

Vergaderjaar 2008–2009

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 93

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKS-RELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2009

Tijdens een overleg op 19 november 2007¹ is toegezegd dat uw Kamer zal worden geïnformeerd over de kwaliteit van het toezicht van de politie in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) heeft op ons verzoek onderzoek gedaan naar de wijze waarop de politie het toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus invult. Het rapport met de bevindingen van de Inspectie OOV zenden wij u hierbij, mede namens de minister van Defensie, toe.² In deze brief geven wij u onze reactie op dit rapport en de aanbevelingen die daarin worden gedaan (deel 1).

Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens een algemeen overleg op 19 juni 2008³ bevat deze brief ook een standpunt over de positie van bedrijfsrecherche, forensische accountants en organisatieadviesbureaus in het licht van de Wpbr (deel 2).

Bij het debat op 3 juli 2008 naar aanleiding van dit algemeen overleg⁴ is toegezegd dat bij de reactie op het rapport van de Inspectie OOV ook zal worden ingaan op de mogelijkheid van strafbaarstelling van opdrachtgevers van particuliere recherchebureaus voor het geven van opdrachten tot informatieverzameling waar illegale methoden voor moeten worden gebruikt. Deze toezegging wordt met deze brief ook gestand gedaan (deel 3).

1. Het rapport van de Inspectie IOOV

De Inspectie OOV heeft onderzocht hoe de politie toezicht houdt op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Bij het algemeen deel van dit onderzoek heeft de Inspectie OOV ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) betrokken die volgens de Wpbr is belast met het toezicht

¹ Kamerstukken 2007/08, 29 628 en 31 200 VII, nr. 42.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken 2007/08, 29 279 en 31 200 VI, nr. 79.

⁴ Handelingen II 2007/08, blz. 105–7609.

op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus gevestigd op luchtvaartterreinen.

Het rapport bevat een beschrijving van de taken van de politie en de wijze waarop de uitvoering van deze taken is georganiseerd, alsmede van de wijze waarop de sturing op en de borging van de toezichthoudende taken plaatsvindt. Voorts geeft het rapport een beeld van de uitvoering van het toezicht in de praktijk.

In haar rapport maakt de Inspectie OOV onderscheid tussen preventieve (betrouwbaarheidsbeoordelingen) en repressieve (toezicht op de juiste uitvoering van de Wpbr en handhaving) toezichtstaken. De Inspectie OOV concludeert dat de preventieve taken in de afgelopen jaren adequaat worden uitgevoerd. Ten aanzien van de repressieve taken concludeert de Inspectie OOV dat wel wordt gereageerd op signalen maar dat het pro-actieve toezicht gering is en daaraan onvoldoende sturing, borging, capaciteit en prioriteit wordt gegeven. Volgens het rapport heeft de conclusie betreffende het repressieve toezicht geen betrekking op de KMar die vanwege het hoge afbreukrisico en de bestuurlijke omgeving veel aandacht geeft aan de repressieve taken. Bij haar onderzoek is de Inspectie OOV niet gestuit op aanwijzingen die duiden op grote problemen en misstanden in de sector.

De Inspectie OOV beveelt een aantal maatregelen aan om de uitvoering van de toezichthoudende taken door de politie te versterken. Deze aanbevelingen zien op de verbetering van de informatiepositie, op het in overleg bepalen van het niveau van het toezicht en op het totstandbrengen van samenwerking en afstemming tussen de verschillende partijen met een toezichthoudende taak uit hoofde van de Wpbr. Tevens beveelt de Inspectie OOV een aantal concrete maatregelen aan om toezicht beter mogelijk te maken.

De Inspectie OOV heeft ook verkend in hoeverre het mogelijk is om een betrouwbaar beeld te krijgen van het aantal particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus dat niet voldoet aan de wettelijke vergunningplicht. Zij concludeert uit haar vooronderzoek dat het niet mogelijk lijkt om op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten een schatting te maken van het aantal vergunningplichtige actieve bedrijven zonder vergunning.

Reactie op het rapport van de Inspectie OOV

Het rapport geeft een goed inzicht in de wijze waarop het toezicht op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus wordt ingevuld. Uit het rapport komt naar voren dat het toezicht op dit moment in het algemeen wordt uitgevoerd in overeenstemming met het ambitieniveau bij de totstandkoming van de Wpbr. In de praktijk betekent dit dat het accent van het toezicht ligt bij preventieve taken: de advisering bij de vergunningverlening en de beoordeling van de betrouwbaarheid en bekwaamheid van medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De repressieve taken: toezicht op de naleving van de Wpbr en handhaving, wordt reactief ingevuld, overwegend naar aanleiding van signalen.

Op basis van de bevindingen van de Inspectie OOV concluderen wij dat in het algemeen een goede invulling wordt gegeven aan de preventieve toezichtstaken. Tevens concluderen wij dat aan de repressieve toezichtstaken wel reactief uitvoering wordt gegeven maar dat deze taken onvoldoende pro-actief worden ingevuld. Wij achten het wenselijk dat het toezicht op de branche op een niveau wordt verricht dat vertrouwen geeft

dat de belangen van burger en samenleving in voldoende mate worden beschermd. De wenselijkheid van adequaat toezicht wordt onderschreven vanuit het gegeven dat de private veiligheidszorg in omvang toeneemt en particuliere beveiligers steeds vaker worden ingezet voor de beveiliging van de publieke ruimte. Tevens is uit eerder onderzoek gebleken dat naleving van de privacyregelgeving door particuliere recherchebureaus onvolledig is.

Om de kwaliteit van de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te bewaken is een adequate invulling van zowel preventief als repressief toezicht van belang. Wij verwachten dat beter kan worden toegezien op het acteren van deze organisaties en bureaus als het repressieve toezicht pro-actief (bijvoorbeeld steekproefsgewijs, cyclisch of thematisch) en waar mogelijk meer gericht en informatiegestuurd, wordt ingevuld. Daarbij merken wij op dat een pro-actieve invulling van de toezichtstaken in belang toeneemt naar mate de beveiliging meer in het publieke domein plaatsvindt. Overigens zal een actieve invulling van het toezicht ook bijdragen aan de versterking van de informatiepositie van de politie waar het gaat om de bestrijding van overlast en criminaliteit. Ook de politie onderschrijft het belang van een goede vervulling van zowel de preventieve als de repressieve toezichtstaken.

Ter uitvoering van de aanbeveling van de Inspectie IOOV wordt in overleg met partners het niveau van het toezicht bepaald en wordt bezien welke randvoorwaarden moeten worden vervuld om het toezicht op het gewenste niveau te krijgen. Het overleg hierover met de politie is inmiddels gestart. Daarbij wordt ook onderzocht op welke wijze het toezicht zo doelmatig mogelijk binnen de reguliere processen kan worden ingepast.

In het rapport worden voorts de volgende aanbevelingen voor een efficiëntere en effectievere uitvoering van het preventieve en repressieve toezicht gedaan.

Verbetering van de informatiepositie van de politie

De bevindingen van de Inspectie OOV tonen aan dat het noodzakelijk is dat de politie haar informatiepositie versterkt en daartoe haar gegevensbeheer verbetert. Het rapport bevat een daartoe strekkende aanbeveling aan de politie. Met de Inspectie OOV onderstrepen wij het belang van een goede informatiepositie om het toezicht op een efficiënte en effectieve wijze vorm te kunnen geven. Wij verwachten dat de politie de aanbeveling van de Inspectie OOV ter harte zal nemen.

Voor het toezicht op beveiligingsorganisaties is de verplichting om de politie te informeren over nieuwe werkzaamheden, van wezenlijk belang. Er zullen maatregelen genomen worden om de naleving van deze plicht door beveiligingsorganisaties te bevorderen, waarbij ook de mogelijkheid tot sanctionering zal worden betrokken. Gelijktijdig zal worden bezien of – ter beperking van de administratieve lasten – de meldingsprocedure kan worden vereenvoudigd.

Tot stand brengen van samenwerking en afstemming van partners in het (verticale)toezicht

Wij onderschrijven het standpunt van het IOOV dat samenwerking en afstemming tussen de verschillende toezichthouders van belang is om het toezicht zo efficiënt en effectief mogelijk in te vullen.

Naast de politie zijn het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) en de uitvoeringsdienst Justis van het ministerie van Justitie toezichthouders

op deze branche. Het toezicht op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) berust – ook ten aanzien van de particuliere recherchebureaus die immers in de uitoefening van hun beroep of bedrijf persoonsgegevens vergaren en verwerken – bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Het Cbp en de uitvoeringsdienst Justis hebben afspraken gemaakt hoe te handelen bij de handhaving van privacy-regelgeving. De samenwerking tussen politie en het Cbp op het onderhavige terrein vindt thans ad hoc plaats.

In het toezicht door het Cbp is medio 2007 een koerswijziging opgetreden. Van toezicht vooral gericht op preventie (bijdrage aan bewustwording en verduidelijking van privacy-normen voor de sectoren), treedt het Cbp nu handhavend – gericht op controle en opsporing van overtredingen – op. In de afgelopen jaren heeft het Cbp diverse grote onderzoeken gedaan naar de belangrijke norm uit de privacygedragscode voor particuliere onderzoeksbureaus: de informatieplicht ten opzichte van de onderzochte persoon.

Meer gerichte inzet van onderzoekscapaciteit van het Cbp is mogelijk als er signalen zijn of klachten binnenkomen over (mogelijke) schending van privacy-normen. Op dit terrein kunnen de toezichthouders op particuliere recherchebureaus elkaar in de taakuitoefening versterken. Er kan op een meer doelmatige wijze invulling worden gegeven aan de toezichthoudende taken indien deze toezichthouders gebruik maken van elkaars informatiepositie. Bij een versteviging van haar toezichthoudende taak zal de politie over meer (sturings)informatie beschikken dan thans het geval is. De politie kan uit dien hoofde een belangrijke rol spelen in de informatievoorziening van het Cbp. Een en ander vergt afstemming tussen politie, het Cbp en de uitvoeringsdienst Justis. In overleg met de toezichthouders wordt bezien hoe de afstemming kan worden gerealiseerd.

Ook de brancheorganisatie Vereniging van particuliere beveiligingsorganisaties (Vpb) zal bij de afstemming worden betrokken. De Vpb heeft een keurmerk voor particuliere onderzoeksbureaus opgesteld dat geldt als een belangrijk instrument van zelfregulering. Het voldoen aan de privacygedragscode wordt een van de belangrijkste verplichtingen uit dit keurmerk. Op termijn zullen alle Vpb-leden die particulier onderzoek verrichten het keurmerk behaald moeten hebben. Het keurmerk zal ook openstaan voor niet bij de vereniging aangesloten recherchebureaus.

Concrete maatregelen

Versterking sanctiemogelijkheden

Uit het rapport komt naar voren dat het als een gemis wordt ervaren dat nog geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die de Wpbr de Minister van Justitie biedt om een beveiligingsorganisatie of recherchebureau een bestuurlijke boete op te leggen bij niet naleving van de Wpbr. De organisatorische voorzieningen bij de Dienst Justis van het ministerie van Justitie, die nodig zijn om dit instrument daadwerkelijk te kunnen inzetten, zijn inmiddels getroffen. De politie wordt op korte termijn geïnformeerd over de te volgen werkwijze bij voorstellen tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Het Cbp heeft als toezichthouder op de privacyregelgeving de beschikking over een i.c. beperkt sanctie-instrumentarium, gericht op herstel van de overtreden privacy-norm. Het Cbp beschikt niet over andere, meer op repressie gerichte sanctiemiddelen, zoals het opleggen van een boete. Met de uitvoeringsdienst Justis van het ministerie van Justitie, die wel de mogelijkheid heeft om zwaardere sancties op te leggen, zijn derhalve

samenwerkingafspraken gemaakt die ook zien op de handhaving van de privacyregelgeving.

Op 22 januari jl. heeft de Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer, onder voorzitterschap van mevrouw Brouwer-Korf, het advies «Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer» uitgebracht. In haar advies doet de commissie een beroep op alle organisaties met functionarissen die werkzaamheden verrichten ten behoeve van de veiligheid om hun «professionals» te faciliteren bij een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Daarnaast beveelt de commissie het kabinet aan zorg te dragen voor robuust extern toezicht. In het kader van de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer zal overleg plaatsvinden met het Cbp over de wijze waarop aan deze aanbeveling invulling zal worden gegeven. Dit standpunt zal vóór de zomer van 2009 aan uw Kamer worden toegezonden.

Volgens het rapport zou de politie graag beschikken over meer sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete, om bij niet naleving van de wet te kunnen optreden tegen een medewerker van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau. Volgens het systeem van de Wpbr zijn (de leiding van) beveiligingsorganisaties en recherchebureaus aansprakelijk voor niet-naleving. Wij gaan ervan uit dat indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de beveiligingsorganisatie of het recherchebureau voor overtredingen door medewerkers, hiervan voldoende dwingende werking uit zal gaan om de leiding van het bedrijf te bewegen hun medewerkers goed te instrueren en te controleren.

Uniformering van betrouwbaarheidsbeoordelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de uniformiteit van de betrouwbaarheidsbeoordelingen niet voldoende is geborgd. Wij zullen bezien of de huidige beleidsregels te veel ruimte laten voor verschillende beoordelingen. Wij vertrouwen erop dat de politie zelf ook maatregelen zal treffen om de uniformiteit van de beoordelingen bij de korpsen te bewerkstelligen. Heldere beleidsregels en organisatorische maatregelen bij de politie kunnen volgens ons de door de Inspectie OOV geconstateerde spanning tussen de huidige organisatiegerichte toestemmingsverlening en de gewenste persoonsgerichte toestemmingsverlening, waarvoor een fundamentele wijziging van het systeem van de Wpbr noodzakelijk is, wegnemen.

Uitvoering van het toezicht mogelijk maken door instrumenten voor toezicht en handhaving te creëren.

De Inspectie OOV constateert dat de wijze waarop de administratie bij de particuliere recherchebureaus wordt bijgehouden, de uitvoering van het toezicht belemmert. Om deze belemmering op te heffen wordt een minimumbewaartermijn van onderzoeksdossiers voorgestaan. Tevens wordt aanbevolen dat recherchebureaus hun administratie op een meer inzichtelijke wijze opzetten. Hierbij wordt gedacht aan een doorlopende nummering van onderzoeksdossiers. In overleg met de brancheorganisatie en het Cbp wordt bezien of deze normeringen een plek moeten krijgen in de privacygedragscode voor particuliere onderzoeksbureaus of dat deze elementen op een andere wijze geregeld moeten worden.

Voor het eind van het jaar zullen wij uw Kamer informeren over de stand van zaken van de maatregelen die naar aanleiding van het rapport van de Inspectie OOV zijn genomen.

2. Positie van bedrijfsrecherche, forensische accountants en organisatieadviesbureaus in het licht van de Wpbr

Bedrijfsrecherche

Ter bescherming van de belangen van de onderzochte personen worden in de Wpbr eisen gesteld aan particuliere recherchebureaus. Als deze belangen op een andere wijze al voldoende beschermd worden, kan naar ons oordeel een aparte wettelijke regeling achterwege blijven.

Voor de bedrijfsrecherche geldt dat er veelal sprake is van een arbeidsrechtelijke of anderszins contractuele relatie met de onderzochte persoon, dat de privacynormen over het algemeen voldoende zijn geborgd binnen de organisaties en dat primair toezicht wordt uitgeoefend door medezeggenschapsorganen en bedrijfsleiding en ook het extern toezicht goed is geregeld. Daarbij moet worden opgemerkt dat indien de bedrijfsrecherche onder het vergunningstelsel van de Wpbr gaat vallen, dit leidt tot forse administratieve lasten voor deze organisaties. Dit gegeven afgezet tegen de wijze waarop thans het publieke (privacy) belang wordt beschermd, leidt tot de conclusie dat uitbreiding van de reikwijdte van de wet niet in de rede ligt.

Forensische accountants

Volgens artikel 1, derde lid van de Wpbr is een organisatie die ter uitvoering van een haar bij wettelijk voorschrift opgedragen taak of in de uitoefening van een beroep dat aan een wettelijk voorschrift is onderworpen, researchwerkzaamheden verricht geen recherchebureau in de zin van de wet. Op grond van deze bepaling wordt geconcludeerd dat de zgn. forensisch accountant – zijnde een registeraccountant die persoonsgerichte onderzoeken uitvoert – geen particulier onderzoeker is en dus niet onder het regime van de Wpbr valt. De forensische accountant, zijnde een registeraccountant, oefent immers een beroep uit dat aan een wettelijk voorschrift is onderworpen, i.c. de Wet op de registeraccountants (Wra), en bij de constatering van onregelmatigheden een onderzoek uitvoert of laat uitvoeren op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).

Onder persoonsgerichte onderzoeken door registeraccountants worden verstaan die onderzoeken waarbij de accountant gegevens verzamelt en analyseert inzake het functioneren, handelen of nalaten van handelen van een natuurlijk of rechtspersoon en daarover rapporteert aan zijn opdrachtgever. Daarnaast komt het voor dat in het kader van de controle van de jaarrekeningen de accountant geconfronteerd wordt met aanwijzingen van fraude op basis waarvan nader onderzoek wordt uitgevoerd. Het normenkader voor (onder meer) het persoonsgericht onderzoek is neergelegd in de Wta, de Wra en – sinds 1 januari 2007 – de Verordening gedragscode (Vgc) en de daarbij behorende beroepsreglementering. De Vgc is ontwikkeld door de publiekrechtelijke beroepsorganisatie NIVRA, die (tevens) zorgt draagt voor de kwaliteitstoetsing van accountants.

Indien echter de forensische accountantswerkzaamheden niet worden verricht door een registeraccountant volgens het regime van de Wra en tevens wel wordt voldaan aan de definitie van particulier recherchebureau volgens de Wpbr is de forensische accountant vergunningplichtig.

Organisatieadviesbureaus

Een organisatieadviesbureau valt als zodanig niet onder het begrip recherchebureau in de zin van de Wpbr, gelet op de aard van de werkzaamheden die een dergelijk bureau doorgaans verricht en die in de regel geen betrekking hebben op natuurlijke personen maar op het functioneren

van organisaties of onderdelen daarvan. Voorzover naast deze werkzaamheden ook meer dan incidenteel onderzoek wordt verricht naar personen dient een organisatiebureau tevens als recherchebureau in de zin van de Wvbr worden aangemerkt en geldt de vergunningplicht.

3. Strafbaarstelling van opdrachtgevers van particuliere recherchebureaus

Het Wetboek van Strafrecht (WvSr) kent diverse strafbepalingen en deelnemingsbepalingen op grond waarvan de opdrachtgevers van particulier onderzoek strafbaar gesteld kunnen worden. Voorbeelden zijn het uitlokken of medeplegen van diefstal, oplichting, valsheid in geschrifte of het uitlokken of medeplegen van het aftappen van telefoongegevens of de schending van ambts- en beroepsgeheimen. Vervolging op grond van deze strafbaarstellingsgronden is mogelijk bij vermoeden van opzet van de kant van de opdrachtgever en als de door het particuliere recherchebureau gehanteerde methode valt onder een delictomschrijving uit het WvSr en aldus een strafbaar feit oplevert.

Op grond van het voorgaande is de conclusie dat er tal van strafbepalingen zijn die kunnen worden ingeroepen, mits bewezen kan worden dat de opdrachtgever van het onderzoek heeft bevorderd, wist of had kunnen weten, dat de informatie langs illegale weg is verkregen. Een algemene strafbaarstelling van informatieheling vanuit de gedachte dat (in casu) de opdrachtgever van particulier onderzoek onvoldoende kan worden aangepakt, behelst een instrumentele benadering van het strafrecht en is in haar algemeenheid moeilijk handhaafbaar. Wel wordt als een gevolg van de digitalisering van de samenleving en de ontwikkeling van de computercriminaliteit gewezen op een mogelijke juridische leemte als het gaat om heling van digitale informatie. Naar aanleiding van vragen van het lid Gerkens (SP) en in het algemeen overleg naar aanleiding van de brief van de Minister van Justitie van 14 april 2008 over rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik (TK 2007/2008, 28 684, nr. 133) wordt onderzocht of het helen van digitale gegevens strafbaar moet worden gesteld.

De verantwoordelijkheid voor de wijze waarop welke informatie wordt verkregen, ligt primair bij het particuliere recherchebureau dat bedrijfsmatig opereert op het terrein van informatievergaring en -verwerking. Van een dergelijk onderzoeksbureau mag verwacht worden dat het weet wat in het concrete geval toelaatbaar, rechtmatig handelen is. Een meer preventieve aanpak heeft de voorkeur, waarbij wordt ingezet op bewustwording bij de opdrachtgever over hetgeen hij mag verwachten van een betrouwbaar onderzoeksbureau. Belangrijk is dat het onderzoeksbureau de opdrachtgever in een vroeg stadium – bij de afbakening van de opdracht en de in te zetten onderzoeksmethodieken – wijst op de (on)mogelijkheden. Ook zal versterking van het repressieve toezicht een wezenlijke bijdrage leveren aan het tegengaan van illegale informatieverzameling.

Met deze brief menen wij te hebben voldaan aan de toezeggingen die tijdens voormelde overleggen met uw Kamer zijn gedaan.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst