

Naar samenwerken aan veiligheid

Een onderzoek naar de uitvoering van de korpscheftaken in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.



Inhoud

Voorwoord		3
Samenvatting	1. Inleiding	4
	2. Onderzoek	4
	3. Onderzoeksresultaten	5
	4. Conclusie en aanbevelingen	6
1. Inleiding	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Doel van het onderzoek	9
	1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
	1.4 Afbakening	10
	1.5 Beoordeling door de Inspectie	10
	1.6 Onderzoeksrapport	10
	1.7 Leeswijzer	12
2. Toetskader		13
3. Onderzoeksresultaten		14
	3.1 Heldere richtlijnen	17
	3.2 Voldoende ingerichte afdelingen	18
	3.3 Gericht opgeleide mensen	21
	3.4 Goede informatie positie	22
	3.5 Uniforme werkwijze	23
4. Conclusies en aanbevelingen		26
	4.1 Conclusies	26
	4.2 Aanbevelingen	27
Bijlage I	Achtergrondinformatie	28
Bijlage II	Toelichting op de steekproef	31
Bijlage III	Gebruikte afkortingen	32

Voorwoord

In de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) worden eisen gesteld aan bedrijven die beveiligings- of researchwerkzaamheden verrichten. De wet kent een vergunningplicht voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en stelt eisen aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van deze bedrijven. Het primaire doel is het scheppen van voorwaarden voor een goed functioneren van deze organisaties en bureaus. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus worden in de wet verdeeld over de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister), de korpschef, en de bedrijven zelf.

Veiligheid is geen grondrecht, wel een fundamenteel recht. Om samen te kunnen werken aan veiligheid moeten partijen vertrouwen hebben in elkaars kwaliteit. Toezicht door de politie levert hier een essentiële bijdrage aan.

Dit rapport heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) *“Naar samenwerken aan veiligheid”* genoemd. Door intern samen te werken kunnen de teams Korpscheftaken (hierna: KC-taken) en de basisteams er voor zorgen dat hun beider informatiepositie beter wordt. Daarnaast zorgt een goede taakuitvoering door de teams korpscheftaken er voor dat de beveiligers en de portiers waarmee de politiemensen op straat te maken krijgen aan alle eisen voldoen. Een goede samenwerking kan er vervolgens mogelijk toe leiden dat structureel minder inzet van politie in bijvoorbeeld een uitgaansgebied nodig is. Samenwerking met de branche kan er toe bijdragen dat de beschikbare capaciteit van de politie in het gespecialiseerde toezicht (zoals gerichte controles op bedrijven door senior medewerkers van de teams) wordt ingezet op diegene die daartoe het meest in aanmerking komen.

De politie gaf aan dat het weinig aandacht heeft kunnen geven aan Wpbr-taken. De focus lag op de uitvoering van de verbetermaatregelen naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn in 2011. Toch heeft de politie de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Dit is een direct gevolg van de inspanningen die door de politie zijn geleverd in het kader van de taken die voortkomen uit de wet wapens en munitie. Zo is de informatiepositie van de medewerkers van de teams KC-taken en de verbinding van die teams met andere onderdelen van de politie sterk verbeterd. Maar er zijn ook knelpunten. Deze betreffen vooral het gespecialiseerde toezicht en de opleiding daarvoor van de betrokken medewerkers. Bij dit alles speelt al jarenlang de discussie over de noodzakelijke omvang van de teams KC-taken.

J.G. Bos

Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

1 Inleiding

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) stelt regels voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus met als primair doel het scheppen van voorwaarden voor een goed functioneren van deze organisaties en bureaus en het voorkomen dat de onderwereld zich inwerkt in de bovenwereld. In de beveiligingswetgeving zijn bijvoorbeeld de screeningscriteria op beveiligers verbreed, is er beleid ontwikkeld en geïmplementeerd in de aanpak van de 1% motorclubs en is in 2014 er een minder fraudegevoelig legitimatiebewijs ingevoerd.

In Nederland zijn bijna 2500 bedrijven actief in de beveiligings- en opsporingsbranche. In deze branche werken in totaal ongeveer 36.000 personen. Vooral in de beveiliging via alarmsystemen speelt technologie een steeds grotere rol. Er wordt meer en meer gebruik gemaakt van elektronische beveiligingsoplossingen waarbij minder beveiligers ingezet hoeven worden. De vergunde recherchebranche bestaat uit ongeveer 300 bedrijven met ongeveer 700 rechercheurs in dienst.

Het adviseren van de Dienst Justis bij aanvragen voor een vergunning behoort tot de wettelijke taken van de korpschef (hierna: KC). Bij de politie worden deze taken, de zogenoemde KC-taken, uitgevoerd door de teams KC-taken. Elk van de tien politie-eenheden beschikt over zo'n team. In de praktijk werken deze teams samen diensten zoals de Dienst Regionale Informatie Organisatie (hierna: de DRIO).

2 Onderzoek

In dit onderzoek naar de taakuitvoering in relatie tot de KC-taak die voortkomt uit de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) heeft de Inspectie gekeken naar vijf randvoorwaarden voor het doorvoeren van de verlangde aanpassingen van het aanvraagproces en van het toezicht. Het gaat om de volgende vijf:

- heldere richtlijnen;
- voldoende ingerichte afdelingen;
- gericht opgeleide medewerkers;
- goede informatiepositie;
- uniforme werkwijze.

Voor haar onderzoek heeft de Inspectie de volgende drie onderzoeksmethoden gebruikt:

- documentstudie;
- dossieronderzoek;
- interviews en groepsgesprekken.

Een deel van haar onderzoek, de documentstudie en het dossieronderzoek, heeft de Inspectie uitgevoerd bij alle tien politie-eenheden. Een verdiepingsslag heeft vervolgens plaatsgevonden bij zes eenheden.

Het dossieronderzoek bestond uit de bestudering van de personeelsdossiers van alle 236 medewerkers KC-taken en van 150 Wpbr-dossiers.

Daarnaast heeft de Inspectie in interviews en in groepsgesprekken ruim vijftig politieambtenaren, voornamelijk medewerkers van teams KC-taken, alsmede drie medewerkers van de Politieacademie gesproken. De uitvoering van dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het tweede en derde kwartaal van 2015.

3 Onderzoeksresultaten

De Inspectie heeft ten aanzien van de genoemde vijf randvoorwaarden onderzocht wat de stand van zaken is. Dit levert het volgende beeld op over uitvoering van de KC-taken die voortkomen uit de Wpbr:

3.1 Heldere richtlijnen

De wet geeft een algemeen kader en laat een aantal onderwerpen ter nadere regeling over aan de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister). Hieraan is uitvoering gegeven in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de ministeriële regeling) en in de Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de beleidsregels).

De nationale politie stelde voor de uitvoering van de KC-taken op het terrein van de Wpbr richtlijnen en concrete uitvoeringsregels op in de vorm van een werkinstructie. Zij heeft deze werkwijze opgenomen in een nieuw *Handboek KC-taken*. Dat handboek heeft zij vervolgens verplicht gesteld voor de betrokken medewerkers. Uit het onderzoek is gebleken dat de medewerkers KC-taken de werkinstructie en het handboek kennen en er ook mee werken. Op deze manier heeft de nationale politie ervoor gezorgd dat de medewerkers KC-taken weten wat van hen wordt verlangd en dat zij daarmee dienovereenkomstig uniform werken.

3.2 Voldoende ingerichte afdelingen

De minister heeft aan de Tweede Kamer laten weten dat hij erop toeziet dat de teams KC-taken over voldoende capaciteit beschikken om de KC-taken naar behoren uit te voeren. *Het Inrichtingsplan nationale politie* en het *Beheerplan 2015 nationale politie* bevatten een beschrijving van de omvang van die teams. De Inspectie heeft vastgesteld dat de feitelijke omvang van die teams overeenstemt met die plannen. Er is echter al jarenlang discussie over de vraag of die omvang wel toereikend is. Een projectgroep van de politie concludeerde in 2012 dat alleen al voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze Wwm ten minste 351 fte's nodig zijn. De feitelijke formatie van de teams KC-taken, die naast de Wwm ook nog andere taken hebben, is met 236 fte's veel beperkter van omvang. Afgezien daarvan is uit het onderzoek van de Inspectie gebleken dat zowel de omvang als de samenstelling van de teams onderling sterk uiteen loopt. Verder verwacht de Inspectie, gezien de leeftijdsopbouw van de teams, een op korte termijn een grote uitstroom van ervaren medewerkers.

3.3 Gericht opgeleide medewerkers

Uit de personeelsdossiers van ongeveer 60% van de medewerkers KC-taken die zich bezig houden met de taken die voortkomen uit de Wpbr blijkt niet of zij specifiek zijn opgeleid met betrekking tot de uitvoering van KC-taken op dit terrein. Dit is deels terug te voeren op onvolledige dossiervorming maar het duidt er ook op dat een betrekkelijk groot aantal medewerkers KC-taken niet specifiek is opgeleid voor hun functie. Dit zegt op zich niets over hun feitelijk functioneren maar daarmee ontbreekt wel een waarborg voor een goede functie vervulling.

3.4 Goede informatiepositie

De Inspectie stelt vast dat de medewerkers KC-taken via Blueview actuele politieregistraties op naamsniveau vergelijken met gegevens in Verona.

Verder heeft de Inspectie vastgesteld dat de teams KC-taken voor het verkrijgen van inlichtingen over vergunninghouders soms afhankelijk zijn van andere onderdelen van de politie, en dat de samenwerking met die onderdelen ondanks de verschillende werkwijze in de praktijk goed verloopt.

3.5 Uniforme werkwijze

Door middel van verschillende maatregelen, waaronder een uitgewerkte werkinstructie, heeft de korpschef de voorwaarden gecreëerd voor een uniforme werkwijze door de teams KC-taken. Dit is van groot belang voor de rechtseenheid, de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid. Een uniforme werkwijze biedt geen garantie dat een incident zich niet zal voordoen maar maakt de kans daarop wel aanzienlijk kleiner.

De Inspectie stelt vast dat de teams KC-taken bij het aanvraagproces conform de werkinstructies handelen en dat er sprake is van een uniforme werkwijze. Voor wat betreft het toezicht stelt de Inspectie vast dat dit niet, of niet op uniforme wijze is georganiseerd. Het specialistische toezicht is nog niet of nauwelijks vormgegeven. In de praktijk is het beleid gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóóraf en het reageren op signalen, informatie die wordt gebracht. Vrijwel alle geïnterviewden gaven in hun toelichting aan te kampen met te weinig personeel voor het toezicht om pro-actief te controleren.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Zeven jaar geleden (2009) heeft de Inspectie een onderzoek gedaan naar hoe de politie toezicht hield in het kader van de Wpbr. De Inspectie constateerde toen dat de organisatie van de afdeling Bijzondere Wetten aangepast dient te worden als men de taak binnen de bestaande sterkte wil blijven doen. Dat zelfde geldt voor de gebruikte functieprofielen maar voornamelijk voor het werk dat de medewerkers van de afdeling uitvoeren. De belangrijkste aanbeveling die uit het onderzoek volgde luidde: *“Richt de afdeling Bijzondere Wetten (=team KC-taken) realistisch in, zodat deze met de huidige sterkte alle taken wel aan kan.”*

Na aanleiding van het rapport *Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* heeft het ministerie van Justitie verder op 8 oktober 2009 een bijeenkomst met alle betrokken partijen georganiseerd. Uitkomst hiervan was het vormen van een regiegroep *“Versterking toezicht op de particuliere veiligheidsbranche”*. In overleg met deze regiegroep heeft het ministerie een plan van aanpak opgesteld wat tot doel had vooral het repressieve toezicht te verstrekken.

Beide doelstellingen zijn nog niet gerealiseerd. De politie heeft aangegeven dat het weinig aandacht heeft kunnen geven aan die taken omdat de focus van de teams KC-taken lag op de uitvoering van de taken die met name voorkomen uit de verbetermaatregelen naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn in 2011. Toch heeft de politie de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Zo is de informatiepositie van de medewerkers van de teams KC-taken en de verbinding van die teams met andere onderdelen van de politie sterk verbeterd. Maar er zijn ook knelpunten. Deze betreffen vooral het gespecialiseerd toezicht (zoals gerichte controles op bedrijven door senior medewerkers van de teams) en de opleiding daarvoor van de betrokken medewerkers.

De Inspectie is zich ervan bewust dat de door de minister gewenste aanpassingen hebben moeten plaatsvinden in een voor de politie turbulente periode. De omvorming van 25 politieregio's naar een landelijk korps per 1 januari 2013 en de daarmee samenhangende personele reorganisatie en invoering van het Landelijk Functiehuis Nationale Politie hebben een zware wissel getrokken op de gehele organisatie, en doen dat nog steeds.

Het negeren van de impact daarvan zou geen recht doen aan de verbetering van de prestaties van de politie op het terrein van de uitvoering van de KC-taak in het kader van de Wpbr. Tegelijkertijd stelt de Inspectie vast dat het door de politie gevoelde capaciteitstekort voor de uitvoering van de KC-taken al ruim vóór de reorganisatie speelde, maar nog steeds een actueel thema is.

4.2 Conclusies

De Inspectie komt tot de volgende conclusies:

- De Inspectie stelt vast dat de nationale politie duidelijke richtlijnen heeft opgesteld voor de nieuwe werkwijze en deze op effectieve wijze heeft gecommuniceerd met de eenheden. De medewerkers van de teams KC-taken kennen de richtlijnen en zijn daarmee gaan werken.
- De Inspectie stelt vast dat het aantal medewerkers van de teams KC-taken overeenkomt met het Inrichtingsplan nationale politie en het daarop gebaseerde Beheerplan 2015 Nationale politie. De gewenste omvang van de teams KC-taken vraagt volgens de Inspectie echter om nader onderzoek. Zowel de opbouw als de samenstelling van de teams KC-taken loopt landelijk sterk uiteen. Aandachtpunten zijn daarnaast de positie van de boa's en de verwachte uitstroom van ervaren medewerkers, alsmede de huisvesting van de teams.
- De Inspectie stelt vast dat uit de personeelsdossiers niet blijkt dat de medewerkers KC taken voor wat betreft de taakuitvoering in het kader van de Wpbr een gerichte opleiding hebben gevolgd.
- De Inspectie stelt vast dat de medewerkers KC-taken via Blueview actuele politieregistraties op naamsniveau vergelijken met gegevens in Verona en dat zij actie ondernemen indien informatie uit de politiesystemen daar aanleiding toe geeft.
- De politie heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt, met name op het gebied van het administratieve toezicht. Maar er zijn ook knelpunten. Deze betreffen vooral het gespecialiseerde toezicht en de opleiding daarvoor van de betrokken medewerkers. Het specialistische toezicht is nog niet of nauwelijks vormgegeven en vindt ook niet of nauwelijks plaats.

De slotconclusie is dat wat betreft de werkwijze van de politie in het kader van de KC-taken op het gebied van de Wpbr de afgelopen jaren al het nodige door de politie is bereikt, maar óók dat de prestaties van de politie op verschillende aspecten ervan nog duidelijk moeten verbeteren.

4.3 Aanbevelingen

De Inspectie doet de korpschef van de nationale politie de volgende aanbevelingen:

- Bepaal mede op basis van de uitkomsten van de recente werklasmeting de noodzakelijke omvang en de gewenste samenstelling van de teams KC-taken en pas die teams, indien daar aanleiding voor is, op korte termijn aan. Daarbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan het vormgeven van het specialistisch toezicht.
- Zorg ervoor dat alle medewerkers KC-taken die zijn betrokken bij het aanvraagproces Wpbr-verloven daarvoor daadwerkelijk gericht en aantoonbaar zijn opgeleid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Zeven jaar geleden (2009) heeft de Inspectie VenJ een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de politie toezicht hield op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr).¹ De Inspectie constateerde in dit onderzoek dat de organisatie van de afdeling Bijzondere Wetten aangepast dient te worden als men de taak binnen de bestaande sterkte wil blijven doen. De belangrijkste aanbeveling die uit het onderzoek volgde luidde: *“Richt de afdeling Bijzondere Wetten (=team KC-taken) realistisch in, zodat deze met de huidige sterkte alle taken wel aan kan.”*

Samengevat gaat het in dit onderzoek om de volgende taken:

- verlening, verlenging en intrekking van vergunningen in het kader van de Wpbr;
- toezicht op vergunninghouders in het kader van de Wpbr.

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich voor een deel op de aanbevelingen die voortkwamen uit het onderzoek *Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* van de Inspectie uit 2009. De Inspectie voert geen herhaling van zetten uit, maar dit onderzoek uit 2009 is deels de aanleiding van dit onderzoek geweest.

De uitkomsten stellen de verantwoordelijken in staat om de kwaliteit van de uitvoering van de KC-taken in het kader van de Wpbr te verbeteren. De Inspectie beoogt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan een gedegen uitvoering van de KC-taken.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Inspectie een beeld geven van en een oordeel geven over de wijze waarop de politie KC-taken in het kader van Wpbr uitvoert. De probleemstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

In hoeverre voldoet de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr aan de eisen?

¹ Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus

De probleemstelling valt uiteen in de volgende *onderzoeksvragen*:

- *In hoeverre voldoet de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr aan de eisen van het hebben van heldere richtlijnen?*
- *In hoeverre voldoet de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr aan de eisen van het hebben van voldoende ingerichte afdelingen?*
- *In hoeverre voldoet de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr aan de eisen van het hebben van gericht opgeleide medewerkers?*
- *In hoeverre voldoet de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr aan de eisen van het hebben van een goede informatie positie?*
- *In hoeverre voldoet de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr aan de eisen van het hebben van een uniforme werkwijze?*

1.4 *Afbakening*

In haar onderzoek beperkt de Inspectie zich tot de verlening van en het toezicht door de politie op vergunningen aan beveiligers en particuliere rechercheurs.

1.5 *Beoordeling door de Inspectie*

Voor het proces van verlening van vergunningen bevatten de Wpbr alsmede diverse uitvoeringsregelingen concrete normen. Het gaat dan bijvoorbeeld om relevante beoordelingscriteria, om termijnbepalingen en om bepaalde processtappen. Voor de wijze waarop de korpsen de teams KC-taken moeten samenstellen, ontbreken dergelijke normen. De Inspectie heeft voor dit onderzoek een toetskader opgesteld. Aan de hand van vijf afzonderlijke randvoorwaarden beoordeelt zij in hoeverre de politie voldoet aan deze. De Inspectie heeft deze noodzakelijke randvoorwaarden beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport.

1.6 *Onderzoeksopzet*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de Inspectie de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- documentstudie;
- dossieronderzoek;
- interviews en groepsgesprekken.

Omdat uit eerdere onderzoeken naar voren is gekomen dat in de oude situatie, vóór de vorming van de nationale politie per 1 januari 2013, binnen de (toenmalige) politiekorpsen een grote diversiteit bestond in de wijze waarop de uitvoering van de KC-taken was georganiseerd, heeft de Inspectie voor wat betreft heldere richtlijnen, voldoende ingerichte afdelingen, gericht opgeleide medewerkers, goede informatiepositie en een uniforme werkwijze informatie ingewonnen bij alle tien politie-eenheden. Om de toezichtlast voor de politie te beperken, deed de Inspectie vervolgens bij zes van de tien eenheden nader onderzoek (interviews).

De Inspectie voerde dit nadere onderzoek uit bij de eenheden Oost-Nederland, Midden-Nederland, Amsterdam, Den Haag, Zeeland – West-Brabant en Limburg.

In dit rapport doet de Inspectie uitspraken over het functioneren van de politie op landelijk niveau.

Documentstudie

Om zicht te krijgen op zowel de uitvoeringsstrategie van de politie als de wijze waarop de politie deze strategie en de daarbij behorende doelen vertaalt naar de werkvloer, heeft de Inspectie documentatie opgevraagd bij de nationale politie (landelijk) en bij de tien politie-eenheden (regionaal). Het betreft onder andere beleidsstukken, visies, voorschriften, afspraken, convenanten, werkwijzers en -instructies, handleidingen, (jaar)plannen, (jaar)verslagen en werkplannen. Ook heeft de Inspectie kwantitatieve gegevens opgevraagd bij de politie-eenheden. Het gaat daarbij om cijfermatige informatie betreffende de aantallen vergunningen (aangevraagd, verleend, geweigerd, en ingetrokken), en het aantal uitgevoerde controles. Daarnaast heeft de Inspectie bij de eenheden ook informatie over de medewerkers van de teams KC-taken opgevraagd.

Dossieronderzoek

Personeelsdossiers

De Inspectie heeft informatie uit de dossiers van de medewerkers KC-taken bekeken. Daarbij heeft zij zich gericht op formele aspecten en niet op de vraag hoe de medewerkers in de praktijk functioneren. Deze gegevens uit de personeelsdossiers bieden de Inspectie informatie over de mate waarin de medewerkers beschikken over de vereisten die zijn genoemd in hun functieprofiel en over door hen gevolgde opleidingen et cetera.

Dossiers betreffende verlenen vergunningen

De Inspectie heeft onderzocht welke informatie in de dossiers betreffende vergunningen aanwezig is en of, en zo ja welke, handelingen medewerkers KC-taken in het kader van verlening en toezicht hebben verricht. Daarbij is de Inspectie ook nagegaan op basis van welke informatie en afwegingen de politie tot haar beslissingen is gekomen.

Vanwege het grote aantal dossiers² heeft de Inspectie ervoor gekozen een steekproef te trekken uit die dossiers. De Inspectie heeft bij elke eenheid circa 15 Wpbr-dossiers bekeken, waarmee het totaal aantal onderzochte Wpbr-dossiers 150 bedraagt.³ Daarbij heeft de Inspectie zich gericht op dossiers uit 2015.

Interviews en groepsgesprekken

Interviews

Om na te gaan op welke wijze de politie de KC-taken rondom verlofverlening en toezicht heeft georganiseerd, heeft de Inspectie een aantal interviews afgenomen op nationaal en op strategisch niveau.

Ook heeft de Inspectie interviews gehouden met medewerkers die binnen een politie-eenheid verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de KC-taken, om na te gaan of het met de nieuwe inrichting (als gevolg van de samenvoeging van politieregio's in politie-eenheden) mogelijk is om alle taken uit te voeren. Tot slot heeft de Inspectie een aantal gesprekken gevoerd met tactisch leidinggevendenden van die medewerkers om te bezien in hoeverre de aansluiting tussen aansturing en het veld verloopt.

² Nederland telt ongeveer 36.000 beveiligers.

³ Bijlage II bevat een toelichting op de totstandkoming van deze steekproef.

In totaal heeft de Inspectie veertien interviews afgenomen:

- zes interviews tactisch niveau;
- zes interviews eenheidsniveau;
- twee interviews op strategisch/nationaal niveau.

Groepsgesprekken

De Inspectie heeft groepsgesprekken gehouden om na te gaan of de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk zijn ingevoerd, in hoeverre medewerkers gebruik maken van beschikbare middelen en in hoeverre zij de voorgeschreven procedures volgen. Tevens heeft zij deze gesprekken gebruikt om in beeld te brengen hoe de medewerkers van de teams KC-taken de uitvoering van die taken ervaren.

De groepsgesprekken zijn gevoerd met medewerkers van de teams KC-taken en, in sommige eenheden, ook met medewerkers van wijkteams (in het kader van toezicht). De Inspectie heeft in zes eenheden een groepsgesprek gehouden. In totaal hebben daaraan 36 medewerkers KC-taken deelgenomen.

Politieacademie

Om zicht te krijgen op de opleidingen die medewerkers van de teams KC-taken (kunnen) volgen, heeft de Inspectie voorts een gesprek gevoerd met drie medewerkers van de Politieacademie.

De Inspectie heeft van elk interview een verslag gemaakt en dit voor hoor en wederhoor voorgelegd aan betrokkene.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat het toetskader waarin de Inspectie beschrijft welke aspecten zij in haar onderzoek heeft betrokken en waarom zij dat heeft gedaan.

De eigenlijke onderzoeksresultaten, zowel de bevindingen als een analyse daarvan, staan in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

De bijlagen van dit rapport bevatten achtergrondinformatie over de relevante regelgeving en over de teams die KC-taken uitvoeren (bijlage I), een toelichting op de steekproef voor het dossieronderzoek (bijlage II), een alsmede een overzicht van de gebruikte afkortingen (bijlage III).

2 Toetskader

Richtlijnen en gerichte opleiding van de medewerkers vormen belangrijke randvoorwaarden om tot een goede taakuitoefening te komen. Heldere richtlijnen zijn noodzakelijk om te bereiken dat alle politieambtenaren die zich bezig houden met het Wpbr-aanvraagproces en –toezicht precies weten wat van hen wordt verwacht. Zonder heldere richtlijnen is het ook niet mogelijk tot een *uniforme werkwijze* te komen.

Naast deze aspecten vormen volgens de Inspectie *voldoende ingerichte afdelingen* en een *goede informatiepositie* van de betrokken medewerkers belangrijke voorwaarden voor realisering van de door de minister verlangde aanpassing.

De inrichting van de betrokken afdelingen is van belang omdat de teams die zich bezighouden met het aanvraagproces en met het toezicht voldoende capaciteit moeten hebben om hun taken op het terrein van de Wpbr goed uit te voeren. Het gaat dan niet alleen om een voldoende aantal medewerkers maar ook om balans in de teams qua niveau, opleiding, ervaring en leeftijd.

Een goede informatiepositie van de medewerkers van de teams KC-taken is essentieel voor de uitvoering van hun taken. Die medewerkers moeten gebruik kunnen maken van informatiesystemen waarmee zij op efficiënte manier gegevens en documenten uit de bedrijfsprocessensystemen en opsporingssystemen kunnen ontsluiten en waarmee zij toegang hebben tot de meest actuele informatie die relevant is voor de beoordeling van Wpbr-aanvragen.

Heldere richtlijnen, adequaat ingerichte afdelingen, gericht opgeleide medewerkers en een goede informatiepositie van die medewerkers zijn tegelijkertijd belangrijke voorwaarden voor een *uniforme werkwijze* bij het aanvraagproces en bij het toezicht.

Samengevat gaat het in dit onderzoek dus om de volgende vijf randvoorwaarden:

- heldere richtlijnen;
- voldoende ingerichte afdelingen;
- gericht opgeleide medewerkers;
- goede informatiepositie;
- uniforme werkwijze.

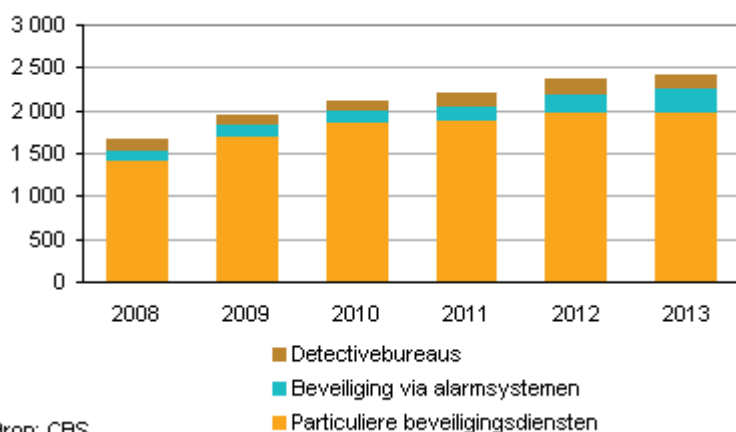
In het volgende hoofdstuk behandelt de Inspectie deze. Na de beschrijving van de bevindingen ten aanzien van elk van die vijf aspecten volgt steeds een analyse daarvan.

In het volgende hoofdstuk behandelt de Inspectie de wijze waarop de politie invulling heeft gegeven aan de randvoorwaarden.

3 Onderzoeksresultaten

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wpbr) geeft uitvoering aan de wenselijkheid om in een afzonderlijke wet regels te stellen voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus met als primair doel het scheppen van voorwaarden voor een goed functioneren van deze organisaties en bureaus en het voorkomen dat de onderwereld zich inwerkt in de bovenwereld. In de beveiligingswetgeving zijn bijvoorbeeld de screeningscriteria op beveiligers verbreed, is er beleid ontwikkeld en geïmplementeerd in de aanpak van de 1% MC's en is er een minder fraudegevoelig legitimatiebewijs in 2014 ingevoerd (vernieuwing)⁴.

In Nederland zijn bijna 2500 bedrijven actief in de beveiligings- en opsporingsbranche. Het aantal werkzame personen in de branche zijn ongeveer 36.000. Vooral in de beveiliging via alarmsystemen speelt technologie een steeds grotere rol. Er wordt meer en meer gebruik gemaakt van elektronische beveiligingsoplossingen waarbij minder beveiligers ingezet hoeven worden. De vergunde recherchebranche bestaat uit ongeveer 300 bedrijven met ongeveer 700 rechercheurs in dienst.



Bron: CBS

De Inspectie heeft onderzocht of bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp Wpbr een toelichting te vinden is op de taken die de politie binnen deze wet uit moet voeren.

De Memorie van Toelichting⁵ stelt dat een vergunning wordt verleend indien wordt voldaan aan de gestelde regels. De beoordeling vindt plaats op basis van de voornemens en de antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen.

In de Memorie van Antwoord⁶ stelt de regering over het toezicht: *'De toezichthoudende taak van de politie wordt in beginsel uitgevoerd op eigen initiatief. Daarnaast kunnen klachten die de politie bereiken aanleiding zijn voor de uitoefening van de toezichthoudende taak.'*

⁴ Brief aandachtsgebiedhouder KC-taken van 2 januari 2013 aan de korpschef.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23478, nr. 3, pag. 3

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23478, nr. 5, pag. 3

In het eindverslag⁷ reageert de vaste commissie voor Justitie als volgt op de toezichthoudende taak: *‘De vraag is evenwel hoe systematisch en regelmatig dit toezicht plaatsvindt. Is er bij het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties niet eerder sprake van een passief toezicht; namelijk, het registreren en administratief controleren? Kamerleden vinden verder dat er tenminste moet worden aangegeven welk beleid geformuleerd is met betrekking tot het werkelijk uitoefenen van toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties en –recherchebureaus.’*

In de nota naar aanleiding van het eindverslag⁸ reageert de regering op vragen van de Tweede Kamer: *‘(...) Voor zover deze leden met hun vraag bedoelen er voorstander van te zijn dat dagelijks op (nagenoeg) iedere activiteit van een particuliere beveiligingsorganisatie of een recherchebureau toezicht moet worden gehouden, kunnen wij het met dit standpunt niet eens zijn. Op die wijze wordt immers niet alleen iedere bedrijfsvoering onmogelijk gemaakt, maar wordt ook het onmogelijke van de overheid gevraagd.’*

En verder in die nota⁹: *‘Ons beleid is gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóóraf, dat wil zeggen voordat een vergunning wordt verstrekt en voordat nieuwe personeelsleden hun werkzaamheden gaan verrichten. (...) Als er signalen zijn dat een bedrijf of een werknemer bij zo’n bedrijf zich niet aan de gestelde regels houdt, dan biedt artikel 11 de mogelijkheid om concreet onderzoek te doen. Die signalen kunnen binnenkomen bij collega-bedrijven, bij de branche, bij de politie of bij het ministerie van Justitie.’*

Nadat de vergunning is verleend of toestemming is gegeven ligt het toezicht op de naleving van de wet en bijbehorende regelingen ook in handen van de politie (art. 11 lid 1), die daartoe over bevoegdheden beschikt zoals het verlangen van inlichtingen en het betreden van plaatsen waarvan zij vermoeden dat een recherchebureau is gevestigd, met uitzondering van woningen (art. 11 lid 2 en 3). De korpschef kan bepaalde aanwijzingen geven als dat nodig is i.v.m. een goede politiezorg (art. 12 lid 1).

Op **27 februari 1997** vond de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer plaats¹⁰. De Minister van Justitie zei daarbij over de screening van mensen die worden aangetrokken onder meer het volgende: (pag. 4150): *‘Er wordt gekeken naar antecedenten, veroordelingen, septs, opgemaakte processen-verbaal (het herkenningssysteem van de politie) en er wordt bij de CID gekeken naar eventueel harde informatie over personen.’*

Naar aanleiding van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus zond de minister van Justitie op 28 februari 1997 een brief aan de Tweede Kamer¹¹. Onder de kop ‘personele lasten’ schrijft de minister: *‘Het merendeel van de uit het wetsvoorstel voortvloeiende activiteiten voor het ministerie van Justitie en voor de politie is derhalve reeds staande praktijk. (...) Het grootste deel van de met de uitvoering van de wet gepaard gaande bestuurslasten, zoals de screening van beveiligingsbeambten, is verdeeld over de 25 regionale politiekorpsen. De aard van de werkzaamheden vergt daarbij overigens geen intensieve bemoeienis van de politieleiding.’*

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23478, nr. 9, pag. 4

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 23478, nr. 10, pag. 3

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 23478, nr. 10, pag. 16

¹⁰ Tweede Kamer, 27 februari 1997, TK 56

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 23478, nr. 15

Het wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer op 4 maart 1997 met algemene stemmen aangenomen¹². Op 21 oktober 1997 werd het wetsvoorstel zonder beraadslaging en zonder stemming in de Eerste Kamer aangenomen en trad op 1 april 1999 in werking¹³.

In het AO op **19 juni 2008** over de Wpbr met minister Hirsch Ballin van Justitie werd van de zijde van de Kamer werd onder meer betoogd: *‘Bedrijfsrecherches vallen ten onrechte niet onder de reikwijdte van de Wet Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Particuliere recherchebureaus en de bedrijfsrecherchebureaus komen onrechtmatig aan gegevens, die soms aan de politie worden overhandigd om als bewijs te dienen in een rechtszaak. De controle en het toezicht op deze bureaus moeten dus worden verscherpt. Een verplicht keurmerk voor particuliere recherchebureaus zou door de daaraan verbonden jaarlijkse toets een oplossing kunnen zijn. De politie moet strenger toezien op het verrichten van researchewerkzaamheden zonder vergunning. (...) Het toezicht op de vergunningverlening aan recherchebureaus schiet tekort. Mensen blijken ondanks een onherroepelijke veroordeling of opname in de politieadministratie een vergunning te krijgen. Dit toezicht moet worden verscherpt.*

De screening door de politie is cruciaal voor de betrouwbaarheid en integriteit van de medewerkers in de particuliere beveiliging. Heeft de minister naar aanleiding van de aanbeveling van de werkgroep-Straver inmiddels besloten of een Verklaring Omtrent het Gedrag op dit punt voldoende is? Zo niet, wanneer neemt hij daar dan een besluit over?’

De minister reageert in dit AO als volgt: *‘Het toezicht is vooral preventief, maar de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid onderzoekt ook hoe de politie het toezicht invult. Op basis van dat onderzoek (...) zal de minister nagaan hoe het toezicht kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door minimumbewaartermijnen en een grotere transparantie in de administratie. Daarover zal hij de Kamer informeren. Hierbij zal hij ook ingaan op de effectiviteit van een keurmerk als toezichtinstrument. Keurmerken werken alleen als er mensen zijn die bereid zijn om daarop te letten omdat zij eraan hechten dat een organisatie of dienst aan het keurmerk voldoet. Er zijn echter geen alternatieven. Momenteel ontwikkelt de branchevereniging een keurmerk voor particuliere recherchebureaus. De minister zal onderzoeken of het wenselijk is om het keurmerk verplicht te stellen. De minister ziet vooralsnog geen reden om ook de bedrijfsrecherche onder de reikwijdte van de wet te brengen, maar houdt op dit punt de vinger aan de pols.’*

De screening van een particulier recherchebureau ten behoeve van de vergunning vindt plaats volgens vastgelegde criteria. Er is een hardheidsclausule, waarbij de drempels liggen bij acht jaar geen gevangenisstraf en vier jaar geen boete. Ook andere feiten kunnen daarbij worden betrokken. Er zijn geen concrete gevallen bekend van vergunningplichtige particuliere recherchebureaus die zonder vergunning researchewerkzaamheden verrichten. (...).

Bij een screening door de politie wordt meer informatie meegewogen dan bij de Verklaring Omtrent het Gedrag. De beleidsregels voor de screening staan in de circulaire Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Het uitgangspunt is dat de betrokkene de goede naam van de bedrijfstak niet mag schaden. Naast veroordelingen kunnen daarbij ook processen-verbaal en informatie uit het bedrijfsprocessensysteem van de politie worden meegewogen. De politie trekt de justitiële documentatie na en betreft daarbij alle informatie waarover zij zelf beschikt; ook informatie van andere politiekorpsen kan worden meegewogen. Bij de Verklaring Omtrent het Gedrag wordt in eerste instantie nagegaan of de betrokkene voorkomt in de justitiële documentatie. Als dat niet het geval is, worden geen andere bronnen geraadpleegd.’

¹² Tweede kamer, 4 maart 1997, TK 4182.

¹³ Besluit van 15 februari 1999, Staatsblad 1999-100.

Het toezicht en de handhaving is geregeld in paragraaf 11 van de Wpbr en in hoofdstuk 5 van de Awb. Onder toezicht moet worden verstaan de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd. Het toezicht wordt onderscheiden in de preventieve taken en repressieve taken. De *preventieve taken* hebben betrekking op de vergunningverlening. De *repressieve taken* omvatten zowel het toezicht op de naleving van de regels en voorwaarden, als de opsporing van overtredingen. Toezicht op de naleving heeft onder meer als kenmerk dat er controles worden uitgevoerd op de naleving van de regelgeving zonder dat er sprake hoeft te zijn van een (vermoedelijke) overtreding van een wettelijk voorschrift.

In de praktijk is het beleid van de politie gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóóraf en het reageren op signalen, informatie die wordt gebracht.

3.1 Heldere richtlijnen

Bevindingen

De Wpbr geeft een algemeen kader en laat een aantal onderwerpen ter nadere regeling over aan de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister). Hieraan is uitvoering gegeven in *de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (hierna: de ministeriële regeling) en in de *Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (hierna: de beleidsregels).

Na aanleiding van het rapport *Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* van de Inspectie heeft ministerie van Justitie verder op 8 oktober 2009 een bijeenkomst met alle betrokken partijen georganiseerd. Uitkomst hiervan was het vormen van een regiegroep “*Versterking toezicht op de particuliere veiligheidsbranche*”. In overleg met deze regiegroep heeft het ministerie en plan van aanpak opgesteld wat tot doel had vooral het repressieve toezicht te verstrekken.

In 2010 is aan alle afdelingen KC-taken via de teamchefs een risicoanalyse en een draaiboek aangereikt om het toezicht op de particuliere beveiligingssector meer effectief uit te voeren. De (toenmalige) korpschefs is daarbij gevraagd om het toezicht als onderwerp op te nemen in de jaarplannen.

Vervolgens schreef de portefeuillehouder KC-taken op 24 november 2010 een brief aan de (toen nog) korpschefs. De kern van die brief was dat de uitvoering van de vergunningverlening in het kader van de KC-taken op een eenduidige manier moest worden uitgevoerd. Dit moest vanaf 1 januari 2011 gaan plaatsvinden.

In het najaar van 2013 heeft de korpsleiding de hoofdstukken KC-taken vastgesteld, waaronder het hoofdstuk Wpbr. In dat hoofdstuk is voor wat betreft het uit te oefenen toezicht een norm gedefinieerd en in het bijzonder het toezicht op een particulier onderzoeksbureau gedefinieerd¹⁴.

¹⁴ Citaat uit Hoofdstuk WPBR, Handboek KC-taken: Door het team KC-taken worden, in het kader van de vergunningverlening door de Dienst JUSTIS en ook bij de verlenging van de reeds eerder verleende vergunning, de aanvragende bedrijven daadwerkelijk gecontroleerd. Controle vindt primair plaats op het daadwerkelijk bestaan en functioneren van het bedrijf, de betrouwbaarheid van de directie, vennoten en leidinggevend van het bedrijf, het nakomen van de verplichting om werkzaamheden vooraf aan te melden en de wijze waarop er met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan. Secundair wordt gecontroleerd op de geldigheid van de verleende politietoestemming en legitimatiebewijzen van beveiligers / particulier onderzoekers in dienst van het bedrijf. In geval van particuliere onderzoeksbureaus wordt met name gecontroleerd op de naleving van de Privacygedragscode. Gedurende de geldigheid van de vergunning wordt elk bedrijf tussentijds nog minimaal éénmaal op locatie gecontroleerd.

Analyse

Heldere richtlijnen maken onderdeel uit van die aanpassing. Door middel van het *Tijdelijk besluit eenduidigheid besluitvorming korpscheftaken*, had de korpschef al bepaald dat de teams KC-taken op uniforme wijze moeten werken. De nieuwe werkwijze is opgenomen in interne werkinstructies en het handboek, en is bekend bij de medewerkers KC-taken.

Op deze manier heeft de nationale politie ervoor gezorgd dat de medewerkers KC-taken weten wat van hen wordt verlangd en dat zij dienovereenkomstig kunnen werken.

Conclusie

De Inspectie stelt vast dat de nationale politie duidelijke richtlijnen heeft opgesteld voor de werkwijze en deze op adequate wijze heeft gecommuniceerd met de eenheden. De medewerkers van de teams KC-taken kennen de richtlijnen en zijn daarmee gaan werken.

3.2 Voldoende ingerichte afdelingen

Bevindingen

Zeven jaar geleden (2009) heeft de Inspectie een onderzoek gedaan naar hoe de politie toezicht hield in het kader van de Wpbr. De Inspectie constateerde toen dat de organisatie van de afdeling Bijzondere Wetten aangepast dient te worden als men de taak binnen de bestaande sterkte wil blijven doen. Dat zelfde geldt voor de gebruikte functieprofielen maar voornamelijk voor het werk dat de medewerkers van de afdeling uitvoeren. De belangrijkste aanbeveling die uit het onderzoek volgde luidde: *“Richt de afdeling Bijzondere Wetten (=team KC-taken) realistisch in, zodat deze met de huidige sterkte alle taken wel aan kan.”* De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatsecretaris van Justitie gaven in hun reactie aan de Tweede Kamer op het rapport aan er van uit te gaan dat de aanbevelingen van de Inspectie door de politie ter harte zouden worden genomen.

Volgens het *Inrichtingsplan nationale politie*¹⁵ heeft iedere eenheid van de nationale politie een Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS), met daarin onder andere een afdeling Regionale Coördinatie Taken (RCT). De totale formatieve omvang van die tien afdelingen RCT bedraagt volgens dit plan in totaal 376 fte. Van die 376 fte is volgens het inrichtingsplan 63,2% bedoeld voor de uitvoering van KC-taken. Dit betekent dat volgens dit plan 237,62 fte beschikbaar is voor de uitvoering van KC-taken.

In het *Beheerplan 2015 Nationale Politie* staat de capaciteit van de tien afzonderlijke teams KC-taken.

Deze capaciteit is als volgt:

Eenheid	Aantal medewerkers	Eenheid	Aantal medewerkers
Noord-Nederland	27	Den Haag	27
Oost-Nederland	40	Rotterdam	24
Noord-Holland	22	Oost-Brabant	23
Amsterdam	12	Limburg	20
Midden-Nederland	24	Zeeland - West-Brabant	17

In totaal gaat het volgens het beheerplan om 236 fte. Uit het onderzoek van de Inspectie is gebleken dat de feitelijke omvang van de tien teams KC-taken overeenkomt met de omvang zoals die in het beheerplan is genoemd.

¹⁵ Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0.

Tijdens verschillende Algemene Overleggen (AO) naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn is in de Tweede Kamer gesproken over de capaciteit van de politie voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze rond de behandeling van aanvragen om een wapenverlof.¹⁶ Tijdens een AO van 4 april 2012 merkte de minister in dit verband het volgende op:

‘Vanzelfsprekend zie ik er bij de inrichting van de nationale politie ook nauwkeurig op toe dat de politie voor de nieuwe wijze van toetsing, toezicht en handhaving is toegerust en daarvoor voldoende kwaliteit en capaciteit heeft.’¹⁷

In 2012 deed een projectgroep van de politie in opdracht van het ministerie van VenJ een onderzoek naar onder meer de gevolgen in tijd (uitvoeringscapaciteit) voor de politieorganisatie door de invoering van de nieuwe werkwijze. In oktober 2012 verscheen het eindrapport *‘Impactanalyse herzien aanvraag- en toezichtproces van een (vuur)wapenverlof’*. Op het punt van de capaciteit van de teams KC-taken concludeerde de politie het volgende:

‘Om het (vuur) wapenverlof traject als voorgeschreven uit te kunnen voeren, is berekend dat hiervoor een aantal van min. 351 en max. 373 fte nodig is. De huidige beschikbare capaciteit is, o.a. vanwege het korte tijdspad, niet onderzocht. Echter de bureaus die de vergunningswerkzaamheden uit moeten voeren zijn onderbemand wanneer zij de volledige reeks aan acties die behoren bij de Wwm uitvoeren. Tevens zijn de competenties niet altijd aanwezig. Het huidige aantal FTE’n is zelfs alleen al voor de vergunningswerkzaamheden te weinig. Dit terwijl de bureaus vaak nog vele andere taken moeten uitvoeren. Dit maakt de onderbemensing nog nijpender. De projectgroep adviseert de organisatie van de betrokken bureaus te bezien en de capaciteit te vergroten.’

De minister deelde tijdens een AO op 6 december 2012 mee dat de politie van mening is dat zij door middel van uniformering en standaardisering van het werkproces en door verbeteringen met betrekking tot het registratiesysteem Verona het nieuwe beleid met de tot haar beschikking staande capaciteit effectief ten uitvoer kan brengen.

In de oriëntatiefase van het onderzoek heeft de Inspectie gesproken met leden van de korpsleiding en vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In deze gesprekken gaven zij aan van mening te zijn dat de teams KC-taken over onvoldoende capaciteit beschikken om alle wettelijke taken die deze teams zijn toebedeeld, te kunnen uitvoeren. Ook in de interviews die de Inspectie in het kader van dit onderzoek heeft gehouden, is een tekort aan capaciteit een terugkerend gespreksonderwerp.

De korpsleiding gaf in het kader van het Inspectie-onderzoek aan dat de continuïteit van de KC-taken alle aandacht heeft van de portefeuillehouder KC-taken en dat er wordt gewerkt aan een werklastmeting van de KC-taken. De korpsleiding verwacht de uitkomsten daarvan op het moment dat het plaatsingsplan in het kader van de personele reorganisatie bekend wordt.¹⁸

Verder is uit het onderzoek gebleken dat 20% van de medewerkers van de teams KC-taken een boa-aanstelling heeft. Een boa is formeel geen executieve medewerker in die zin. Om over dezelfde (start)bekwaamheid te beschikken als een executieve politieambtenaar zou hij een politieopleiding moeten hebben gevolgd.

De toezichthoudende taak en de daarmee samenhangende bevoegdheden zijn in artikel 11 van de Wpbr uitsluitend neergelegd bij ambtenaren bedoeld in artikel 141 onder b en c van het Wetboek van strafvordering (en dus niet bij de boa’s).

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 033, nr. 12.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 739, nr. 6.

¹⁸ E-mailbericht d.d. 6 oktober 2015. Naar verwachting is het plaatsingsplan per 1 januari 2016 bekend.

De leidinggevenden van medewerkers KC-taken gaven overigens aan dat wel degelijk is gekeken naar de bekwaamheid van de aangestelde boa's in relatie tot het werk dat ze verrichten. Voor de volledigheid merkt de Inspectie hierbij op dat zij uitsluitend heeft gekeken naar de formele eisen, en niet naar het daadwerkelijk functioneren van de bedoelde medewerkers.

Medewerkers KC-taken gaven in interviews aan dat een gevolg van de personele reorganisatie kan zijn dat een fors aantal medewerkers van de teams daar op 1 januari 2016 niet zal worden geplaatst. Het gaat daarbij om medewerkers met een boa-aanstelling die formeel niet aan de eisen van hun functie voldoen, om medewerkers die tijdelijk zijn geplaatst en om medewerkers met een afwijkende salarisschaal.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat er een verschil is in de opbouw van de verschillende teams. In sommige teams is sprake van een duidelijke gelaagdheid (teamchef, operationeel specialist, operationeel expert, senior GGP, medewerker intake), terwijl andere teams een plattere organisatiestructuur laten zien (teamchef, senior expert, medewerker intake). Daarnaast bestaan er grote verschillen in de verhouding tussen het aantal senior-medewerkers (beslisambtenaren) en het aantal medewerkers service en intake (administratief ondersteuners) per team KC-taken. Het inrichtingsplan en het beheerplan laten ruimte voor dit soort verschillen. Formeel mag, op grond van de eerdergenoemde mandaatregeling, alleen een beslisambtenaar een beslissing nemen op een aanvraag. Het werken met weinig senior-medewerkers en veel medewerkers service en intake kan als gevolg hebben dat het nodig is bevoegdheden van senior-medewerkers, zoals het beslissen op aanvragen, te delegeren aan medewerkers service en intake. In verschillende eenheden is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De Inspectie heeft vastgesteld dat verschillende werkzaamheden die volgens de werkinstructie door een beslisambtenaar moeten worden verricht, in meer dan de helft van de eenheden door medewerkers service en intake of door medewerkers met een boa-aanstelling worden uitgevoerd.

Tijdens de interviews in de eenheden is verder naar voren gekomen bij teams KC-taken relatief veel oudere politieambtenaren werken.

De eenheid Midden-Nederland verstrekke het volgende overzicht:

Talentprofiel/levensfase			
Starter	< 35 jaar		2%
Groeier	35 – 45 jaar		20%
Vakvolwassen	45 – 55 jaar		33%
Stapje terug/opzij	> 55 jaar		45%

Voorts is gebleken dat in vrijwel alle eenheden de teams KC-taken op verschillende locaties zijn gehuisvest. In totaal gaat het om 29 locaties. Alleen in de eenheid Amsterdam werken alle medewerkers KC-taken vanuit één locatie. Medewerkers van de teams KC-taken gaven te kennen dat zij het als een nadeel ervaren dat zij niet vanuit één centrale werkplek in de eenheid hun KC-taken verrichten. Zij noemen in dat verband afbreukrisico's voor wat betreft teamvorming en eenduidigheid van werken.

Analyse

De belangrijkste aanbeveling die uit het rapport *Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* van de Inspectie uit 2009 volgde luidde: "Richt de afdeling Bijzondere Wetten (=team KC-taken) realistisch in, zodat deze met de huidige sterkte alle taken wel aan kan."

De minister heeft in 2012 aangegeven dat hij erop toeziet dat de teams KC-taken over voldoende capaciteit beschikken om de KC-taken naar behoren uit te voeren. In het Inrichtingsplan nationale politie is de formatie bepaald op 237,62 fte. Uit het onderzoek van de Inspectie is gebleken dat de feitelijke formatie 236 te bedraagt. Daarmee komt de feitelijke formatie overeen met die van het inrichtingsplan.

Zowel leidinggevend en als medewerkers van de teams KC-taken zijn van mening dat zij over onvoldoende capaciteit beschikken om alle KC-taken uit te voeren. Het gaat dan niet alleen om de uitvoering van de Wpbr maar ook om die van andere wetten, zoals de Wwm en de Ffw. De Inspectie heeft niet nader onderzocht of de teams over voldoende capaciteit beschikken om al hun taken naar behoren uit te voeren. Wel wijst zij erop dat volgens een, in opdracht van de minister uitgevoerd, onderzoek van de politie in 2012 naar voren is gekomen dat alleen al voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze Wwm ten minste 351 fte's nodig zijn. Het huidige aantal van 236 fte's voor de uitvoering van alle KC-taken ligt beduidend lager. De Inspectie is van oordeel dat het van belang is dat nader wordt onderzocht of het noodzakelijk is de omvang van de teams KC-taken te heroverwegen. In dat verband wijst zij erop dat de politie werkt aan een werklustmeting van de KC-taken. De uitkomsten daarvan zijn van betekenis voor de discussie over de gewenste omvang van de teams KC-taken.

Los van het feitelijke aantal medewerkers van de teams KC-taken vraagt de Inspectie aandacht voor het gegeven dat 20% van die medewerkers boa is en daarmee niet zeker is van herplaatsing in het kader van de personele reorganisatie bij de politie. Indien zij niet worden geplaatst, betekent dit dat de teams fors onderbezet zullen raken. Daarnaast vraagt de leeftijdsopbouw van de teams KC-taken om aandacht. Bij die teams werken relatief veel oudere politieambtenaren. Het risico bestaat dat er in korte tijd een grote uitstroom zal plaatsvinden, waarbij veel kennis en ervaring verdwijnt. Het is aan de leiding van de nationale politie daar tijdig op te anticiperen. Verder bestaan er grote verschillen tussen de teams KC-taken qua opbouw en samenstelling. In algemene zin is de Inspectie van mening dat voor een min of meer uniforme aanpak ook min of meer gelijke teams nodig zijn.

Conclusie

De Inspectie stelt vast dat het aantal medewerkers van de teams KC-taken overeenkomt met het Inrichtingsplan nationale politie en het daarop gebaseerde Beheerplan 2015 Nationale politie. De gewenste omvang van de teams KC-taken vraagt volgens de Inspectie echter om nader onderzoek. Zowel de opbouw als de samenstelling van de teams KC-taken loopt sterk uiteen. Aandachtspunten zijn daarnaast de positie van de boa's en de verwachte uitstroom van ervaren medewerkers, alsmede de huisvesting van de teams.

3.3 Gericht opgeleide medewerkers

Bevindingen

De derde randvoorwaarde die de Inspectie heeft onderzocht, betreft de opleiding van de betrokken medewerkers. Uit de personeelsdossiers van ongeveer 60% van de medewerkers KC-taken die zich bezig houden met de taken die voortkomen uit de Wpbr blijkt niet of zij specifiek zijn opgeleid met betrekking tot de uitvoering van KC-taken. Tijdens het onderzoek heeft de Inspectie de betrokken teamchefs de gelegenheid geboden aanvullende informatie over de opleidingen van hun medewerkers te verstrekken. Van die gelegenheid is nauwelijks gebruik gemaakt.

Vanaf juni 2015 is de opleiding 'Korpscheftaken voor beslisambtenaren', samen met een opleiding KC-taken voor administratief ondersteuners en een opleiding KC-taken voor medewerkers toezicht, beschikbaar.

Uit het onderzoek van de Inspectie is gebleken dat 21 medewerkers KC-taken deelnemen aan deze drie opleidingen. Van hen zijn er dertien gestart met de opleiding voor beslisambtenaren.

Verschillende teamchefs KC-taken gaven nog aan dat het niet wenselijk is dat medewerkers vele weken aan onderwijs moeten gaan besteden omdat dit een behoorlijk wissel zou trekken op hun bezetting en dit ook nog eens een behoorlijk financiële impact op de bestaande budgets zou hebben. Dit wordt in enkele eenheden opgevangen door nieuwe medewerkers zelf intern op te leiden.

Analyse

Uit 60% van de personeelsdossiers blijkt niet of betrokkene is geschoold op het terrein van KC-taken. Dit is deels terug te voeren op onvolledige dossiervorming maar ook duidt dit erop dat een betrekkelijk groot aantal medewerkers KC-taken niet specifiek is opgeleid voor hun functie. Alhoewel dit niets zegt over hun feitelijk functioneren ontbreekt daarmee wel een waarborg voor een adequate functievervulling.

Conclusie

De Inspectie stelt vast dat uit de personeelsdossiers niet blijkt dat de medewerkers KC taken voor wat betreft de taakuitvoering in het kader van de Wpbr een gerichte opleiding hebben gevolgd.

3.4 Goede informatiepositie

Bevindingen

De medewerkers van de teams KC-taken hebben via Blueview toegang tot gegevens en documenten uit de bedrijfsprocessensystemen en opsporingssystemen van de politie.

Naast Blueview is het registratiesysteem Verona specifiek van belang voor de teams KC-taken omdat daarin alle informatie met betrekking tot de uitvoering van de KC-taken moet worden opgenomen. De minister heeft bij brief van 28 maart 2012 aan de Tweede Kamer aangegeven dat Verona moet worden aangepast teneinde de korpsleiding in staat te stellen nadrukkelijker zijn verantwoordelijkheid te nemen. Deze aanpassing is gerealiseerd. Sinds 2014 biedt Verona de mogelijkheid managementinformatie te genereren, zoals overzichten van afgegeven vergunningen in een bepaalde periode.

De medewerkers KC-taken hebben via Blueview toegang tot de politiesystemen BVH, HKS, CVI, Antecedenten, mutaties en aandachtsvestigingen. Indien de naam van een persoon die al bekend is in Verona tevens in BVH wordt ingevoerd, ontvangt het betreffende team KC-taken automatisch een signaal. Sinds september 2015 is er ook een directe koppeling tussen de systemen Verona en BVI-B. Daardoor kunnen de medewerkers KC-taken via BVI-B ook Verona in andere eenheden raadplegen. Sinds september 2015 is er ook een directe koppeling tussen de systemen Verona en Blueview. Medewerkers van de teams KC-taken zijn niet geautoriseerd om de systemen BVO en Summ-IT te raadplegen.

Om de betrouwbaarheid van vergunningaanvragers te kunnen toetsen, hebben deze medewerkers in sommige gevallen aanvullende informatie van bijvoorbeeld de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) nodig. Dit is bijvoorbeeld aan de orde indien een medewerker KC-taken twijfel heeft over iemands achtergrond. De medewerkers van DRIO hebben toegang tot meer politiesystemen dan de medewerkers KC-taken. Elke politie-eenheid beschikt over een DRIO. Een DRIO voorziet de eenheid 24 uur per dag van actuele informatie ten behoeve van de sturing op en de ondersteuning van de uitvoering van het politiewerk.

De DRIO's zijn, met de district- en dienstinformatieknooppunten, gedeconcentreerd aanwezig in de districten en diensten. De medewerkers KC-taken raadplegen in sommige gevallen ook de wijkagent of de afdeling Jeugd en Zeden.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de samenwerking tussen de teams KC-taken en de DRIO's over het algemeen goed verloopt. Van een eenduidige inrichting van de samenwerking is geen sprake. In sommige eenheden maakt een DRIO-medewerker fysiek onderdeel uit van een team KC-taken, in andere eenheden werken de DRIO-medewerkers in andere gebouwen dan de teams KC-taken. In hoofdstuk 3.5 gaat de Inspectie verder in op de randvoorwaarde uniform werken. Omdat een uniforme werkwijze ook min of meer gelijke samenwerking tussen verschillende onderdelen veronderstelt, vindt de Inspectie dit een punt van aandacht.

Gebleken is dat alle teams KC-taken zijn toegerust om via Blueview actuele politieregistraties op naamsniveau te vergelijken met verlofhouders die in het systeem Verona bekend zijn, en dat zij dat in de praktijk ook doen. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat in de praktijk direct actie wordt ondernomen als daar aanleiding toe bestaat. Voorts is uit informatie van de medewerkers KC-taken naar voren gekomen dat zij naast de genoemde informatiebronnen nauwelijks gebruik maken van open bronnen of van sociale media.

Analyse

Een goede informatiepositie van de politieambtenaren die zich bezighouden met het aanvraagproces en met het toezicht in het kader van de Wpbr is van essentieel belang. Uit het onderzoek is gebleken dat de medewerkers van de teams KC-taken Blueview kunnen raadplegen. Bovendien ontvangt het betreffende team KC-taken via Blueview automatisch een signaal indien over een persoon die staat geregistreerd in Verona informatie wordt ingevoerd in BVH. Daarnaast is het systeem Verona inmiddels zo aangepast dat het ook managementinformatie genereert.

Voor het verkrijgen van inlichtingen zijn de medewerkers van de teams KC-taken soms afhankelijk van andere onderdelen van de politie, zoals DRIO's. Uit het onderzoek is gebleken dat de samenwerking met deze onderdelen niet op eenduidige wijze is ingericht maar volgens betrokkenen wel goed verloopt.

Conclusie

De Inspectie stelt vast dat de medewerkers KC-taken via Blueview actuele politieregistraties op naamsniveau vergelijken met vergunningaanvragers in Verona en dat zij actie ondernemen indien informatie uit de politiesystemen daar aanleiding toe geeft. Bovendien verloopt de samenwerking met de informatiediensten DRIO over het algemeen goed. Een aandachtspunt is het nog steeds moeten werken met papieren dossiers.

3.5 Uniforme werkwijze

Bevindingen

Er wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen administratief toezicht en operationeel toezicht.

Onder administratief toezicht wordt verstaan:

- verifiëren gegevens: uitgevoerd door de administratief medewerker.
- signaleren (door kwaliteitsbeheerder) en herstellen (door behandelaar) van gemaakte (invoer)fouten.
- maken lijsten t.b.v. operationeel toezicht / management: uitgevoerd door de behandelaar en uit te zetten door de coördinator toezicht.

Onder operationeel toezicht wordt verstaan:

- Controle ten behoeve van vergunningverlening of –verlenging: uit te voeren door (senior) medewerker toezicht. Dit is een controle van een beveiligingsbedrijf of onderzoeksbureau (organisatie op orde).
- Specialistisch regulier toezicht: uit te voeren door (senior) medewerker toezicht. Dit zijn gerichte controles op bedrijven op basis van Risicoanalysemodel of overige verkregen informatie, zoals bijvoorbeeld vanuit het Sociaal Fonds Particuliere Beveiliging, en gerichte controle op particuliere onderzoeksbureaus op juiste naleving van de Privacygedragscode (bescherming van de burger).
- Het algemeen toezicht wordt uitgevoerd door medewerkers basispolitiezorg, daarbij ondersteund door medewerkers toezicht op zaken als expertise, instructie, informatie en coördinatie. Dit is met name het 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.

In het TC-overleg van 5 januari 2011 is aan alle 25 TC’s (van de 25 voormalige regio’s) het risicoanalyse-instrument en het draaiboek toezicht Wpbr uitgereikt. Uit een interne enquête van de politie in 2012 bleek dat planmatige controle van beveiligingsbedrijven vrijwel niet plaatsvond. De analyse tool werd niet gebruikt. Als er werd gecontroleerd dan was dit veelal als er advies moest worden uitgebracht in verband met vergunningverlening of vergunningverlenging. In de helft van de (toen nog) korpsen vond controle plaats op horecaportiers. Vrijwel alle teams gaven in hun toelichting aan te kampen met te weinig personeel om toezicht en handhaving goed op te zetten. Het accent lag op de vergunningverlening.

De politie heeft aangegeven dat het weinig aandacht heeft kunnen geven aan die taken omdat de focus van de teams KC-taken lag op de uitvoering van de taken die met name voorkomen uit de verbetermaatregelen naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn in 2011. Toch heeft de politie de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Zo is de informatiepositie van de medewerkers van de teams KC-taken en de verbinding van die teams met andere onderdelen van de politie sterk verbeterd.

Uit het dossieronderzoek en uit de interviews in de zes geselecteerde eenheden blijkt dat het gespecialiseerde reguliere toezicht niet of nauwelijks wordt uitgevoerd.

In de praktijk is het beleid gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóór en het reageren op signalen, informatie die wordt gebracht. Vrijwel alle gaven in hun toelichting aan te kampen met te weinig personeel voor het toezicht om pro-actief te controleren. Dit zijn bijvoorbeeld gerichte controles op bedrijven door senior medewerkers van de teams.

Analyse

De Inspectie stelt vast dat de teams KC-taken bij het aanvraagproces conform de werkinstructies handelen en dat er sprake is van een uniforme werkwijze. Voor wat betreft het toezicht stelt de Inspectie vast dat dit niet, of niet op uniforme wijze is georganiseerd. In de praktijk is het beleid van de politie gericht op een zorgvuldige controle en toetsing vóór en het reageren op signalen, informatie die wordt gebracht. Zo is de informatiepositie van de medewerkers van de teams KC-taken en de verbinding van die teams met andere onderdelen van de politie sterk verbeterd met betrekking tot het administratieve toezicht. Het pro-actieve Wpbr-toezicht is niet of nauwelijks vormgegeven en vindt ook niet of nauwelijks plaats.

Doordat dit pro-actieve toezicht niet of nauwelijks plaatsvindt ontstaat het risico dat de politiemensen op straat niet weten of de beveiligers en de portiers waarmee ze te maken krijgen aan alle eisen voldoen. Als ze dat wel zouden weten dan zou er toe kunnen leiden dat er door samen te werken structureel minder inzet van politie in bijvoorbeeld een uitgaansgebied nodig is.

Conclusie

De politie heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt, met name op het gebied van het administratieve toezicht. Maar er zijn ook knelpunten. Deze betreffen vooral het gespecialiseerde toezicht (en de opleiding daarvoor van de betrokken medewerkers. Het specialistische toezicht is nog niet of nauwelijks vormgegeven en vindt ook niet of nauwelijks plaats.

4 Conclusies en aanbevelingen

Zeven jaar geleden (2009) heeft de Inspectie een onderzoek gedaan naar hoe de politie toezicht hield in het kader van de Wpbr. De Inspectie constateerde toen dat de organisatie van de afdeling Bijzondere Wetten aangepast dient te worden als men de taak binnen de bestaande sterkte wil blijven doen. Dat zelfde geldt voor de gebruikte functieprofielen maar voornamelijk voor het werk dat de medewerkers van de afdeling uitvoeren. De belangrijkste aanbeveling die uit het onderzoek volgde luidde: *“Richt de afdeling Bijzondere Wetten (=team KC-taken) realistisch in, zodat deze met de huidige sterkte alle taken wel aan kan.”*

Na aanleiding van het rapport *Kwaliteit in particuliere veiligheid?! Politietoezicht op de particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* heeft ministerie van Justitie verder op 8 oktober 2009 een bijeenkomst met alle betrokken partijen georganiseerd. Uitkomst hiervan was het vormen van een regiegroep *“Versterking toezicht op de particuliere veiligheidsbranche”*. In overleg met deze regiegroep heeft het ministerie een plan van aanpak opgesteld wat tot doel had vooral het repressieve toezicht te verstrekken. Beide doelstellingen zijn nog niet gerealiseerd.

De Inspectie is zich ervan bewust dat de door de minister gewenste aanpassingen hebben moeten plaatsvinden in een voor de politie turbulente periode. De omvorming van 25 politieregio's naar een landelijk korps per 1 januari 2013 en de daarmee samenhangende personele reorganisatie en invoering van het Landelijk Functiehuis Nationale Politie hebben een zware wissel getrokken op de gehele organisatie, en doen dat nog steeds.

Het negeren van de impact daarvan zou geen recht doen aan de verbetering van de prestaties van de politie op dit terrein. Tegelijkertijd stelt de Inspectie vast dat het door de politie gevoelde capaciteitstekort voor de uitvoering van de KC-taken al ruim vóór de reorganisatie speelde, maar nog steeds een terugkerend thema is.

4.1 Conclusies

De Inspectie komt tot de volgende conclusies:

- De Inspectie stelt vast dat de nationale politie duidelijke richtlijnen heeft opgesteld voor de nieuwe werkwijze en deze op effectieve wijze heeft gecommuniceerd met de eenheden. De medewerkers van de teams KC-taken kennen de richtlijnen en zijn daarmee gaan werken.
- De Inspectie stelt vast dat het aantal medewerkers van de teams KC-taken overeenkomt met het Inrichtingsplan nationale politie en het daarop gebaseerde Beheerplan 2015 Nationale politie. De gewenste omvang van de teams KC-taken vraagt volgens de Inspectie echter om nader onderzoek. Zowel de opbouw als de samenstelling van de teams KC-taken loopt landelijk sterk uiteen. Aandachtpunten zijn daarnaast de positie van de boa's en de verwachte uitstroom van ervaren medewerkers, alsmede de huisvesting van de teams.
- De Inspectie stelt vast dat uit de personeelsdossiers niet blijkt dat de medewerkers KC taken voor wat betreft de taakuitvoering in het kader van de Wpbr een gerichte opleiding hebben gevolgd.
- De Inspectie stelt vast dat de medewerkers KC-taken via Blueview actuele politieregistraties op naamsniveau vergelijken met gegevens in Verona en dat zij actie ondernemen indien informatie uit de politiesystemen daar aanleiding toe geeft.

- De politie heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt, met name op het gebied van het administratieve toezicht. Maar er zijn ook knelpunten. Deze betreffen vooral het gespecialiseerde toezicht (en de opleiding daarvoor van de betrokken medewerkers. Het specialistische toezicht is nog niet of nauwelijks vormgegeven en vindt ook niet of nauwelijks plaats.

De slotconclusie is dat wat betreft de werkwijze van de politie in het kader van haar KC-taken op het gebied van de Wpbr de afgelopen jaren al het nodige door de politie is bereikt, maar óók dat de prestaties van de politie op verschillende aspecten ervan nog duidelijk moeten verbeteren.

4.2 *Aanbevelingen*

De Inspectie doet de korpschef van de nationale politie de volgende aanbevelingen:

- Bepaal mede op basis van de uitkomsten van de recente werklasmeting de noodzakelijke omvang en de gewenste samenstelling van de teams KC-taken en pas die teams, indien daar aanleiding voor is, op korte termijn aan. Daarbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan het vormgeven van het specialistisch toezicht.
- Zorg ervoor dat alle medewerkers KC-taken die zijn betrokken bij het aanvraagproces Wpbr-verloven daarvoor daadwerkelijk gericht en aantoonbaar zijn opgeleid.

Bijlage 1 Achtergrondinformatie

De door de korpschef op grond van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureau (Wpbr) uitgeoefende bevoegdheden (KC-taken) worden uitgeoefend onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenJ. Ze hebben betrekking op bijzondere wetgeving. Ze zijn belegd bij de politiechef van de regionale eenheid. De politie is wettelijk verplicht om deze taken uit te voeren. De verplichtingen zijn onder meer vastgelegd in de de Wpbr, maar ook in Wet wapens en munitie (Wwm), het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaren, de Flora en Faunawet (Ffw) en de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik (Wecg). De taken bestaan uit advisering, vergunningverlening en toezicht.

De KC-taken vormen een volwaardig onderdeel van de beleidscyclus in de eenheden en het is de bedoeling dat binnen de eenheden kwaliteit, eenduidigheid en efficiëntie van werkprocessen, systematische kennisontwikkeling en informatiehuishouding worden geborgd.

Wet- en regelgeving

Het oprichten van een particulier beveiligings- of recherchebureau is niet zomaar toegestaan. In de wet zijn hiervoor regels vastgelegd. Ook voor de leidinggevenden, het personeel en de uniformen van dergelijke bedrijven is in de wet een en ander vastgelegd. In dit onderdeel vindt u hierover meer informatie.

In de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de Wbpr)¹⁹ worden eisen gesteld aan bedrijven die beveiligings- of recherchewerkzaamheden verrichten.

De wet kent een vergunningplicht voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en stelt eisen aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van deze bedrijven. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de bewaking van de kwaliteit van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus worden in de wet verdeeld over de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de korpschefs, de Commandant van de Koninklijke marechaussee en de bedrijven zelf.

De wet geeft een algemeen kader en laat een aantal onderwerpen ter nadere regeling over aan de Minister van Justitie. Hieraan is uitvoering gegeven in de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de ministeriële regeling)²⁰ en in de Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: de circulaire)²¹.

Artikel 1 van de Wbpr geeft een definitie van **een beveiligingsorganisatie**, te weten: *"Een door een of meer personen in stand gehouden particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden"*. Beveiligingswerkzaamheden worden in artikel 1 van de Wbpr gedefinieerd als *"Het bewaken van de veiligheid van personen en goederen of het waken tegen verstoring van orde en rust op terreinen en in gebouwen"*. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet gaat het daarbij om activiteiten die (mede) zijn gericht op het voorkomen van criminaliteit.

De vraag of er sprake is van een beveiligingsorganisatie moet worden beantwoord aan de hand van de werkzaamheden zoals die concreet door een organisatie worden verricht. Daarbij zal de wijze waarop de werkzaamheden zijn georganiseerd een rol spelen. Verder kunnen - onder meer - het al dan niet optreden bij onregelmatigheden en de uiterlijke kenmerken van de medewerkers in

¹⁹ Wet van 24 oktober 1997, Staatsblad 1997, 500.

²⁰ Regeling van 3 maart 1999, Staatscourant 1999, 60.

²¹ Circulaire van 16 maart 1999, Staatscourant 1999, 60.

aanmerking genomen worden, bijvoorbeeld het dragen van uniforme kleding en het gebruik van portofoons of andere communicatieapparatuur.

Het in stand houden van een beveiligingsorganisatie zonder vergunning is op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wbpr verboden en strafbaar gesteld in artikel 1, sub 4, van de Wet economische delicten.

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

De definities van de verschillende soorten zijn te vinden in artikel 3 van de Wpbr.

Artikel 1 van de Wpbr geeft een definitie van **een recherchebureau**, te weten: *"Een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winstoogmerk recherchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen"*.

Recherchewerkzaamheden worden in artikel 1 van de Wpbr gedefinieerd als: *"Het vergaren en analyseren van gegevens"*. Particuliere recherchebureaus doen onderzoek op verzoek van een opdrachtgever, in het private domein. Het zal daarbij veelal gaan om onderzoek naar feiten en omstandigheden die de opdrachtgever op enige wijze schade toebrengen of zouden kunnen toebrengen, of feiten die anderszins onrechtmatig jegens de opdrachtgever kunnen zijn. Te denken valt aan onderzoek in verband met een vermoeden van fraude, gepleegd door mede- werkers van een bedrijf, de naleving van concurrentiebedingen, het natrekken van sollicitanten en het verzamelen van bewijs in verband met ontslagzaken. Vaak zullen dergelijke feiten tevens onder de omschrijving van een strafbaar feit vallen, maar dat is niet de invalshoek voor de particuliere recherche.

Particuliere recherche dient niet primair een strafrechtelijk of strafvorderlijk doel. De reactie op het onderzoek zal in de private sfeer liggen (bijvoorbeeld een ontslag of een regeling tot het betalen van schadevergoeding). Recherchebureaus houden zich niet bezig met strafvorderlijke opsporing. Die taak is voorbehouden aan politie en buitengewone opsporingsambtenaren, aan wie daartoe bij wet exclusieve bevoegdheden zijn verleend.

Het in stand houden van een recherchebureau zonder vergunning is op grond van artikel 2 van de Wpbr verboden en strafbaar gesteld in artikel 1, sub 4, van de Wet economische delicten.

Team KC taken

Volgens het *Inrichtingsplan nationale politie* krijgen de tien eenheden ieder een team Korpscheftaken. In het kader van de één-loketfunctie worden alle eenheden voorzien van een digitale postbus die de functie heeft om het inkomen en uitgaand berichtenverkeer te stroomlijnen. Aanvragen voor informatie, toestemming en vergunningverlening alsmede meldingen van beveiligingsobjecten kunnen door klanten via dit loket ingediend worden. De afhandeling door de politie zal ook zo veel mogelijk langs dit kanaal plaatsvinden. Voor zover nog geen sprake is van digitale afhandeling, wordt ernaar gestreefd om dit proces volledig te automatiseren. De afhandeling van aanvragen met betrekking tot de Wwm dient middels het dienstenloket te worden gerealiseerd.

Kerntaken van het team zijn het:

- inrichten van een één-loketfunctie om het inkomend en uitgaand berichtenverkeer te stroomlijnen;
- adviseren bij de aanstelling van boa's;
- geven van toestemming voor particulier beveiligers, een wapenvergunning of een jachtakte (vergunningverlening);
- uitoefenen van toezicht ten dienste van de openbare orde en veiligheid.

Het team wordt operationeel aangestuurd door een operationeel specialist. De operationele aansturing binnen het team is belegd bij (een) operationeel expert(s) van de gebiedsgebonden politiezorg (GGP). Alle uitvoerende en coördinerende taken zijn toebedeeld aan senioren, generalisten en medewerkers GGP, terwijl taken op het gebied van de politieke administratie worden verricht door assistenten Intake en Service.

De politie heeft op basis van wet- en regelgeving een aantal taken en bevoegdheden om toezicht uit te oefenen op de vergunningplichtige particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Voor de aanvraag van een vergunning of toestemming voor het te werk stellen van een beveiligers of onderzoeker wordt meestal de afdeling bijzondere wetten of korpscheftaken ingeschakeld. Voorafgaand aan de fase van handhaving zijn de mogelijke taken van de politie onder andere het toetsen van de betrouwbaarheid.

Als het gaat om de betrouwbaarheid bij de wet wordt een onderscheid gemaakt in de betrouwbaarheid van de onderneming en de betrouwbaarheid van de beveiligingsmedewerker of particulier onderzoeker. Als het gaat om de betrouwbaarheid van de individuele medewerker van een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau moet de korpschef de zogenaamde 'toestemming' verlenen.²² Onderdeel 2.1 van de circulaire geeft nadere invulling aan de wijze waarop de betrouwbaarheid van de aanvrager van een vergunning wordt getoetst.²³ De aanvrager mag in principe de laatste vier jaar niet zijn veroordeeld tot het betalen van een geldboete in verband met het plegen van een misdrijf en hij mag de laatste acht jaar niet zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf in verband met het plegen van een misdrijf.

Als in processen-verbaal en politierapporten andere bekende en relevante feiten omtrent aanvrager bekend zijn, kunnen deze worden meegenomen in de beoordeling. Dit geeft de politie de mogelijkheid om die argumenten mee te laten wegen die schadelijk kunnen zijn voor het imago van de branche en de betrouwbaarheid van de medewerkers (bijvoorbeeld een mobiele surveillant met veel snelheidsovertredingen, betrokkenheid bij ongevallen) of andere incidenten die nog niet tot een veroordeling hebben geleid.

Naar aanleiding van de uitkomst van het onderzoek zal de korpschef of de commandant van de Koninklijke Marechaussee - als de aanvrager op Schiphol beveiligingstaken wil gaan uitoefenen - bepalen of de verkregen informatie leidt tot mogelijke ongeschiktheid voor de beveiligingstaak of werkzaamheden in een recherchebureau.

²² De wet spreekt over de betrouwbaarheid in artikel 4 lid 1 over de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen. Er wordt alleen gesproken over voornemens en antecedenten. Er wordt niet nader uitgewerkt op welke wijze dit dient te geschieden. Wel wordt in hetzelfde artikel gesteld dat de eisen die worden gesteld moeten voldoen aan de bij of krachtens de in artikel 6 tot en met 10 van de wet gestelde regels. In artikel 7 lid 5 komt de bekwaamheid en de betrouwbaarheid van de medewerker aan de orde. De ondernemer die de aanvraag doet, alsmede de bestuurders van de onderneming moeten dus blijken de zinsnede van artikel 4 lid 1 aan deze eisen voldoen. In dit artikel wordt vereist dat men moet voldoen aan de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid. De eisen voor bekwaamheid zijn nader uitgewerkt in de paragraaf over opleidingen en diploma's.

²³ Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid vindt onder andere een screening plaats. Een screening houdt in dat er een onderzoek wordt gedaan naar feiten of omstandigheden die invloed kunnen hebben op de beslissing om ten aanzien van de betrokkene de 'toestemming' te verlenen. Deze screening wordt uitgevoerd door de plaatselijke politie in de vestigingsplaats van de beveiligingsorganisatie of het recherchebureau die de aanvraag heeft gedaan. Het individu met betrekking waartoe het onderzoek naar de betrouwbaarheid zich strekt, wordt hierna 'de aanvrager' genoemd.

Bijlage II Steekproef dossieronderzoek

Er zijn in Nederland ongeveer 36.000 particuliere beveiligers. Per jaar worden er circa 7.000 nieuwe vuurwapenvergunningen verleend. Stel dat dit evenredig over de maanden is verdeeld, dan komt dit neer op 600 dossiers in een periode van één maand.

Bij de berekening van de steekproef worden de volgende voorwaarden gehanteerd.

- De grootte van de populatie (aantal dossiers): $N=600$.
- Er zijn twee mogelijkheden. Een dossier voldoet of wel of niet aan de gestelde eisen: p (de kans op een bepaalde uitkomst) is in theorie dus 50%.
- De foutmarge: $F= 10\%$.
- Betrouwbaarheidspercentage 99%/standaardafwijking: $z=2,06$.
- Grote van de steekproef (aantal te onderzoeken dossiers) n .

$$n \geq \frac{N \times z^2 \times p(1-p)}{z^2 \times p(1-p) + (N-1) \times F^2}$$

Met een geschat aantal van 600 dossiers (N) komt dit neer op een steekproefomvang van ten minste 131 dossiers. De Inspectie heeft in dit onderzoek gekozen voor een steekproefomvang van 150 dossiers (vijftien per eenheid).

Bijlage III

Gebruikte afkortingen

AO	Algemeen Overleg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BVH	Basisvoorziening handhaving
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bpz	Basis politiezorg
Cpbr	Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureau's
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie
DROS	Dienst Regionale Operationele Samenwerking
Ffw	Flora- en faunawet
Fte	Full-time equivalent
GGP	Gebiedsgebonden politiezorg
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KC	Korpschef
LFNP	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
Minister van VenJ	Minister van Veiligheid en Justitie
OvR	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RCT	Regionale Coördinatie Taken
RKC	Raad van Korpschefs
Rpbr	Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureau's
VenJ	Veiligheid en Justitie
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Wecg	Wet explosieven voor civiel gebruik
Wpbr	Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureau's
Wwm	Wet wapens en munitie

Missie Inspectie VenJ

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie. Ze doet dat om de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen inzichtelijk te maken, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 dp Den Haag
Postbus 20301 | 2500 eh Den Haag
www.ivenj.nl

© Inspectie Veiligheid en Justitie | December 2015

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

Publicatienr: j-*****