

## **Het schemergebied van de particuliere beveiliging**

Particuliere beveiliging heeft in enkele decennia een enorme vlucht doorgemaakt. Alhoewel de politie qua personeelsomvang vooralsnog in het voordeel blijft, lijkt de zichtbaarheid van beveiligers die van agenten te (gaan) overtreffen. Tegelijkertijd is particuliere beveiliging, inclusief particuliere toezichthouders, een kwetsbare branche. Bevoegdheden ontbreken meestal, terwijl veel van medewerkers wordt verwacht. En de overheid is steeds vaker opdrachtgever.

Particuliere beveiliging is een groeimarkt die bestaat uit tal van sectoren variërend van manbewaking en recherchebureaus tot leveranciers en installateurs van geavanceerde apparatuur. Het is, kortom, lastig te duiden wat particuliere beveiliging is. Dit artikel beperkt zich daarom tot de grootste sector van de markt: manbewaking. Voor een groot deel bestaat deze uit 'klassieke' beveiligers die in en om onder meer winkelcentra, kantoorpanden en de luchthaven werkzaam zijn. Daarnaast is de sector van particuliere toezichthouders in opkomst. Zij surveilleren over straat of handhaven specifieke regelgeving omtrent bijvoorbeeld fout parkeren. Het gaat bij bewaking en toezicht om professionals die de volgende kenmerken gemeen hebben: zij (1) dragen meestal een uniform (2), zijn ongewapend, hoewel het gebruik van honden voor beveiligers is toegestaan, (3) hebben zowel private als publieke opdrachtgevers en (4) bieden hun diensten tegen betaling aan. Toezicht en beveiliging zijn *big business* geworden. Omzetcijfers laten een stijging zien van €162 miljoen in 1987 naar €1.29 miljard in 2006.

Beveiligers ontlenen hun autoriteit aan huisregels en toegangsvoorwaarden. Passagiers van een vliegtuig geven impliciet toestemming voor fouillering en het doorzoeken van persoonlijke bezittingen. Bij particuliere toezichthouders ligt het ingewikkelder. In het publieke domein hebben zij geen enkele bijzondere bevoegdheid, uitgezonderd de vervulling van een BOA-functie (Buitengewoon OpsporingsAmbtenaar). BOA's mogen voor kleine overtredingen bekeuren. Tussen 1980 en 2007 hebben beveiligingsbedrijven hun personeelsbestand zien groeien van 10.000 naar circa 30.000. Volgens tellingen van de branchevereniging voor particuliere beveiligingsorganisaties (VPB) opereren er in totaal 250 tot 400 bedrijven in Nederland. Een drietal ondernemingen domineert de markt. Geteld in fulltime werkwerken beschikt de politie over 53.000 fte (36.000 fte executief personeel), terwijl de beveiligingsbranche tot 26.049 fte komt. Toch zijn beveiligers en hun collega-toezichthouders steeds nadrukkelijker in de samenleving aanwezig. Hun zichtbaarheid lijkt die van de politie te (gaan) overtreffen.

## **Overheidsondersteuning**

Het bedrijfsleven is tot op heden de grootste klant van particuliere beveiligingsfirma's. Veiligheid is in toenemende mate een integraal onderdeel van bedrijfsvoeringen gaan uitmaken. De relatie tussen overheid en beveiligingsbranche is moeizamer van aard. In tegenstelling tot buitenlandse situaties heeft er echter wel enige progressie in samenwerking plaatsgevonden. Nederland kent sinds 1992 een Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding dat de coöperatie tussen overheid en bedrijfsleven moet bevorderen. Daarnaast hebben de Raad van Hoofdcommissarissen en de VPB in 1994 een convenant getekend. Toch is echte samenwerking slechts mondjesmaat van de grond gekomen. Initiatieven bleven vaak steken in ideologische discussies over 'wie' 'waar' mocht werken. De politie was voor straat en weg verantwoordelijk, beveiligers moesten binnen (semi-)publieke gebieden blijven

opereren. Wat ‘privaat’ of ‘publiek’ haarscherp betekende, bleef ongewis. Evenals de vraag hoe het zat met beveiligingsauto's die toch over de openbare weg naar hun klanten moesten komen. De oplossing: zij surveilleerden niet echt, maar reden van het ene object naar het andere object.

Sinds een jaar of vijf heeft er terloops een kentering in deze wat krampachtige verhoudingen plaatsgevonden. Beveiligingsgiganten zoals Group 4 Securicor (G4S) bieden tegenwoordig overheidsondersteunende diensten aan. Binnen dit kader levert de multinational medewerkers aan het gevangeniswezen, inclusief asielzoekerscentra en uitzetcentra. Ontstaan als pragmatische oplossing voor het personeelsgebrek bij de bewaking van zogenaamde ‘bolletjesslikkers’ op Schiphol, heeft de particuliere sector zich zodoende een stevige positie in de detentiewereld verworven. G4S geeft thans zelfs trainingen aan overheidsfunctionarissen. Een tweede lijn binnen overheidsondersteunende dienstverlening betreft privaat toezicht in het publieke domein. Ondanks officiële politieke terughoudendheid is het pleit in dezen feitelijk beslecht. Bedrijven leveren toezichthouders, ov-controleurs en parkeercontroleurs aan tal van gemeenten en stadsdelen. Sommigen van hen met opsporingsbevoegdheid, als BOA. De beveiligingsbranche speelt gretig op de door de overheid geboden mogelijkheden in. Zeker nu de markten van winkelcentra en bedrijventerreinen een verzadigingspunt bereiken, bestaat er behoefte aan nieuwe wingebieden. Het overnemen van diensten in het publieke domein is dan een logische volgende stap.

### **Kwetsbaar**

De veranderde houding ten aanzien van particuliere beveiligers en toezichthouders wekt verbazing. Vooral omdat de overheid nauwelijks zicht heeft op de branche. Zoals aangegeven wordt het aantal operationele beveiligingsbedrijven op 250 tot 400 geschat. Hoeveel bedrijven er in totaal actief zijn is echter weinig inzichtelijk. Het aantal vergunninghouders op de beveiligingsmarkt loopt volgens gegevens van het Ministerie van Justitie richting de tweeduizend. Daar staat tegenover dat bedrijven wettelijk verplicht zijn een jaarverslag bij Justitie in te leveren, maar voor de werkvloer is het onduidelijk wat hier precies mee gebeurt – aangenomen dat bedrijven hun verplichting nakomen en (juiste) gegevens verstrekken. Het ministerie is gestopt met het publiceren van overzichten en een gemiddeld politiekorps heeft geen idee wat er aan particuliere beveiliging binnen hun regio speelt.

Voorts is het is relatief eenvoudig een vergunning te halen (beveiligingsdiploma en politiescreening zijn genoeg), waardoor er een ware run is ontstaan. Daarbij komt dat politieregio's een niet even streng beleid voeren. Onderzoeksbureau Regioplan geeft aan dat als gevolg hiervan afgewezen bedrijven gaan ‘shoppen’: zij proberen elders alsnog een toestemming te verkrijgen. En mocht het dan nog niet lukken, kan voor een luttel bedrag het beveiligingslogo eenvoudig in een dumpzaak worden verkregen. Schaf een pak aan, plak er een ‘v'tje’ (het logo) op, kopieer het vrij makkelijk te vervalsen legitimeringsbewijs en wordt beveiligiger. Controle is er niet of nauwelijks. Geen politieprioriteit. Hoe grootschalig dergelijke misstanden voorkomen valt moeilijk in te schatten, maar de mogelijkheid is er.

Uit het voorgaande blijkt dat de overheid zich maar zeer beperkt voor de branche interesseert. Daarom heeft de VPB tot zelfregulering en gedragscodes besloten. Nieuwe leden moeten door een soort ballotagecommissie, maar het komt zelden voor dat ledenaanvragen worden geweigerd. Een ander punt is dat het aantal aangesloten bedrijven (circa 80) buitengewoon gering is, al dekken zij qua werknemertotaal wel het gros van de markt. En ondanks voortgang in zelfregulering, is particuliere beveiliging (kleinere firma's voorop) nog steeds een gesloten branche.

Men houdt niet van klokkenluiders. Commerciële overwegingen staat meldingen van overtredingen door collega's veelal in de weg. Dit alles wil geenszins zeggen dat er van alles mis is met particuliere beveiliging. Officiële gegevens ontbreken, er valt in algemene termen niets over te zeggen. Slechts af en toe komen incidenten waar beveiligers bij betrokken zijn in het nieuws, vooral als het ernstig is: een recente roof in de Amsterdamse stadsbibliotheek, een dode tijdens Beatstad-festival dit jaar in Den Haag en een ander dodelijk slachtoffer tijdens een Formule 1-evenement in Rotterdam vorig jaar. Wat er precies is voorgevallen, blijft gissen.

Nochtans rijst één beeld op: particuliere beveiliging is een kwetsbare branche. Beveiliging en toezicht blijven mensenwerk, waar de laatste jaren dan ook flink in is geïnvesteerd. Het opleidingsstelsel heeft ontegenzeggelijk kwaliteitsverbeteringen ondergaan. Toch blijven er zorgen. Het aanspreken van bijvoorbeeld hangjongeren of uitbundige feestgangers is geen gemakkelijke klus. Doorgewinterde politiemensen hebben hier soms al problemen mee, laat staan particuliere beveiligers en toezichthouders met een relatief bescheiden opleiding en ervaring. Dit roept de vraag op of zij voldoende gezag en autoriteit bezitten. Deze vraag wordt des te prangender als we bedenken dat gemeenten uit kostenoverwegingen nogal eens aspiranten (beveiligers of toezichthouders in opleiding) over straat laat surveilleren. Medewerkers dus zonder een echt diploma op zak.

Hieruit volgt dat de privatisering van toezicht (en daarmee handhaving) negatieve consequenties kan hebben voor de legitimiteit van veiligheidszorg. Burgers worden door tal van functionarissen aangesproken, waarvan bijzondere bevoegdheden gering en meestal afwezig zijn. Dit kan averechtse effecten in de hand werken. Assertieve burgers 'pikken het niet', wat disrespect, beledigingen, agressie en tenslotte escalatie in de hand zou kunnen werken. Tevens moet met detentiecentra – toch al precaire plaatsen – niet lichtzinnig worden omgesprongen. Onlangs berichtte de krant *The Independent* over mishandelingen van uitgeprocedeerde asielzoekers door commercieel beveiligingspersoneel in het Verenigd Koninkrijk. Wanneer deze beschuldigingen waar zijn, is beschadiging van het vertrouwen dat de Britse rechtsstaat geniet aannemelijk. Ook Nederland is gewaarschuwd.

### **Moratorium**

Het lijkt geen twijfel dat de groei van particuliere beveiliging doorzet. Beveiliging is een op expansie gerichte markt die alle ruimte neemt die zij krijgt. Derhalve hebben we een moratorium nodig op de visieloze privatisering van veiligheidstaken. Politici en beleidsmakers dienen met een duidelijk gezichtspunt, een doortimmerd plan te komen. Ten eerste moeten gemeenten en politiekorpsen een goed overzicht krijgen van de (legale en illegale) beveiligingsinitiatieven die in hun jurisdicties worden ontplooid. Een helder totaalbeeld staat voorop. Samenhangend behoren overheden zorg te dragen voor duidelijke coördinatie en communicatie. Om daartoe te komen zullen forse investeringen in de regierol van gemeenten en politiekorpsen nodig zijn. De overheid zal de sturing van veiligheid meer naar zich toe moeten trekken.

Ten tweede, als lokale overheden tot de inzet van particulier toezicht besluiten, verdienen duidelijke richtlijnen en handhaafbare controlemechanismen de voorkeur. Sowieso moeten beleidsmakers met professionele en integere bedrijven in zee gaan. De VPB is een mogelijke optie. Via een kwaliteitskeurmerk controleert de branchevereniging haar leden en leden controleren elkaar. Hoewel de doeltreffendheid van dit instrument, zoals betoogd, evaluatie behoeft, is enige borging beter dan geen enkele. Aansluitend schreeuwt het toezicht op beveiliging om aandacht. Hoewel bedrijven wettelijk verplicht zijn klachtenregelingen te treffen, is niet transparant hoe

zij met klachten omgaan. Als gedupeerden überhaupt melding maken en weten waar ze met hun klachten heen moeten. Momenteel is een 'zwarte lijst' van beveiligingsbedrijven in de maak. Deze zou via een klachtenregistratiesysteem openbaar toegankelijk moeten worden gesteld.

Ten derde behoeven burgers in gelijke mate veiligheid en verdient iedereen dezelfde behandeling voor de wet. Derhalve is het cruciaal dat particuliere beveiligers en toezichthouders onderschikt en afhankelijk blijven van politieagenten. Het geweldsmonopolie is niet voor niets een overheidsmonopolie. Tot slot blijft kennisvergaring over de aard en omvang van particuliere beveiliging noodzakelijk. Dit geldt in het bijzonder voor een grondige visieontwikkeling op de branche – voor hoe het verder moet met publiek-private samenwerking, regie, controle, regulering alsmede brede acceptatie van particuliere beveiligers en toezichthouders. Wetenschappelijke publicaties bieden dan goede aanknopingspunten, want niets is immers zo praktisch als goede theorie.

Ronald van Steden is als politicoloog verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, in het bijzonder de afdeling Bestuur en Organisatie, van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Op 20 december aanstaande hoopt hij om 13:45 uur aan de VU op zijn dissertatie over particuliere beveiliging te promoveren.