevend en beleidsbepalend personeel te verlenen, te verlengen en in te trekken. Justis⁶ van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert deze taken namens de minister uit. De politie adviseert Justis vooraf over te nemen besluiten over verlening, verlenging en intrekking van deze vergunningen en toestemmingen.

De medewerkers van het bedrijf hebben een toestemming nodig van de korpschef⁷ van de politie voor het uitvoeren van beveiligingswerkzaamheden en/of recherchewerkzaamheden.

In bijlage 1 is een flowchart van deze structuur van vergunning en toestemmingsverlening toegevoegd.

De wet stelt tevens eisen aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van deze bedrijven. En bedrijven moeten zich aan de voorwaarden van hun vergunning houden. Naast advisering aan Justis over vergunningverlening is de politie in de Wpbr ook belast met het toezicht op de naleving van deze wet. Het toezicht op de vergunninghouders valt onder het

³ Blijkt uit gegevens van Justis.

⁴ De beveiligingsbranche die door de Wpbr wordt gereguleerd omvat verschillende soorten categorieën bedrijven, te weten: particuliere beveiligingsbedrijven, particuliere alarmcentrales, particuliere geld- en waarde transportbedrijven, bedrijfsbeveiligingsdiensten en overige beveiligingsorganisaties die beveiligingswerkzaamheden uitvoeren (Wpbr, artikel 3).

⁵ Memorie van toelichting- wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, par. 1.2.

⁶ Screeningsautoriteit Justis beoordeelt de betrouwbaarheid van personen en organisaties. Justis is onderdeel van het Ministerie Justitie en Veiligheid.

⁷ De korpschef is het (ambtelijke) hoofd van korps nationale politie.

bestuursrecht. De advisering- en toezichtstaken zijn wettelijk opgedragen aan de korpschef van de politie en maken dan ook onderdeel uit van de korpscheftaken⁸. Elk van de tien regionale politie-eenheden heeft een team dat is aangewezen voor de uitvoering van deze korpscheftaken.

Ten slotte moet de politie erop toezien dat bedrijven zonder vergunning geen beveiligingswerkzaamheden en/of particuliere researchwerkzaamheden aanbieden en verrichten.⁹ Deze taak is in lijn met de reguliere taak van de politie, namelijk het strafrechtelijk handhaven van de wet.

1.1 Aanleiding

In 2016 deed de Inspectie ook al onderzoek naar het toezicht door de politie op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.¹⁰ De conclusie was toen dat de aandacht van de politie zich vooral richtte op de advisering ten aanzien van de verlening en verlenging van de vergunningen, maar dat toezicht¹¹ op de naleving van de vergunning nauwelijks plaatsvond. De Inspectie wil nagaan hoe het na vijf jaar is gesteld met het toezicht door de politie op naleving van de vergunning door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Dit is van belang voor de maatschappelijke opgave, namelijk de samenleving veilig houden.¹²

1.2 Afbakening

Onder de Wpbr vallen meerdere soorten bedrijven. Dit onderzoek richt zich op particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus omdat deze het meest prominent uit oriënterende gesprekken naar voren kwamen. De Inspectie heeft geen inzicht verkregen in het toezicht op alarmcentrales, geld- en waarde transportbedrijven en bedrijfsbeveiligingsdiensten.

Het onderzoek richt zich zoals gezegd op het toezicht door de politie op naleving van de vergunning door particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus. Onder *toezicht* verstaat de Inspectie in dit rapport dan ook hetgeen de politie uitvoert om na te gaan of particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus zich aan de voorwaarden van de verleende vergunning houden.

Omdat het daarnaast voor het draagvlak en de robuustheid van het stelsel uit de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ook van belang is dat erop wordt toegezien dat bedrijven zich aan de vergunningplicht onttrekken,

⁸ Er zijn nog drie andere wetten die onder de korpscheftaken vallen, namelijk de Wet Wapens en Munitie (WWM), de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik (WECG). De politie houdt ook toezicht op deze wetten.

⁹ Memorie van toelichting- wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, par. 1.2

¹⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid. *Naar samenwerken aan veiligheid - Onderzoek naar de uitvoering van de korpscheftaken in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus*, 2016.

¹¹ Onder 'toezicht' verstaat de Inspectie in dit rapport het toezicht op de naleving van de vergunningen en toestemmingen.

¹² Hier wordt onder verstaan wat het werk van uitvoeringsorganisaties voor direct betrokkene en de burger oplevert en is ook een van de speerpunten uit het Meerjarenperspectief 2021-2024 van de Inspectie.

wordt in hoofdstuk 5 aanvullend ingegaan op de vraag hoe hieraan in de praktijk invulling wordt gegeven.

1.3 Onderzoeksaanpak

Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzicht krijgen in de inrichting en taakuitvoering van het toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag luidt:

Hoe geeft de politie invulling aan het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus?

Om de hoofdvraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe heeft de politie haar toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ingericht en welke eisen stellen de wet en de politie aan het toezicht?
2. Hoe voert de politie het toezicht in de praktijk uit?
3. Wat zijn belemmerende en stimulerende factoren bij het uitvoeren van deze toezichtstaak?

Methoden

De Inspectie voerde eerst een documentstudie uit om zicht te krijgen op de inrichting van het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus door de politie. Om zicht te krijgen op de (wettelijke en interne) eisen die gelden ten aanzien van het toezicht bestudeerde de Inspectie de Wpbr en Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Rpbr) en de door de politie opgestelde werkinstructie. Om de bevindingen uit deze documentstudie te verhelderen zijn verdiepende gesprekken gehouden met beleidsfunctionarissen van de staf politie, met medewerkers van de teams korpscheftaken, met medewerkers van de directie Rechtsbestel van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR), met medewerkers van het Programma Politiebestel, Bevoegdheden en Informatiefunctie (PBI) van het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), met medewerkers van Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid en met een medewerker van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Om zicht te krijgen op hoe de inrichting van het toezicht naar de praktijk wordt vertaald, hoe dit vervolgens wordt uitgevoerd en welke stimulerende en belemmerende factoren hierbij een rol spelen, hield de Inspectie in zes van de tien eenheden verdiepende interviews met medewerkers en leidinggevendenden van de teams korpscheftaken. Deze zes eenheden zijn geselecteerd op basis van de kenmerken van de eenheden, te weten: grootstedelijk, middelgroot stedelijk en

landelijk gebied (grootte van de eenheid). In elk van de zes eenheden is digitaal een groepsinterview gehouden met twee tot drie medewerkers KC-taken. Daarnaast werd in de zes eenheden de leidinggevende van de medewerkers, in de functies van operationeel specialist of de operationeel expert, apart geïnterviewd.

Bedrijven en werknemers in de particuliere beveiligingsbranche kijken vanuit een bedrijfsbelang en een burgerbelang naar het toezicht door de politie. Het zijn burgers die hun vak uitoefenen en daarbij geconfronteerd worden met overheidsregulering en toezicht. Daarnaast hebben bedrijven en werknemers een economisch belang. Zij halen hun inkomsten uit de werkzaamheden die zij als beveiligingsbedrijf of recherchebureau uitvoeren. De Inspectie voerde gesprekken met enkele vertegenwoordigers van drie brancheverenigingen om hun perspectief in het onderzoek te betrekken en zodoende hun ervaringen met het toezicht door de politie in het onderzoek mee te nemen.

Tot slot vroeg de Inspectie van het uitgevoerde toezicht kwantitatieve data op bij alle teams korpscheftaken. Tevens raadpleegde de Inspectie een door de politie uitgevoerde data-analyse waarbij de politie data uit het politie-eigen Verona registratiesysteem, data van Justis met door hen afgegeven vergunningen en data van de Kamer van Koophandel had vergeleken. Daarnaast vroeg de Inspectie data over aantallen vergunningen op bij Justis. Deze kwantitatieve gegevens zijn ter controle naast de kwalitatieve bevindingen gelegd.

Analyse

Op basis van een documentstudie keek de Inspectie naar wettelijke eisen en naar de eisen die door de politie zijn opgesteld waaraan het toezicht op de Wpbr door de teams KC-taken zou moeten voldoen. Deze eisen zijn naast bevindingen uit de interviews en kwantitatieve data gelegd en geanalyseerd om te bezien waar de gestelde eisen en de taakuitvoering elkaar raken en waar niet. Vervolgens zijn hierbij belemmerende en stimulerende factoren geïdentificeerd.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt de inrichting van de KC -taak op de Wpbr besproken (hoofdstuk 2), hoe de politie het toezicht naar de praktijk vertaalt (hoofdstuk 3) hoe de kwaliteit van het toezicht geborgd wordt (hoofdstuk 4) en hoe wordt toegezien op onvergunde bedrijven (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 volgen de conclusies en aanbevelingen die hieruit voortkomen.

2. Inrichting van het toezicht

De politie onderscheidt in de KC-taak op de Wpbr drie hoofdprocessen: advisering, verlening toestemmingen en het uitoefenen van toezicht.¹³ Dit hoofdstuk beschrijft hoe de politie de toezichtstaak rond de Wpbr heeft vertaald en georganiseerd.

2.1 De drie hoofdprocessen voor de korpschef aangaande de Wpbr: advisering, verlening toestemmingen en het uitoefenen van toezicht

De korpschef adviseert Justis zodat deze een besluit kan nemen over vergunningverlening aan particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en de leidinggevenden en beleidsbepalers van die bedrijven. Daarnaast adviseert de korpschef de minister van Justitie en Veiligheid over de toepassing van de wet- en regelgeving op de Wpbr.¹⁴ De minister van Justitie en Veiligheid is politiek-bestuurlijk verantwoordelijk.¹⁵ De korpschef geeft zelf de toestemmingen af aan het personeel van particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus.

Het laatste hoofdproces is uitoefenen van toezicht. Dit houdt in dat de korpschef volgens de Wpbr ook toezicht dient te houden op de naleving van de door (of namens) de korpschef aan de beveiligingsorganisaties en de recherchebureaus gegeven toestemmingen. Ook moet de korpschef toezicht houden op de naleving van de door Justis afgegeven vergunningen aan bedrijven.¹⁶ Wanneer bij het toezicht op de particuliere beveiligingsbedrijven of recherchebureaus een nalatigheid en/of misdraging is vastgesteld, maakt een medewerker van KC-taken een adviesrapport op, een zogeheten ambtsbericht. Dit ambtsbericht wordt naar Justis gestuurd, die vervolgens een bestuurlijke maatregel kan opleggen.^{17 18} Bij een geconstateerde nalatigheid en/of misdraging van personeel kan de korpschef zelf handhaven.

Gelet op het bestuursrechtelijke karakter van de korpscheftaken zijn in de uitvoering de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.¹⁹ Dit houdt in dat eenduidig gewerkt moet worden en dat er waarborgen moeten zijn voor de burger op het vlak van rechtseenheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.²⁰ Er geldt een gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat gelijke aanvragen ook gelijk dienen te worden behandeld en beoordeeld.²¹ Dit is belangrijk, want de uitvoering raakt de belangen van burgers en bedrijven. De

¹³ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 8.

¹⁴ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 5.

¹⁵ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 10.

¹⁶ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 30.

¹⁷ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 32.

¹⁸ <https://www.justis.nl/producten/particuliere-beveiliging-en-recherche/overtredingen-en-sancties/index.aspx>

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Directie Openbaar Bestuur en Democratie. *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur* 2009.

²⁰ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 9.

²¹ Overzicht standaardisatie werkprocessen korpschefwetten 2013, p. 18.

daartoe aangestelde portefeuillehouder Wpbr is verantwoordelijk om de eenduidige werkwijze te realiseren. Hiertoe dient de portefeuillehouder de kwalitatieve uitvoering te borgen met werkinstructies, mandaten en kwaliteitsnormen en de benodigde randvoorwaarden te scheppen.²² De Werkinstructie is een belangrijk hulpmiddel om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme uitvoering van de Wet en het opmaken van een besluit.²³

2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Om de coördinatie tussen de eenheden bij de taakuitvoering te waarborgen werkt de politie met een systeem van portefeuillehouders. Een portefeuillehouder heeft een of meerdere onderwerpen in zijn of haar portefeuille. Zo is er op het niveau van hoofd Operatiën van een van de regionale eenheden een portefeuillehouder Wpbr aangesteld. De portefeuillehouder Wpbr is verantwoordelijk voor de kwalitatieve en eenduidige uitvoering van de taken, voor advisering aan en afstemming met het ministerie, voor contacten met het veld van branche- en belangenorganisaties en voor de beleidsmatige doorontwikkeling van het taakveld.²⁴ Een portefeuillehouder heeft weliswaar een coördinerende en initiërende taak en verantwoordelijkheid, maar heeft hiervoor geen speciale bevoegdheid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de tien uitvoerende politiechefs in de regio's.

De verantwoordelijkheid van de korpschef voor de uitvoering van het toezicht op de Wpbr is via het mandaatbesluit en ondermandaatbesluit belegd bij de politiechefs van de tien eenheden.²⁵ De politiechefs hebben het toezicht doorgemandateerd aan de teamchefs van de Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS). De feitelijke werkzaamheden worden door de medewerkers van de teams KC-taken uitgevoerd.

2.3 Organisatie van het toezicht op naleving van de vergunningen

Controles moeten op gezette tijdstippen plaatsvinden, namelijk bij de aanvraag en bij de verlenging van een vergunning.²⁶ Daarnaast, en daar gaat dit onderzoek over, dient toezicht op de naleving van de vergunning en de vergunningsvoorwaarden plaats te vinden.²⁷ Onderdelen van het toezicht zijn bijvoorbeeld controle op het nakomen van de Privacygedragscode, het controleren van de aanmelding van de werkzaamheden van beveiligingsbedrijven, het ter plaatse controleren op overtredingen van de regelgeving door de vestiging(en) van waaruit de activiteiten plaatsvinden, het controleren op het gebruik van de vergunningen en (het beheer van) de legitimatiebewijzen.²⁸ Sommige onderdelen van dit toezicht bestaan uit administratief toezicht, zoals de screening op betrouwbaarheid. Voor andere onderdelen is toezicht ter plaatse nodig. Bijvoorbeeld om vast te stellen of alle privacy maatregelen zijn genomen zoals de

²² Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 8.

²³ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 3.

²⁴ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 19.

²⁵ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 8.

²⁶ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 31.

²⁷ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 31.

²⁸ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 31.

aanwezigheid van een kluis om privacygevoelige of bedrijfsvertrouwelijke gegevens in op te slaan.

Bij toezicht ter plaatse zit een belangrijke samenhang met de dagelijkse basispolitiezorg door de basisteams. Signalen die door medewerkers in de basispolitiezorg worden doorgegeven kunnen dienen als input voor het toezicht. Dit kan ook gaan om signalen over werkzaamheden die worden uitgevoerd door beveiligingsbedrijven die geen vergunning hebben, en dus ongeoorloofde praktijken uitoefenen. De medewerkers in de basispolitiezorg alleen kunnen echter niet zorgen voor de volledige invulling van het toezicht. De specifieke regelgeving vraagt om een hoge mate van specialistische deskundigheid. Dit komt mede door het bestuursrechtelijke karakter van het werk.²⁹ Met name controle op naleving van de vergunning vraagt om specialistische kennis van de teams KC-taken.³⁰

²⁹ Doorontwikkeling korpscheftaken 2016, p. 7.

³⁰ Werkinstructie Wpbr 2017, p. 31.

3. Het toezicht in de praktijk

De Inspectie heeft de mate van toezicht in de praktijk onderzocht door enerzijds kwantitatieve aspecten te bekijken, namelijk door de omvang en de aard van het toezicht in beeld te brengen. Anderzijds heeft de Inspectie gekeken naar kwalitatieve aspecten van de uitvoering, zoals borging van rechtsgelijkheid.

3.1 Doelstelling en aard van het toezicht in de praktijk

Een bedrijf dient bij aanvraag of verlenging van de vergunning een controle door de politie te krijgen. De vergunning moet binnen de wettelijke termijn van acht weken afgegeven worden. De controle moet dus binnen deze termijn zijn afgerond. Gedurende de geldigheid van de vergunning dient elk bedrijf tussentijds nog minimaal eenmaal op locatie te worden gecontroleerd op nakoming van de vereisten van de vergunning.³¹

Mede naar aanleiding van het Inspectieonderzoek uit 2016 heeft de toenmalige portefeuillehouder Wpbr aangegeven dat het toezicht op basis van een risicoanalyse zou worden ingericht.³² Aan de basisteams zou bovendien periodiek door de (regionale) coördinator toezicht van het team KC-taken een overzicht aangereikt moeten worden van beveiligingspersoneel dat op basis van een risico-indicatie gecontroleerd zou moeten worden. Deze aanpak impliceert dat er gekozen is voor risicogestuurd toezicht.

3.2 Omvang particuliere beveiligings- en recherchebranche

Er zijn circa 3.000 vergunde bedrijven die minimaal één keer per vijf jaar³³ op de naleving van de vergunning bezocht moeten worden, zie Tabel 1. Dat zijn gemiddeld 600 bedrijven per jaar en 60 bedrijven per eenheid. Uit de interviews en data van de zes bezochte eenheden blijkt dat er in het kader van toezicht per eenheid veelal minder dan vijf bedrijfsbezoeken per jaar worden afgelegd, als er überhaupt al bedrijfsbezoeken plaatsvinden.

³¹ Overzicht standaardisatie werkprocessen korpschefwetten 2013, p. 21.

³² Doorontwikkeling KC-taken, 2016.

³³ Een vergunning wordt verleend voor ten hoogste vijf jaar en kan telkens worden verlengd voor een periode van ten hoogste vijf jaren. Wpbr, art. 4 (lid 4).

Type versus eenheid	ND Particuliere beveiliging	BD Bedrijfs- beveiliging	POB Part. Onderzoeks bureau	HBD Bedr. Horeca	HND Bedr. Horeca	Part. Alarm centrale	Part. Geld en waarde transport	Video toezicht centrale	TOTAAL per eenheid
Noord-Nederland	169	17	25	14	3	2	0	0	230
Oost- Nederland	283	43	74	21	2	5	1	2	431
Midden- Nederland	274	19	92	16	4	1	1	0	407
Noord- Holland	202	19	49	4	2	2	2	3	283
Amsterdam	170	44	28	20	3	6	1	1	273
Den Haag	257	24	46	10	1	4	4	1	347
Rotterdam	310	33	53	9	3	5	2	3	418
Zeeland- West- Brabant	132	17	34	10	1	3	0	0	197
Oost- Brabant	137	20	29	15	2	3	0	0	206
Limburg	96	19	23	7	0	3	1	1	150
TOTAAL per type	2030	255	453	126	21	34	12	11	2942
ND Algemeen particulier beveiligingsbedrijf. Verricht beveiligingswerkzaamheden voor andere ondernemingen.									
BD Bedrijfsbeveiligingsdienst, uitsluitend ter beveiliging van het eigen bedrijf. Werkt niet voor externe klanten. 4.									
POB Particulier onderzoeks- en recherchebureau. Verricht met winstoogmerk researchwerkzaamheden voor particulieren en ondernemen									
HBD Horecabedrijfsbeveiligingsdienst, uitsluitend ter beveiliging van het eigen horecabedrijf. Werkt niet voor externen									
HND Horecabeveiligingsbedrijf. Verricht beveiligingswerkzaamheden voor horecabedrijven									
(bron: Justis, april 2021)									

3.3 Uitvoering van het toezicht in de praktijk

Ofschoon de beleidsnotitie van de portefeuillehouder Doorontwikkeling Korpscheftaken (2016)³⁴ spreekt van het maken van een risicoanalyse, zijn bij de teams KC-taken geen risicoanalyses voor de uitvoering van toezicht op de Wpbr aanwezig.³⁵ Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de teams KC-taken niet werken met een expliciete planning van controles bij vergunninghouders in het kader van het toezicht. Cijfers over aantallen uitgevoerde controles worden over het algemeen niet systematisch bijgehouden.³⁶

Het toezicht op de branche wordt niet uitgevoerd aan de hand van een risicoanalyse, maar is vooral gebaseerd op meldingen vanuit het eigen politiesysteem, medewerkers uit de basispolitiezorg of op signalen van externe partijen, zoals van particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus zelf. Uit de interviews blijkt dat de mate van toezicht afhankelijk is van de beschikbare capaciteit binnen de teams korpscheftaken. Toezicht op vergunning naleving vindt ad hoc en reactief plaats.

Om dagelijks signalen op te vangen vindt toezicht op beveiligingspersoneel met een toestemming van korpscheftaken plaats door middel van een dagelijkse check op signaleringen vanuit het politiesysteem BlueView³⁷. BlueView is gekoppeld met

³⁴ Deze strategische visie is mede opgesteld naar aanleiding van het eerdere Inspectierapport uit 2016.

³⁵ De Inspectie heeft bij alle teams korpscheftaken documentatie opgevraagd. Geen van de teams korpscheftaken gebruikte een risicoanalyse.

³⁶ Blijkt uit door de Inspectie opgevraagde documentatie bij alle eenheden.

³⁷ BlueView is de zoekmachine van de Nederlandse politie. De politie registreert alle meldingen en incidenten via een systeem genaamd Basis Voorziening Handhaving (BVH). Via BlueView kan op zoektermen naar alle BVH's worden gezocht. Met het systeem is het voor politiemensen mogelijk om gegevens op te zoeken over criminelen in andere regio's, onder meer verhoren, aangiftes, gegevens van verdachten en openstaande boetes. De medewerkers hebben geen toegang tot alle informatie. Hoe gevoeliger de informatie, hoe strenger de beveiliging. Uit: Screening van woningzoekenden op politiegegevens Impact van de wijziging van de Wbmop op de politie 2014, p. 6.

de Basisvoorziening Handhaving (hierna: BVH)³⁸. Medewerkers van de basispolitiezorg uit het basisteam leggen informatie vast in BVH. Wanneer een beveiligiger bijvoorbeeld getuige of slachtoffer is van een incident of betrokken is bij een misdrijf of overtreding, wordt dit door medewerkers van de basispolitiezorg in BVH geregistreerd. BlueView is op zijn beurt weer gekoppeld met het politiesysteem Verona³⁹, waarin alle beveiligers met een toestemming geregistreerd staan. Iedere dag draait het team KC-taken een rapportage met signaleringen van de afgelopen 24 uur uit waarin beveiligers zijn voorgekomen. Uit de gesprekken blijkt dat signalen die uit deze dagelijkse check naar voren komen door een medewerker van KC-taken worden beoordeeld en waar nodig opgevolgd met een nader onderzoek.⁴⁰

Leidinggevend en beleidsmakers van particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus zijn niet in deze dagelijkse check opgenomen, omdat zij via Justis hun toestemming aanvragen en dus niet in het politiesysteem Verona geregistreerd staan. Volgens de teams KC-taken is Justis verantwoordelijk voor het toezicht op de leidinggevend, terwijl Justis aangeeft dat toezicht op de leidinggevend een taak voor de politie is. Dit is nu niet wettelijk of beleidsmatig geregeld. Er is geen toezicht op de leidinggevend en de beleidsmakers van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Afstemming hierover tussen Justis en de politie vindt nu niet plaats, blijkt uit gesprekken met Justis en de politie.

Naast de dagelijkse check in de politiesystemen vinden, als onderdeel van het toezicht, in beperkte mate controles op beveiligers bij evenementen en in de horeca plaats. Deze controles worden ad hoc door medewerkers van de basispolitiezorg uitgevoerd.⁴¹ Indien zij bij deze controles onrechtmatigheden signaleren geven zij dit in sommige gevallen door aan het team KC-taken, of registreren deze gevallen zoals eerder genoemd in BVH. Soms sluiten medewerkers KC-taken ook bij de controles aan. Bij de controle wordt onder andere gekeken of de beveiligiger over de juiste pas en het juiste uniform beschikt.

De beveiliging bij evenementen en portiers bij de deur van een café zijn zichtbaar en daardoor gemakkelijker te controleren. Controles op beveiligingsbedrijven die minder 'out in the open' opereren of controles op particuliere recherchebureaus zijn volgens de medewerkers KC-taken lastiger uit te voeren, omdat hun werkzaamheden doorgaans onopgemerkt blijven. Waar particuliere beveiligingsbedrijven hun werkzaamheden bij de regionale politie moeten aanmelden, hebben particuliere recherchebureaus deze verplichting niet. Particuliere recherchebureaus zijn hierdoor onzichtbaarder en de precieze aard

³⁸ Basisvoorziening Handhaving (BVH) is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de Nederlandse politie. Politied medewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken.

³⁹ Bij het verkrijgen van een toestemming wordt een beveiligiger in Verona opgenomen. Verona is gekoppeld aan BlueView waardoor de beveiligiger in het automatische 24/7 toezichtoverzicht kan worden meegenomen.

⁴⁰ Er is nu geen wettelijke grondslag voor deze 24/7 monitoring.

⁴¹ Dit betreft toezicht op beveiligers, met name horecaportiers en evenementenbeveiligers, op het bezit van de juiste pas, het dragen van het goedgekeurde bedrijfsuniform en het verplichte "V" teken. 'Overzicht standaardisatie werkprocessen korpschefwetten', Handboek KC-taken, 2013, p. 21.

van de werkzaamheden is moeilijker te vatten. Aan die minder zichtbare bedrijven of recherchebureaus moet een bedrijfsbezoek worden gebracht om zicht te kunnen krijgen op hun werkzaamheden, mogelijke risico's en naleving van de vergunningsvoorwaarden. Uit de interviews blijkt dat bedrijfsbezoeken daar in het kader van toezicht echter nauwelijks worden afgelegd.

Daarnaast vergt de aard van de werkzaamheden van particuliere recherchebureaus andere deskundigheid van de medewerkers KC-taken om toezicht te kunnen uitvoeren, zoals kennis van de privacywetgeving. Medewerkers van KC-taken geven in gesprekken met de Inspectie aan nog nooit een controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden van recherchebureaus te hebben uitgevoerd, maar ook dat zij zich onvoldoende toegerust voelen om een dergelijke controle uit te voeren. Onderdeel van het toezicht op de particuliere recherchebureaus zou ook controle op naleving van de Privacygedragscode moeten zijn.⁴² Om dit deel van het toezicht uit te kunnen voeren is gerichte kennis en kunde nodig en daar ontbreekt het de medewerkers KC-taken volgens henzelf aan. Controle op de Privacygedragscode vindt daarom volgens de politie niet of nauwelijks plaats.

De door de Inspectie geïnterviewde vertegenwoordigers uit de brancheverenigingen⁴³ geven ook aan dat er nauwelijks toezicht door de politie plaatsvindt op de bij hen aangesloten organisaties en bedrijven. Een deel van de bedrijven had nog nooit te maken gehad met toezicht van de politie op de naleving van de voor hun bedrijf afgegeven vergunningen. Bedrijfscontroles vinden, volgens de vertegenwoordigers van de brancheverenigingen, nagenoeg niet plaats. Wel bevestigen de vertegenwoordigers van de brancheverenigingen dat er soms controles op beveiligingspersoneel bij evenementen plaatsvinden. Samenvattend blijkt uit de interviews blijkt dat er niet of nauwelijks sprake is van toezicht op naleving van de vergunning van particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus.

3.4 Belemmeringen bij de uitvoering van het toezicht in de praktijk

Uit de beschikbare documenten, cijfers en interviews blijkt dat er weinig tot geen sprake is van toezicht door de politie op naleving van de vergunningen door de bedrijven van deze bedrijven. De uitvoering van het toezicht door de politie op de vergunning naleving wordt beperkt door een aantal factoren. Deze worden in deze paragraaf toegelicht.

Zwakke informatiepositie

De informatiepositie van de politie en de teams korpscheftaken is zwak.

Data wordt nu vaak onvolledig geregistreerd door partijen. De informatie is daarnaast ook versnipperd. Justis houdt een overzicht bij van alle vergunde bedrijven en de politie houdt in Verona een overzicht bij van alle personen met een toestemming. Bij de Kamer van Koophandel is een overzicht te vinden van

⁴² 'Overzicht standaardisatie werkprocessen korpschefwetten', Handboek KC-taken, 2013, p. 21-22.

⁴³ De Inspectie heeft zowel vertegenwoordigers gesproken van beveiligingsbedrijven als recherchebureaus.

alle particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus, met of zonder vergunning; zij het dat de registratie afhankelijk is van de opgave van bedrijven zelf en dat dit niet altijd een eenduidig beeld oplevert van wat een bedrijf in de praktijk aan activiteiten ontplooit. De datasystemen van Justis, het systeem Verona van de politie en de data uit de Kamer van Koophandel sluiten niet goed op elkaar aan en zijn ook niet ingericht om overzicht te houden over de branche en de risico's voor het toezicht.⁴⁴ Een overzicht aan vergelijkbare en kloppende kwantitatieve data van vergunde en onvergunde bedrijven zou helpen om de branche in beeld te brengen en een risico-inschatting te maken.⁴⁵

De medewerkers uit de basispolitiezorg kunnen de informatiepositie versterken vanuit hun reguliere werkzaamheden en doen dat in sommige gevallen ook. De mate van samenwerking van KC-taken met de basisteams is afhankelijk van bestaande onderlinge contacten. In sommige van de door de Inspectie bevroegde eenheden wordt met de basisteams samengewerkt bij controle van beveiligingsmedewerkers in de horeca. De andere eenheden gaven aan niet samen te werken of gaven te kennen dat samen optrekken bij toezicht op de KC-taken voor de medewerkers in de basispolitiezorg zelfs lastig is, omdat zij de portiers ook als samenwerkingspartner zien. Daarnaast geven medewerkers van KC-taken in interviews aan dat medewerkers van de basispolitiezorg de wetgeving achter het passensysteem⁴⁶ lastig vinden en dat zij niet goed weten waar ze precies op moeten controleren. Wel kunnen medewerkers van de basispolitiezorg met hun mutaties zorgen voor informatie in BVH en BlueView, wat door de teams KC-taken voor de dagelijkse monitoring gebruikt wordt.

Beperkingen personele capaciteit

De politie gaf in het onderzoek aan dat er te weinig personele capaciteit is om, naast alle activiteiten rondom de verlening van en advisering over vergunningverlening en vergunningverlenging⁴⁷, toezicht uit te voeren op naleving van de vergunning die op basis van de Wpbr is verkregen. Hierbij speelt mee dat de behandeling van aanvragen voor (verlenging van) vergunningen en toestemmingen een wettelijke termijn van acht weken kent en er gemiddeld veel aanvragen binnen komen. Bij de afweging over de inzet van mensen krijgen deze taken de voorrang. De personele capaciteit gaat ook naar zaken die veel tijd kosten maar wellicht niet het belangrijkste zijn, zoals aanvragen voor uitlening van beveiligingspersoneel en de extra passen die hierbij aangevraagd moeten

⁴⁴ Blijkt uit data die de Inspectie heeft opgevraagd bij de politie en via Graydon (koppeling met de KvK).

⁴⁵ Tijdens het onderzoek ontbrak het de politie aan een dergelijk algemeen beeld. Kort voor het afronden van het onderzoek presenteerde de politie de Inspectie een landelijke vergelijking van de (vermoedelijke) omvang van de sector en het aantal vergunde bedrijven. Hieruit kwam naar voren dat mogelijk slechts een vijfde deel van de bedrijven die op basis van hun omschrijving in het register van de Kamer van Koophandel werkzaamheden verricht zoals bedoeld in de Wpbr, daadwerkelijk een vergunning heeft.

⁴⁶ Een beveiligiger dient voor iedere klus een aparte pas aan te vragen. Passen hebben verschillende kleuren voor verschillende werkzaamheden. Het is de vraag of medewerkers van de basispolitiezorg de betekenis van iedere kleur weten en daar vervolgens ook de juiste controle op kunnen uitvoeren.

⁴⁷ Het gaat hierbij zowel om activiteiten voor het adviseren van Justis over de verlening en verlenging van vergunningen aan bedrijven en leiding van bedrijven als om het verlenen en verlengen van toestemmingen van beveiligingspersoneel door de politie zelf.

worden. Door het ministerie zijn financiële middelen vrijgemaakt en capaciteit wordt in tranches aangevuld, maar het werkaanbod voor KC-taken blijft groot.

Daarnaast ligt de prioriteit bij korpscheftaken vaak bij toezicht op de Wet Wapens en Munitie (WWM) en niet bij het toezicht op de Wpbr.

Samenvattend leiden de beperkte informatiepositie in combinatie met beperkte capaciteit ertoe dat er weinig zicht is op de particuliere beveiligings- en recherchebranche. Doordat er beperkte capaciteit is voor toezicht bij de bedrijven is er ook weinig ervaringskennis over de actuele risico's. Het een versterkt het ander. Weinig toezicht leidt tot weinig zicht op de branche en vice versa. Door dit gebrek aan zicht op de branche en de beperkte personele capaciteit kan niet risicogestuurd worden gewerkt en is het toezicht incident gedreven en dus reactief.

4. Kwaliteit van het toezicht

Om toezicht van goede kwaliteit uit te kunnen oefenen, dient helderheid te bestaan over de beoogde kwaliteit en moeten de voorwaarden om dit te realiseren aanwezig zijn, zoals een uniforme werkwijze en voldoende en goed toegerust personeel.

4.1 Inrichting teams KC-taken

Een team KC-taken bestaat normaal gesproken uit een combinatie van politiefuncties, namelijk die van een Operationeel Expert, seniors Gebiedsgebonden politiezorg (GGP) en Intake en Service (I&S) - medewerkers.

Operationeel experts zijn functionarissen die een regionaal KC-team operationeel aansturen⁴⁸. De toezichthoudende taken zijn volgens de wet en het inrichtingsplan voorbehouden aan de (senior) medewerkers Toezicht (in de praktijk seniors GGP).⁴⁹ De medewerkers I&S verzorgen de administratieve taken, zoals de initiële screening in de systemen en de e-mail afhandeling.⁵⁰

4.2 Borging uniforme werkwijze

Kwaliteit van toezicht en handhaving zou gegarandeerd moeten worden door het gelijkheidsbeginsel en de voorwaarden vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur. Zoals eerder aangegeven: gelijke aanvragen dienen gelijk te worden behandeld en beoordeeld en er moet eenduidig gewerkt worden met waarborgen voor de burger op het vlak van rechtseenheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Ter bevordering van een uniforme werkwijze wordt landelijk overleg gevoerd op verschillende niveaus.⁵¹ Daarnaast stemmen eenheidsjuristen landelijk met elkaar af en dienen zij door de teams KC-taken betrokken te worden bij casusoverleg. Er zijn ook een landelijke Werkinstructie en een Checklist bedrijfscontrole opgesteld. Een landelijke eenduidige werkwijze is van belang voor deze uniformiteit en rechtsgelijkheid.

4.3 Borging kwaliteit toezicht in de praktijk

Het toezicht op de Wpbr is belegd bij de korpschef en de werkzaamheden worden via mandaat en ondermandaat door de teams KC-taken van de tien regionale

⁴⁸ Inrichtingsplan Nationale Politie (2012), p. 55

⁴⁹ Wpbr, artikel 11(1). Dit artikel vereist dat het toezicht wordt uitgevoerd door ambtenaren, zoals bedoeld in artikel 141, onder b en c, van het Wetboek van Strafvordering. De functionarissen in de functie van seniors GGP voldoen aan dit vereiste.

⁵⁰ Overzicht standaardisatie werkprocessen korpschefwetten 2013, p. 9 en 21. Achtergrond hierbij is ook dat het feitelijke toezicht in de praktijk wettelijk is voorbehouden aan opsporingsambtenaren zoals bedoeld in het Wetboek van Strafvordering.

⁵¹ Er is een Landelijk Operationeel Overleg Korpscheftaken (LOOK) en een landelijke themagroep Wpbr. In het LOOK worden ingewikkelde casussen besproken. In de landelijke themagroep wordt op operationeel niveau overlegd. De landelijke themagroep bestaat een aantal jaar, maar geen van de medewerkers die de Inspectie heeft gesproken zat hier langer in dan een half jaar. Sommige respondenten hadden tijdens dit onderzoek hun eerste overleg met de landelijke themagroep.

eenheden uitgevoerd. Binnen die teams is in een deel van de gevallen weer sprake van subteams over verschillende locaties binnen de regio. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat - ondanks dat er één wet is en dat er een landelijke werkinstructie is - er veel verschil zit in de aanpak door - en de samenstelling van - de teams korpscheftaken.

Er zijn richtlijnen binnen de politie voor de samenstelling, functies en rollen binnen een team KC-taken. In de praktijk verschillen de teams korpscheftaken echter qua inrichting. Sommige teams hebben een eigen (kleine) afdeling die specifiek gericht is op de Wpbr. In andere teams houdt iedere medewerker zich met alle vier⁵² de korpscheftaken bezig. Sommige teams korpscheftaken zitten bij elkaar in een kantoor, andere teams zitten op diverse locaties door de eenheid. Waar toezicht voorbehouden zou moeten zijn aan de gespecialiseerde seniors GGP, voeren in een enkele eenheid medewerkers I&S ook (mede) toezicht en handhaving uit. Een voorwaarde hierbij is dan wel dat omwille van de benodigde bevoegdheden altijd een senior GGP mee op de controle gaat.

Voor de afstemming van de aanpak en de wijze waarop de wet wordt uitgelegd en toegepast zijn het Landelijk Operationeel Overleg Korpscheftaken (hierna: LOOK), de landelijke themagroep en het landelijke juristenoverleg opgericht. Toch blijkt uit de gevoerde interviews dat de manier van werken tussen de teams korpscheftaken verschilt.

De Werkinstructie die door de politie is opgesteld geeft volgens de medewerkers KC-taken onvoldoende concrete handvatten voor de uitvoering van het toezicht. De teams gebruiken de werkinstructie dan ook nauwelijks. Hetzelfde geldt voor de Checklist bedrijfscontrole, die het uitgangspunt voor de controles bij bedrijven moet vormen. Over het algemeen wordt veelal van de professionaliteit van de individuele medewerker uitgegaan.

Ook de wet wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en met de mandatering wordt verschillend omgegaan. In sommige teams sturen de seniors GGP zonder tussenkomst van een leidinggevende een advies aan Justis, in andere eenheden gaat een advies eerst langs de teamchef. Eenheidsjuristen worden vaak alleen voor de meer ingewikkelde casussen en/of negatieve besluiten ingeschakeld. Door deze verschillende manieren van werken worden uniformiteit en rechtsgelijkheid niet geborgd. Waar bij de ene eenheid een proces-verbaal voor rijden onder invloed direct leidt tot advies voor intrekken van een toestemming, is een andere eenheid daarin coulanter. Ook de vertegenwoordigers uit de branche geven te kennen dat zij ervaren dat de regels in verschillende regio's anders worden uitgelegd.

4.4 Belemmeringen bij de borging van kwaliteit toezicht

Er zijn factoren die het lastig maken om de kwaliteit van het toezicht te borgen. Deze worden hieronder toegelicht.

⁵² Zoals eerder genoemd zijn er naast de Wpbr ook korpscheftaken op het terrein van de Wet Wapens en munitie, de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik (WECG).

Onduidelijkheden in rollen en verantwoordelijkheden

De verhouding van de minister tot de politie is geregeld in de Politiewet. Deze wet ziet toe op de taakuitvoering door de politie. De KC-taken die de korpschef uitvoert vinden hun oorsprong in andere specifieke wetten. De daarin genoemde bestuursrechtelijke taken zijn afwijkend van de reguliere taken van de politie. De Inspectie verwacht een passend sturingsarrangement bij deze korpscheftaak. Vandaar dat wij ingaan op de wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden voor de KC-taak op de Wpbr op dit moment zijn vormgegeven.

De minister van Justitie en Veiligheid is bestuurlijk verantwoordelijk voor de regulering van de veiligheidsbranche en de Wpbr.⁵³

De korpschef is in de Wpbr onder andere aangewezen om het toezicht op de Wpbr uit te voeren. Justis is eveneens belast met een deel van de uitvoering van de wet, namelijk de verlening van de vergunningen aan bedrijven en toestemmingen aan leidinggevend, namens de minister.

Het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) heeft binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid de rol van 'eigenaar' van de politie. Door continu de balans tussen doelmatigheid, continuïteit en kwaliteit te zoeken zorgt DGPenV ervoor dat de politie haar taken kan uitvoeren. Zij moet er dus voor waken dat de politie nu en in de toekomst de afgesproken taken kan uitvoeren.

Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) heeft binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid de Wpbr 'in portefeuille'. Zo werkt zij op het moment van schrijven aan een beperkte wetswijziging voor de Wpbr.⁵⁴ Er is sprake van een wisselwerking tussen DGPenV en DGRR. Bij aanpassingen van de wetgeving vindt afstemming plaats. DGRR gaat volgens henzelf niet over de inhoud van de wetgeving. Hoe en bij welke DG bepaalde taken en verantwoordelijkheden voor de Wpbr belegd zijn, is volgens de beide DG's zelf niet altijd eenduidig. Er is nergens formeel vastgelegd wie welke rol heeft als het gaat om dit specifieke beleid en deze wet en daardoor is er tussen DGRR en DGPenV discussie over de vraag wie wanneer aan zet is en wie welk dossier beheert.

Als dossierhouder van de wet lijkt het alsof DGRR de geëigende partij is om te beschouwen als opdrachtgever voor de politie op de Wpbr. Tegelijk gaf DGRR in een gesprek met de Inspectie aan zichzelf niet als zodanig te zien en bovendien niet geëquipeerd te zijn voor deze taak. Ook de politie geeft in gesprekken met de Inspectie aan onvoldoende helderheid te hebben over hoe binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid de verantwoordelijkheden en rollen zijn verdeeld. De

⁵³ De Inspectie verwijst hierbij naar de uitleg van het ministerie over de wijze waarop zij in algemene zin invulling heeft gegeven aan de sturingsrelaties met de uitvoeringsorganisaties op het terrein van Justitie en Veiligheid en de financiële relaties. Zie link: [Bijlage 8.6. JenV nader beschouwd \(met doorklikbare hyperlinks\) \(1\).pdf](#)

⁵⁴ De conceptnota dateert van september 2021. Op dat moment is de conceptnota nog intern en wordt deze naar verwachting in de loop van oktober 2021 extern gedeeld zodat externe partijen het concept van commentaar kunnen voorzien. Aangezien dit nog volop in ontwikkeling is kan de Inspectie hierover geen inhoudelijke mededelingen doen.

vertegenwoordigers van de branche spraken zich hierover in gelijke bewoordingen uit.

Voor de (kwaliteit van de) taakuitvoering is het volgens de Inspectie van belang dat helderheid bestaat over wie welke rol heeft. Voor de politie is van belang om te weten met wie concrete afspraken gemaakt kunnen worden over de feitelijk te leveren prestaties en de te leveren kwaliteit. Daarnaast is het van belang dat helder is welke partij zich verantwoordelijk weet voor goede uitvoering van het beleid en voor de goede afstemming en samenwerking tussen de betrokken actoren.

Rol gemeenten

Gemeenten geven vergunningen voor evenementen af en zijn daardoor medeverantwoordelijk voor de (kwaliteit van de) beveiliging die door de organisatoren wordt ingeschakeld. Met KC-taken zou afstemming kunnen worden gezocht om te bekijken of het beoogde beveiligingsbedrijf een vergunning heeft. Deze afstemming vindt nu niet altijd plaats. Gemeenten huren, zo blijkt uit gesprekken met KC-teams en de branche, soms zelf ook bedrijven in die geen vergunning hebben maar wel vergunningplichtig zijn. Dit is de brancheverenigingen een doorn in het oog.

Beperkte communicatie in de uitvoering

De teams KC-taken brengen adviezen uit aan Justis over de verlening en de verlenging van de vergunningen. KC-taken kan een positief advies uitbrengen of een verzoek doen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel of een intrekking. Het door KC-taken opgestelde advies wordt door Justis afgewogen en vervolgens komt Justis tot een besluit van opvolging. Uit het onderzoek blijkt dat de communicatie tussen Justis en politie beperkt is. Justis denkt goed bereikbaar te zijn terwijl een aantal medewerkers korpscheftaken in de gesprekken met de Inspectie te kennen geeft moeite te hebben om de juiste ingangen te vinden. Daarbij wordt ook een terugkoppeling waarom een advies wel of niet wordt opgevolgd, gemist. Ondanks dat aan samenwerkings- en afstemmingsafspraken gewerkt wordt, zit hier een verschil in beleving bij Justis en bij de politie.

Wet- en regelgeving niet altijd voldoende duidelijk en deels gedateerd

De oorspronkelijke wet stamt uit 1997. Sinds 1997 zijn de wereld en de branche aanzienlijk veranderd. Hierbij kan met name worden gedacht aan ontwikkelingen in de (informatie) technologie (o.a. open data, cybercrime), de ontwikkelingen rond (nationale) veiligheid en criminaliteit en het groeiend belang van privacybescherming. Door betrokkenen bij politie en de branche wordt de vraag gesteld of de wet- en regelgeving in deze veranderde wereld bijstelling behoeft en of deze zich nu op de grootste risico's richt.

De huidige wet- en regelgeving biedt op onderdelen onvoldoende houvast voor het uitvoeren van het toezicht, met (kans op) rechtsongelijkheid tot gevolg (bijvoorbeeld de criteria voor intrekking van een vergunning of toestemming). Zo komt in het onderzoek naar voren dat bij de politie onduidelijkheid bestaat over het bij controles toe te passen criteria als het gaat over het beoordelen van het

niveau van ten aanzien van beveiliging persoonsgegevens, het beoordelen van de bedrijfscontinuïteit en/of de bekwaamheid van leidinggevenden).

Daarnaast lijken de huidige vereisten deels ondoelmatig en/of achterhaald. Als voorbeeld kwam in het onderzoek naar voren de vereisten rond het inlenen van beveiligers van een ander bedrijf: per keer moeten aparte passen. Dit leidt tot extra werk en kosten en naar het oordeel van zowel politie als branche niet tot extra waarborgen.

Zoals eerdergenoemd geldt voor particuliere recherchebureaus een Privacygedragscode. Deze is opgesteld door de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB), goedgekeurd door de AP en voor de vergunde particuliere recherchebureaus algemeen verbindend verklaard door de minister.⁵⁵ Naast de Privacygedragscode moeten de bedrijven zich houden aan de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en natuurlijk aan de Wpbr met de bijbehorende Regeling pbr.⁵⁶ De politie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van vergunningen die zijn afgegeven in het kader van de Wpbr en Rpbr. En op de naleving van de Privacygedragscode, omdat deze onderdeel uitmaakt van de regeling. De AP is verantwoordelijk voor het toezicht op de AVG. De privacywetgeving is complex en het toezicht hierop is dus in dit geval verdeeld tussen twee partijen, de politie en de AP. Door deze verdeling ontstaat echter, zo blijkt uit de gesprekken met de politie, toch onduidelijkheid over wie precies welke taak hierin heeft.

Gebrek aan voldoende kennis en kunde

Voor gedegen toezicht op de naleving van de vergunningen ontbreekt het de teams korpscheftaken nu aan voldoende kennis en kunde. Justis geeft aan dat de kwaliteit van de door de medewerkers KC-taken opgestelde adviezen soms nog te wensen over laat. Met sommige adviezen kan Justis daardoor niet direct aan de slag. Een aantal medewerkers KC-taken geeft zelf ook aan onvoldoende kennis in huis te hebben om bijvoorbeeld toezicht op de particuliere recherchebureaus te kunnen houden. De wil om deze kennis en kunde op te doen is wel aanwezig, maar de opleidingscapaciteit bij de Politieacademie is beperkt. Sommige teams moeten het daardoor hebben van 'learning on the job'. Een nieuwe opleiding voor verdiepend toezicht is momenteel⁵⁷ in de maak.

Borging van de strategische visie beperkt

De in augustus 2021 aangetreden nieuwe portefeuillehouder heeft de ambitie om het toezicht op de Wpbr en de werking van de teams korpscheftaken te verbeteren. Desondanks maakt de Inspectie zich zorgen. In de Doorontwikkeling korpscheftaken uit 2016 werden immers door haar voorganger ook al verschillende acties benoemd die maar voor een klein deel zijn uitgevoerd. Een overdracht van de plannen uit 2016 op de in recent aangetreden portefeuillehouder⁵⁸ heeft nauwelijks plaatsgevonden. De nieuwe

⁵⁵ Staatscourant 2016, nr. 11903, 9 maart 2016.

⁵⁶ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/politie-en-justitie/particuliere-recherche?qa=recherchebureaus>. Opgehaald op 4 oktober 2021.

⁵⁷ In de zomer van 2021 was deze opleiding nog in ontwikkeling.

⁵⁸ De huidige portefeuillehouder KC-taken Wpbr zit sinds augustus 2021.

portefeuillehouder staat voor de opgave om deze KC-taak nieuw leven in te blazen. Veel meer dan haar overtuigingskracht heeft zij niet tot haar beschikking.

Daarnaast zijn veel belangrijke spelers binnen de politie en binnen de beleidsdepartementen op het terrein van de Wpbr nieuw in hun functie. Dit hoeft natuurlijk geen belemmering te zijn, maar het risico dreigt dat telkens opnieuw het wiel uitgevonden moet worden. Terwijl de Inspectie bij herhaling in haar onderzoeken gewezen heeft op de zorgen over de taakuitvoering bij KC-taken.⁵⁹

Bij de borging van de kwaliteit op toezicht en handhaving zijn voldoende capaciteit en een uniforme en rechtsgelijke werkwijze ook van belang. Beide aspecten staan, zoals in hoofdstuk 3 besproken, onder druk.

⁵⁹ Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2009. Naar samenwerken aan veiligheid. Onderzoek naar de uitvoering van de korpscheftaken in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2016.

5. Onvergunde bedrijven

5.1 Handhaving van de wet

In de vorige hoofdstukken ging het over wijze waarop de afdeling KC-taken uitvoering geeft aan het toezicht op de bedrijven met een vergunning in het kader van de Wpbr. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe, en door wie, wordt toegezien dat bedrijven zich houden aan het verbod om zonder vergunning door het in standhouden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau beveiligingswerkzaamheden of recherchewerkzaamheden te verrichten of aan te bieden.⁶⁰ Hierbij is van belang dat in de Wpbr dit toezicht niet specifiek is neergelegd bij de korpschef, zoals het toezicht op de naleving van de vergunningen wel bij de korpschef is neergelegd. In de interne werkinstructie van de politie wordt aangegeven dat deze taak niet toebehoort aan de afdeling KC-taken.⁶¹

Dit betekent dat de politie *in het algemeen* in het kader van de rechtshandhaving een taak heeft bij het handhaven van deze wet, als één van de (vele) andere wetten en taken waar zij een rol in heeft. Het Openbaar Ministerie (OM) beslist over opvolging, vervolging en prioritering van overtreding van deze wet. In algemene zin kan gezegd worden dat het toezicht op onvergunde bedrijven bij de basisteams belegd is. Bij de basisteams ontbreekt het echter veelal aan kennis over de Wpbr. Zo ook hoe men signalen van onvergunde bedrijven en personen kan herkennen en daarop kan handhaven. Uit de interne werkinstructie komt naar voren dat de afdelingen KC-taken de opdracht hebben om goed contact te houden met de basisteams en hen te informeren over het belang en de inhoud van de Wpbr. In de praktijk komt deze samenwerking zoals eerdergenoemd nog niet altijd goed van de grond.

5.2 Zicht op onvergunde bedrijven en organisaties in de praktijk

Uit het onderzoek komt naar voren dat toezicht van de politie op de Wpbr reactief plaatsvindt. Illegale werkzaamheden door bedrijven komen soms in beeld bij de basisteams. Incidenteel controleren medewerkers van de basispolitiezorg de beveiligers in het horecagebied. Soms blijkt daarbij dat een beveiligingsbedrijf wordt ingezet dat geen vergunning heeft. Op verzoek van de basisteams is het dan het team KC-taken dat opvolging geeft door een proces-verbaal op te maken en dit door te geleiden naar het OM voor vervolging in het kader van de Wet economische delicten (WED).

Een andere wijze waarop overtreding van de Wpbr in de praktijk in beeld komt is via signalen van bedrijven en organisaties die wél een vergunning hebben. De vertegenwoordigers van de brancheverenigingen gaven in gesprekken met de Inspectie aan dat zij regelmatig signalen over onvergunde bedrijven en praktijken aan de politie doorgeven, maar dat hier weinig tot geen opvolging op plaatsvindt. Hierdoor ontstaat bij de branche twijfel over de effectiviteit van het toezicht door de politie. De vergunde bedrijven voelen zich benadeeld omdat zij zich aan de regels

⁶⁰ Zie Wpbr, artikel 2 (1).

⁶¹ Werkinstructie Wpbr 2017.

dienen te houden, terwijl onvergunde bedrijven zonder al te veel hinder van toezicht en sancties gewoon blijven bestaan en opdrachten binnen kunnen halen.

5.3 Belemmeringen bij handhaving op onvergunde bedrijven in de praktijk

Uit het onderzoek komt naar voren dat het niet eenvoudig is om zicht te krijgen op bedrijven die (mogelijk) illegaal beveiligings- en of researchwerkzaamheden verrichten. Er is een groot aantal bedrijven dat op basis van de omschrijving van hun bedrijfsactiviteit, zoals vermeld in het register van de Kamer van Koophandel, mogelijk werkzaamheden uitvoert waarvan op zijn minst nog moet worden vastgesteld of deze al dan niet vergunningplichtig zouden zijn.

Daarnaast zijn er bedrijven die op het eerste gezicht niet de beschrijving *beveiliging of recherchebureau* in hun naam of activiteiten hebben opgenomen, maar die hier (mogelijk) wel (voor een deel van hun werkzaamheden) mee bezig zijn.⁶²

Het bewust niet aanvragen van een vergunning zou kunnen zijn om onder verplichtingen van deze vergunning en het bijbehorende toezicht uit te kunnen komen. Maar het kan ook gebeuren dat particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus zonder vergunning wel hun voorwaarden rondom de privacywetgeving op orde hebben - door hun opgestelde Privacygedragscode en AVG - en vervolgens denken dat dit afdoende is. Ze zijn zich dan soms niet bewust van het feit dat zij ook nog een vergunningplicht hebben volgens de Wpbr. Ook opdrachtgevers, waaronder bijvoorbeeld gemeenten, zijn zich hier niet altijd van bewust.

Naast de risico's voor burgers die bijvoorbeeld door particuliere recherchebureaus worden onderzocht kleven er ook voor opdrachtgevers risico's aan het inzetten van onvergunde particuliere recherchebureaus. Wanneer particuliere recherchebureaus niet de benodigde kwaliteit leveren kunnen rechtszaken die uit een onderzoek voortvloeien mislukken omdat zij gebaseerd zijn op niet bij wet toegestane methoden van informatieverzameling. Dit raakt dan niet alleen een zorgvuldige rechtsgang maar ook het zakelijke belang van de opdrachtgever. En heimelijke methoden van informatieverzameling kunnen daarnaast aan de privacy van de burger raken. Ook de inzet van onvergunde beveiligers kan risico's voor burgers opleveren wanneer deze beveiligers onvoldoende geschoold zijn voor hun werk of onvoldoende betrouwbaar zijn. Bijvoorbeeld wanneer tijdens een evenement een situatie escaleert en de beveiliging door gebrek aan kennis en kunde niet adequaat kan optreden of bij de beveiliging van risicovolle objecten.

⁶² Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019, par 1.2. Recherchebureau.

Bedrijven die zichtbaar optreden vallen eerder op bij de politie en bij burgers zelf. Dit stelt burgers bijvoorbeeld zelf in staat om een klacht in te dienen indien zij zich onrechtmatig of onheus bejegend voelen. Wanneer particuliere recherchebureaus onderzoek doen naar burgers hebben die daar zelf soms geen weet van. Zij kunnen zich dan ook niet beklagen en opkomen voor en opkomen voor hun rechten. Wettelijk moet iemand waar onderzoek naar is gedaan daarvan op de hoogte gesteld worden, maar dit gebeurt zelfs bij vergunde bedrijven niet altijd.⁶³

⁶³ Bij ongeveer de helft van de onderzochte gevallen overtraden de bureaus de informatieplicht richting onderzochte burgers en in een kwart van de gevallen was dit niet vast te tellen doordat het ontbrak aan onderzoek dossiers. (bron: *Naleving van de informatieplicht door particuliere recherchebureaus. Onderzoek naar de naleving van de informatieplicht bij negentien particuliere recherchebureaus, CPB, Den Haag, 2008*). De informatieplicht van personen naar wie onderzoek is gedaan is van belang omdat het burgers in staat stelt de rechtmatigheid en juistheid van een onderzoek te beoordelen en te betwisten. Ofschoon het onderzoek al enige tijd geleden is, toont dit aan dat het toezicht op deze branche van belang is omdat burgers dit niet zelf in de hand hebben.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Wat is de taak van de teams KC-taken bij toezicht op de Wpbr?

De wet- en regelgeving stelt geen eisen aan de politie over de wijze, de omvang of intensiteit van het toezicht op de naleving van vergunningen. Ook het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft hieraan geen eisen gesteld. De politie heeft zichzelf in een interne instructie ten doel gesteld dat ieder vergund bedrijf gedurende de looptijd van de vergunning ten minste éénmaal fysiek wordt gecontroleerd. Hierbij worden algemene aandachtspunten benoemd.

Het is niet helder wat de beleidsmaker verwacht van de politie (KC-taken en/of basisteams) ten aanzien van het toezicht op bedrijven die werkzaamheden verrichten zoals bedoeld in de Wpbr en die niet in het bezit zijn van een vergunning. Het is wel duidelijk dat indien zich een dergelijke casus voordoet, naar aanleiding van een signaal of bij controle, er opgetreden kan worden. Het is niet duidelijk of en in welke mate de politie ook zelf actief op zoek moet naar bedrijven die de wet bewust of onbewust niet naleven. Dit wringt omdat het (bij voorkeur risicogericht) toezicht op de naleving op vergunninghouders in de praktijk een nauwe relatie heeft met toezicht op bedrijven die zich mogelijk onttrekken aan de vergunningsverplichting.

Invulling van het toezicht door KC-taken in de praktijk

Deelconclusie 1: Het toezicht op vergunde beveiligingsorganisaties en recherchebureaus wordt niet of nauwelijks uitgevoerd. Er is beperkt toezicht op het personeel dat een legitimatiepas als beveiligers of particulier rechercheur heeft. Leidinggevend en beleidsbepalend personeel blijven bij de politie buiten beeld.

Uit het onderzoek blijkt dat geen sprake is van systematische aanpak van bedrijfscontroles en/of van een risicogestuurde aanpak (wanneer doen we wat? Wat levert het op?) De aanpak is afhankelijk van signalen en tips uit het eigen korps en uit de samenleving. Naar aanleiding daarvan worden controles uitgevoerd en zo nodig gehandhaafd. De bezochte eenheden gaven aan dat het om slechts enkele bezoeken per eenheid per jaar gaat, op het totaal van ca. 3.000 geregistreerde vergunde bedrijven.

Er is sprake van beperkt toezicht op personeel dat een toestemming van de politie heeft om bepaalde werkzaamheden uit te voeren en dat in het bezit is van een legitimatiepas. Dit toezicht bestaat uit het dagelijks scannen van de politiesystemen om te zien of dit personeel voorkomt in een politiemelding. Wanneer daar aanleiding voor is wordt nader onderzoek ingesteld. Indien blijkt dat iemand gedragingen vertoont die in strijd zijn met de voorwaarden van de toestemming wordt daarop in principe door de politie geacteerd. Dit kan

intrekking van de toestemming zijn. Voor deze permanente signalering bestaat nog geen wettelijke grondslag.

Leidinggevend en beleidsbepalend personeel zitten niet altijd in het registratiesysteem van de politie (maar van Justis) en vallen daardoor buiten de scope van het toezicht⁶⁴.

In beperkte mate (enkele keren per jaar per eenheid) worden beveiligers op evenementen of in de horeca gecontroleerd op of zij beschikken over een juiste en geldige pas en gebruik maken van het juiste uniform. Afhankelijk van de regio controleren medewerkers uit de basispolitiezorg of van KC-taken de legitimatiepassen van bijvoorbeeld horecabeveiligers.

Het toezicht op de particuliere recherchebureaus vindt, na de verlening van de vergunning door Justis, de facto niet plaats, tenzij er signalen van buiten worden ontvangen. Volgens de politie is er onvoldoende (goed toegerust) personeel bij KC-taken. Daarnaast is onvoldoende helderheid over de taak en verantwoordelijkheid van de politie. De medewerkers KC-taken voelen zich niet toegerust om controles te doen op het vlak van informatiebeveiliging, bedrijfsvoering en privacy-zaken, terwijl juist deze onderwerpen essentieel zijn voor het toezicht op de particuliere recherchebureaus.

Deelconclusie 2: Rechtsgelijkheid en een uniforme werkwijze zijn belangrijke uitgangspunten voor het toezicht op de Wpbr. De borging van deze waarden staat onder druk, mede door de gedeconcentreerde uitvoering waarbij eenheden of delen daarvan op eigen manier invulling geven aan de wet en de Werkinstructie.

Rechtseenheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en een uniforme werkwijze zijn belangrijke kwaliteitskenmerken voor het werk van KC-taken. De uitvoering van de KC-taak is verdeeld over de tien regionale eenheden, die in een aantal gevallen ook weer verdeeld zijn over verschillende locaties. Uit het onderzoek komt naar voren dat er verschillen zijn tussen de medewerkers in de wijze waarop zij de wet in het toezicht toepassen. Hoe "streng" men daarmee omgaat kan per medewerker verschillen. Ook de branche merkt dat de ene eenheid de wet anders interpreteert dan de andere. Dit is niet gewenst. Er zijn weliswaar landelijke afstemmings-overleggen tussen eenheden en tussen juristen, maar kennelijk is dit onvoldoende om dergelijke verschillen te voorkomen.

De eenheden hebben slechts beperkt direct contact met bijvoorbeeld Justis waardoor de politie vaak niet goed weet waarom Justis adviezen wel of niet overneemt. Hierdoor wordt de kwaliteit van de adviezen die aan Justis worden opgeleverd niet geborgd.

⁶⁴ Alleen leidinggevend en/of zelf beveiligings- of researchwerkzaamheden uitvoeren en daarvoor dus bij Korpschef-taken een toestemming en pas hebben aangevraagd zijn opgenomen in het systeem van de politie.

Deelconclusie 3: de toezichtstaak op de Wpbr wordt bemoeilijkt door verouderde wet- en regelgeving.

De oorspronkelijke wet stamt uit 1997. Sinds 1997 zijn de wereld en de branche aanzienlijk veranderd, met name op ontwikkelingen in de (informatie) technologie (o.a. open data, cybercrime), de ontwikkelingen rond (nationale) veiligheid en criminaliteit en het groeiend belang van privacybescherming (AVG). De huidige wet- en regelgeving biedt op onderdelen onvoldoende houvast voor toezicht met (kans op) rechtsongelijkheid tot gevolg (bijvoorbeeld de criteria voor intrekking van een vergunning of toestemming). Er bestaat ook onduidelijkheid over operationalisering van criteria (bijvoorbeeld de eisen ten aanzien van beveiliging persoonsgegevens, bedrijfscontinuïteit en de bekwaamheid van leidinggevendenden). Daarnaast lijken de huidige wettelijke vereisten ondoelmatig en/of achterhaald (bijvoorbeeld de regels rond inlenen van beveiligers van een ander bedrijf: per keer moeten aparte passen aangevraagd worden, dit leidt tot extra werk en kosten). Door betrokkenen bij politie en de branche wordt de vraag gesteld of de wet- en regelgeving in deze veranderde wereld bijstelling behoeft en of deze zich nu op de grootste risico's richt.

Deelconclusie 4: er is te weinig capaciteit en te weinig specialistisch opgeleid personeel voor het werkaanbod dat er ligt.

Capaciteit is ook een knelpunt voor de kwaliteit van het toezicht. Er zijn financiële middelen vrijgemaakt en capaciteit wordt in tranches aangevuld, maar het werkaanbod blijft groot. Er is tevens sprake van te weinig goed opgeleide en toegeruste mensen (GGP-I&S, opleiding/niveau, locatie/verdeling etc.) terwijl tegelijkertijd wordt uitgegaan van 'learning on the job'. De vraag is hoe men op de werkvloer kan leren wanneer de juiste competenties en vaardigheden bij voorbaat niet aanwezig zijn.

Deelconclusie 5: KC-taken heeft binnen (en buiten) de politie soms een zwakke positie waardoor synergie tussen KC-taken en in- en externe organisatieonderdelen niet tot stand komt.

De positie van korpscheftaken zowel binnen als buiten de politie wordt niet altijd erkend. Medewerkers uit de basispolitiezorg van de basisteams hebben een rol bij toezicht op beveiligers bij horeca en evenementen, maar weten vaak niet goed waarop zij moeten controleren. Ook hebben zij mogelijk een ander belang, namelijk de goede relatie met horeca beveiliging in stand houden. Daarnaast hebben medewerkers van het basisteam een taak bij het signaleren van onvergunde particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en kunnen zij Wpbr gerelateerde informatie delen met KC-taken. Deze samenwerking wordt echter nog lang niet overal gevonden.

Deelconclusie 6: er is geen zicht op en dus geen toezicht op onvergunde particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus.

Onvergunde particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus zijn grotendeels buiten beeld terwijl hier ook risico's zouden kunnen zitten. Sommige bedrijven en organisaties weten niet dat zij vergunningplichtig zijn op grond van

de Wpbr. Risico's die hieruit zouden kunnen voortvloeien zijn dat rechtszaken zouden kunnen mislukken doordat op een oneigenlijke (onwettelijke) manier informatie verzameld is. Burgers kunnen in hun privacy geraakt worden. Daarnaast zijn er bedrijven die moedwillig onder de radar willen blijven, met risico's als ondermijning en andere illegale praktijken tot gevolg. Signalen over onvergunde bedrijven worden onvoldoende opgevolgd.

Conclusies in perspectief

Met dit onderzoek wil de Inspectie vaststellen hoe de politie invulling geeft aan het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Zoals hierboven aangegeven is de conclusie van dit onderzoek dat het toezicht op de naleving van de wet en vergunningsvoorwaarden door vergunde bedrijven en hun personeel niet op orde is. De politie deelt de conclusie dat het toezicht niet op orde is en beter zou moeten (zie ook jaarverslag politie 2020).

Als verklaringen hiervoor komen in het onderzoek deels interne en deels ook externe factoren naar voren.

Als interne factoren komen naar voren dat nog steeds forse stappen moeten worden gezet op het terrein van toerusting van het personeel (bijvoorbeeld capaciteit, competenties en opleiding, huisvesting), interne aansturing (duidelijkheid taakverdeling functies, taakstelling, prioritering, normstelling) en coördinatie (ten behoeve van het optreden als één organisatie, kennispositie branche, landelijk risicobeeld). De interne factoren zijn over het algemeen zaken waar de politie zelf directe invloed op heeft.

Uit het onderzoek komen ook externe factoren naar voren die voorwaardenscheppend zijn voor de politie om haar taak te kunnen uitvoeren en waar zij niet of zeer beperkt invloed op heeft.

De Inspectie benoemt:

- De wetgeving sluit niet geheel meer aan bij de actualiteit. Een aantal eisen en dus ook controle punten voor de politie zijn niet meer zo relevant en leiden tot ondoelmatigheden doordat er relatief veel tijd en dus geld in gaat zitten. Denk hierbij aan de regels rond de aparte passen die beveiligers moeten voor iedere aparte (tijdelijke) werkgever, ook maakt de wet voor de beoordeling van de betrouwbaarheid geen onderscheid tussen verschillende soorten opdrachten van bijvoorbeeld beveiligers. Tot slot kan de vraag gesteld worden of de wet- en regelgeving in deze veranderde wereld niet bijstelling behoeft en of deze zich nu op de grootste risico's richt.
- Op dit moment worden aan de vergunde bedrijven zowel eisen gesteld vanuit de AVG als vanuit de Wpbr-regelgeving (vooral de Regeling Pbr). Deze eisen lopen door elkaar doordat in het kader van de vergunning particuliere recherchebureaus zich ook moeten houden aan de algemeen verbindend verklaarde Privacygedragscode. Hiermee zijn Privacygedragscode-eisen onderdeel geworden van de vergunning en

daarmee ook onderdeel van het toezicht door KC-taken. KC-taken geeft echter aan dat zij zich niet deskundig voelt om hier toezicht op te houden.

- Voor het verbeteren van het toezicht is de politie in belangrijke mate ook afhankelijk van anderen. Zo is het voor de politie niet altijd helder wie haar opdrachtgever vanuit het ministerie is. Hiermee wordt de actor gemist die vanuit de beleidsverantwoordelijkheid de taakstelling voor de politie verheldert (bijvoorbeeld wat betreft de gevraagde controle inzet op onvergunde bedrijven) en die overzicht houdt over (het realiseren van) de doelstelling van het beleid als geheel. Verondersteld kan worden dat het immers gaat om het tot stand brengen van een goed toezicht op de branche. Een dergelijke coördinatie op uitvoering en inhoud is van belang omdat de uitvoering van taken niet alleen aan de politie zijn opgedragen, maar deels ook aan Justis. Deze voert namelijk de vergunningverlening voor bedrijven en leidinggevendens uit. Zij bezit informatie die de politie niet heeft en daar dus geen toezicht op houdt. Met andere woorden: de politie is gebaat bij een zichtbare ketenregisseur.

6.2 Slotconclusie

De hoofdconclusie van dit rapport is dat er niet of nauwelijks toezicht is op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en dat de politie daarbij een aantal zaken onvoldoende op orde heeft.

De politie kan evenwel slechts een deel hiervan zelfstandig oplossen. Er is ook een opgave voor de betrokken onderdelen van het ministerie van Justitie, zoals DGRR, DGPenV en Justis.

Hoofdconclusie: Er is niet of nauwelijks sprake van toezicht door de politie op naleving van de eisen van de vergunning die op basis van de Wpbr zijn afgegeven.

De verouderde wetgeving, het gebrek aan één sturingslijn door alle verantwoordelijke partners en de politie, het gebrek aan een uniforme werkwijze en gebrek aan risicogestuurd toezicht maken dat de uitvoering van de toezichthoudende taak op naleving van de vergunning op de Wpbr voor de politie moeilijk uitvoerbaar is.

6.3 Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

Aan de minister van Justitie en Veiligheid:

1. De Inspectie beveelt de minister aan op korte termijn binnen haar ministerie te komen tot een heldere toewijzing van de verantwoordelijkheden voor het beleid en aansturing van de uitvoering van het reguleringssysteem van de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Dit omvat ook het maken van afspraken met de

korpschef over het uitvoeren van de korpscheftaak voor de Wpbr en met Justis.

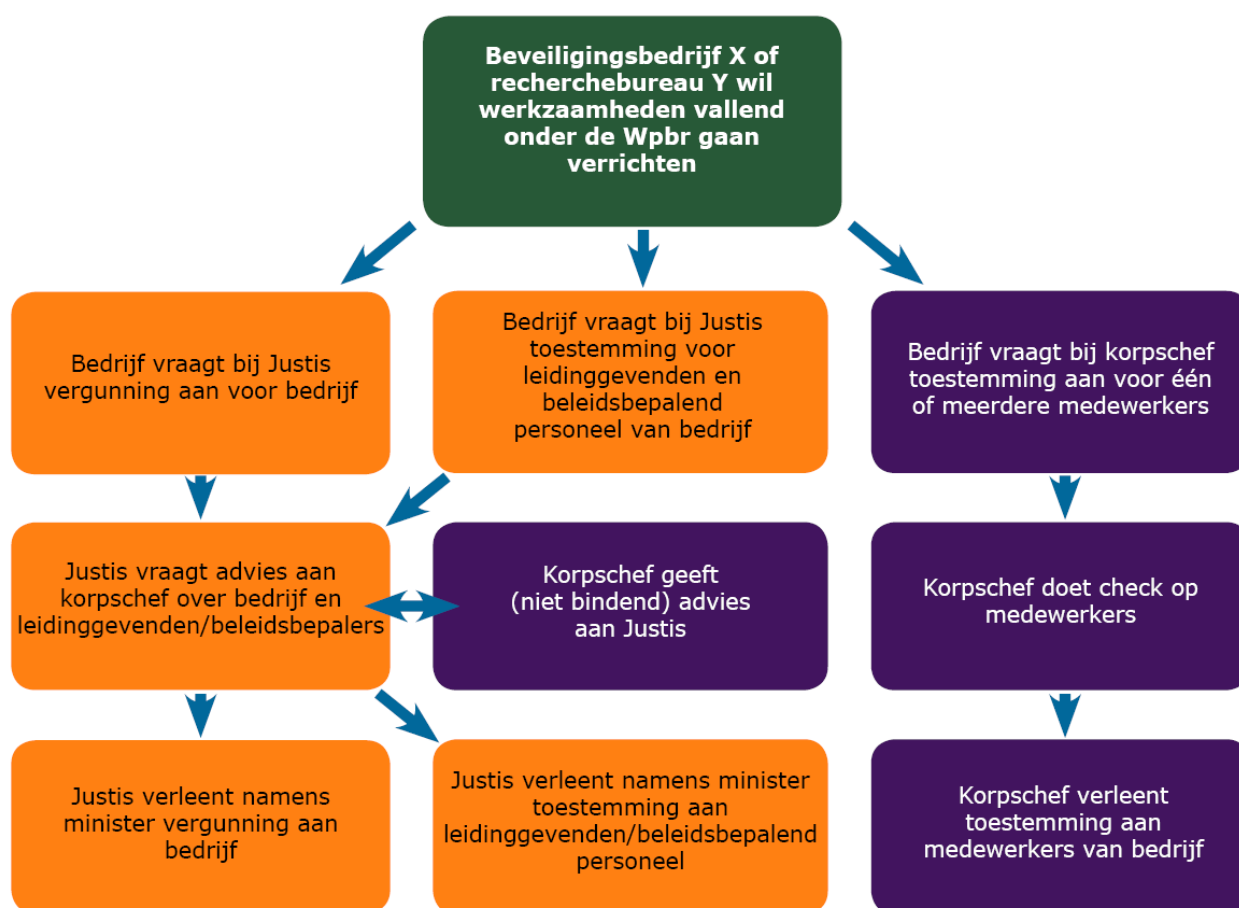
2. De Inspectie beveelt de minister aan om de huidige wet, in gezamenlijkheid met betrokken partijen, te evalueren. Het lijkt de inspectie zinvol na te gaan waar anno 2022 de regulering van de veiligheidsbranche vanuit het oogpunt van het publieke belang het meest kritisch is en of en zo ja, op welke wijze het stelsel aanpassing behoeft. Hierbij merkt de Inspectie op dat het voor de regulering van de sector van belang is dat er evenwicht is in de aandacht die de overheid geeft aan vergunde bedrijven en bedrijven die zich aan het vergunningensysteem onttrekken.

Aan de korpschef:

3. De Inspectie beveelt de korpschef aan om op korte termijn met de minister van Justitie en Veiligheid en het OM afspraken te maken over het (niveau van het) uit te voeren toezicht op de sector, voor respectievelijk de vergunde en onvergunde bedrijven.
4. De Inspectie beveelt de korpschef aan te bevorderen dat de politie intern is toegerust om de toezichttaak te kunnen uitvoeren. Hierbij is onder andere van belang dat de politie zich een informatiepositie (met interne en externe bronnen) verschaft om meer risico gestuurd te kunnen werken zodat met de beschikbare capaciteit een maximaal effect kan worden gesorteerd.

De Inspectie verzoekt de minister en de korpschef om uiterlijk over zes maanden na publicatie van dit rapport geïnformeerd te worden over de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van deze aanbevelingen.

Bijlage 1 Structuur van vergunning- en toestemmingverlening in het kader van de Wpbr



Bijlage 2 Wederhoortabellen

De Inspectie heeft het conceptrapport ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de korpschef van politie, aan DGPenV en aan DGRR.

De drie tabellen met de opmerkingen van deze partijen op het conceptrapport, aangevuld met de manier waarop de Inspectie deze verwerkt heeft in dit rapport zijn als separate bijlage van dit document opgesteld.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Januari 2022

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