

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?



De gedachte dat particuliere beveiligers niets mogen in de openbare ruimte is begrijpelijk. Die gedachte heeft ook een duidelijke oorsprong. Bij de totstandkoming van de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* was het uitgangspunt helder: beveiliging van de openbare ruimte is voorbehouden aan de politie. Particuliere beveiliging zou zich beperken tot (afgebakende) terreinen en gebouwen.

Alleen die grens is sindsdien vervaagd en inmiddels nauwelijks nog te trekken. Beveiligers werken al lang niet meer alleen achter deuren of hekken. De overheid kijkt hier ook al geruime tijd anders naar. Deze verschuiving volgt niet uit een aanpassing van de wetgeving, maar uit beleidskeuzes en maatschappelijke ontwikkelingen. Maar onder welke voorwaarden en op welke grond kunnen beveiligers een rol spelen in de openbare ruimte? Wat is de openbare ruimte en waarom doet dat ertoe?

Personen en bedrijven zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de beveiliging van hun eigendommen en locaties. Die verantwoordelijkheid kunnen ze niet simpelweg bij de overheid neerleggen. In sommige gevallen kunnen zij daar zelfs op worden aangesproken. Bij de invulling daarvan mogen zij particuliere beveiligers inschakelen.

Een niet publiek toegankelijke locatie met een private eigenaar of huurder vormt de meest duidelijke tegenhanger van de openbare ruimte. Zonder de toestemming van degene met het [beschikkingsrecht](#) mag je er niet verblijven of kan je worden verzocht te vertrekken. Denk aan woningen, kantoren en besloten evenementen. Beveiligers worden niet alleen ingezet voor de beveiliging van dergelijke duidelijk afgebakende locaties, maar ook voor publiek toegankelijke terreinen, zoals winkelcentra, ziekenhuizen en stationshallen. Meestal kun je daar vrij naar binnen, maar dat maakt het nog geen openbare ruimte. De eigenaar of huurder behoudt het beschikkingsrecht en kan nog steeds voorwaarden stellen aan het verblijf. Van openbare ruimte

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?

is pas sprake als een plek een publieke bestemming heeft voor algemeen gebruik. Denk aan straten, pleinen en parken.

Ook op die plekken worden beveiligers ingezet. Bijvoorbeeld voor de (collectieve) beveiliging van woonwijken of een bedrijventerrein. Deze gebieden behoren in de meeste gevallen al tot de openbare ruimte.

In bepaalde gevallen worden beveiligers zelfs breder ingezet in de openbare ruimte, zoals bij [sus-teams in horecaconcentratiegebieden](#), in probleemwijken of bij evenementen in stadscentra. Zelfs wanneer er in het laatstgenoemde geval tijdelijk sprake is van een aangewezen evenemententerrein, komt het voor dat beveiligers worden ingezet op plekken die wel degelijk gelden als openbare ruimte.

Maar ook particuliere persoonsbeveiligers bewegen zich vaak noodgedwongen door de openbare ruimte. Hun aanwezigheid en handelen zijn niet gericht op het beveiligen van die ruimte, maar op het mitigeren van dreiging tegen de persoon die zij beveiligen.

Dit past allemaal bij het bredere streven van de overheid om toezicht en veiligheid te versterken door de samenwerking met particuliere partijen in de (semi)-openbare ruimte te intensiveren. De inzet van particuliere beveiliging wordt daarbij duidelijk niet afgewezen. Dit kan er alleen wel toe leiden dat gemeenten verschillende keuzes maken. Voor burgers is daardoor niet altijd duidelijk wie welk gezag uitoefent. De kernvraag verschuift daarmee naar wat beveiligers (mogen) doen en hoe zij dat doen. Daarbij is één verschil vooral belangrijk: de rol die een beveiligers vervult is niet hetzelfde als de bevoegdheden waarover hij of zij beschikt. Een rol gaat over wat er van iemand wordt verwacht. Bevoegdheden bepalen wat iemand juridisch mag doen. Beveiligers kunnen in de openbare ruimte een actieve rol hebben, zonder dat zij beschikken over extra bevoegdheden.

Waarom het niet gaat om de plek, maar om wat iemand doet

Vanuit overheidsoptiek ligt het onderscheid tussen politie en particuliere beveiliging al geruime tijd niet meer zozeer in een strikte scheiding tussen publiek en privaat terrein. Het gaat vooral om taakafbakening en de bevoegdheden die daarbij horen.

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?

Op eigen terrein mag degene met beschikkingsrecht iedereen die zich daar onrechtmatig bevindt of zich niet wil schikken naar de 'huisregels', de toegang ontzeggen. [In bepaalde gevallen mag een beveiligers een overtreder zelfs uitzetten.](#)

In de openbare ruimte ligt dat anders. Beveiligers mogen niet door willekeurige private opdrachtgevers worden ingezet om in de openbare ruimte regels op te leggen of gedrag af te dwingen. Dan zou iedereen beveiligers kunnen inhuren om in bijvoorbeeld zijn eigen straat normerend op te treden of de toegang te ontzeggen. Dat is niet de bedoeling. Alleen daartoe bevoegde autoriteiten mogen personen die zich in de openbare ruimte bevinden bindende aanwijzingen geven die moeten worden opgevolgd. Zij mogen, als het echt nodig is, geweld gebruiken om regels te handhaven of strafbare feiten te bestrijden. Particuliere beveiligers beschikken niet over dergelijke bevoegdheden.

Zij mogen alleen bij betrapping op heterdaad aanhouden. Dat betekent dat ze de betrokkene meedelen dat hij of zij niet mag vertrekken en zo nodig vasthouden totdat de politie ter plaatse is. Fysiek optreden is uitsluitend gericht op het onder zich houden van de verdachte. Dat maakt de politie de eerste aangewezen instantie voor de beveiliging van de openbare ruimte. Dat betekent echter niet dat beveiligers daar geen rol van betekenis kunnen spelen.

Waarom publieke bevoegdheden niet zomaar kunnen worden uitbesteed

Gemeenten en andere bestuurlijke instanties kunnen particuliere beveiligers inzetten in de openbare ruimte. Niet als vervanging van de politie of handhavers, maar als aanvulling. Beveiligers kunnen signaleren, aanwezig zijn, situaties de-escaleren en verantwoordelijke instanties tijdig waarschuwen. Dat kan zorgen voor meer ruimte om politiecapaciteit elders in te zetten.

De beveiligers die op deze manier worden ingezet hebben geen publieke geweldsbevoegdheden en zij genieten niet de bijzondere bescherming die geldt voor ambtenaren in functie. Gemeenten kunnen hiermee wel flexibel inspelen op de vraag naar meer toezicht, mits aan duidelijke voorwaarden wordt voldaan.

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?

Daarbij hoort instemming van de gemeente en de politie. Deze instemming volgt niet rechtstreeks uit wetgeving, maar uit landelijk vastgesteld beleid, dat lokaal wordt uitgewerkt in bestuurlijke afspraken. De politie moet ook betrokken worden bij de uitvoering en behoudt de operationele regie. Er moeten vooraf heldere afspraken worden gemaakt over taken, herkenbaarheid, meldingen en opvolging. In de praktijk betekent dit dat er expliciete toestemming van de politie nodig is om in de openbare ruimte te mogen werken en er duidelijke afspraken moeten bestaan over de wijze waarop dat gebeurt.

Hoewel de politie mogelijk de grootste rol heeft, blijft het uitgangspunt dat het gezag over de inzet bij de gemeente hoort te liggen. Dat vraagt om inbedding in het lokale beleid en om duidelijkheid over financiering. In veel gevallen ligt het voor de hand dat de gemeente ook opdrachtgever is. Voor iedereen moet helder zijn welke rol beveiligers vervullen. Juist vanwege hun zichtbare aanwezigheid in de openbare ruimte, moet voor iedereen meteen duidelijk zijn dat ze niet met politie of handhavers te maken hebben. De herkenbaarheid als beveiligers én dat het voor iedereen direct zichtbaar moet zijn met welke beveiligingsorganisatie zij te doen hebben, volgt ook uit de wettelijke uniformplicht voor beveiligers. De inzet mag daarnaast niet leiden tot belangenverstrengeling of de schijn daarvan. Ook over informatie-uitwisseling en gebruik van gegevens moeten vooraf afspraken zijn gemaakt.

Deze voorwaarden gelden met name wanneer beveiligers namens of onder verantwoordelijkheid van de overheid een bredere rol vervullen in het publieke domein. Dat is iets anders dan inzet voor private partijen in de openbare ruimte. Die inzet is niet uitgesloten, maar het handelen van de beveiligers blijft dan beperkt tot wat binnen het gewone privaatrecht en de contractuele opdracht is toegestaan. Dat betekent niet dat beveiligers in die situatie niets kunnen doen. Ook dan kunnen zij door hun aanwezigheid preventief werken, met communicatiegedrag beïnvloeden en de-escalerend optreden, strafbare feiten op heterdaad beëindigen en geweld stoppen op grond van noodweer. De handelingsruimte is in dat geval smaller.

Wat beveiligers wel mogen en waar grenzen liggen

Juist over de handelingsruimte van beveiligers ontstaat in de praktijk veel discussie. Dat is begrijpelijk. Van beveiligers wordt verwacht dat zij optreden. Ze zijn er niet voor niets. Tegelijk is

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?

niet altijd duidelijk wat zij mogen doen. Een heldere afbakening helpt om realistische verwachtingen te scheppen, zowel bij opdrachtgevers, overheden als bij burgers.

Wat particuliere beveiligers in de openbare ruimte wél mogen doen:

- zichtbaar aanwezig zijn;
- personen aanspreken op gedrag;
- gedrag proberen te beïnvloeden door middel van communicatie;
- signaleren en meldingen doorspelen naar de politie of handhaving;
- ingrijpen bij strafbare feiten op heterdaad door de verdachte aan te houden en over te dragen aan de politie;
- fysiek optreden om geweld tegen zichzelf of anderen te stoppen op grond van noodweer.

Wat beveiligers níet mogen doen:

- bindende aanwijzingen geven;
- optreden alsof zij politie of handhavers zijn;
- identiteit vaststellen tegen iemands wil;
- personen meenemen naar een andere locatie;
- handhavingstaal gebruiken die gezag suggereert.

Beveiligers mogen bijvoorbeeld niet spreken in termen van ‘handhaving’, ‘bevelen’ of ‘verplichtingen’. Ze mogen personen niet vorderen om te vertrekken van een aangewezen locatie in de openbare ruimte. En evenmin handelen op een wijze die bij personen redelijkerwijs de indruk wekt dat opvolging afdwingbaar is. Ook beschikken zij niet over opsporingsbevoegdheden.

Deze grenzen zijn niet vrijblijvend. Ze vormen het fundament onder het onderscheid tussen publieke en private taken in de openbare ruimte. Juist door die grenzen te respecteren, is de inzet van particuliere beveiliging verdedigbaar en uitlegbaar.

Waar theorie en praktijk elkaar raken en soms schuren

Hoewel de juridische uitgangspunten helder zijn, pakt de praktijk regelmatig anders uit. In theorie zijn opsporing, dwang en geweld exclusief voorbehouden aan de overheid. In de dagelijkse praktijk schuurt dat soms, met name wanneer gemeenten behoefte hebben aan inzet tegen overlast en ergernissen die de leefbaarheid aantasten. Die spanning komt onder

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?

meer tot uiting in het onderscheid tussen signaleren en opsporen. Het ontdekken van ongewenste en zelfs strafbare gedragingen is in wezen het onvermijdelijke bijproduct van aanwezigheid in de openbare ruimte. Observeren in opsporingszin daarentegen veronderstelt gericht, planmatig en doelbewust kijken met het oog op het ontdekken of vaststellen van dergelijk ongewenst of strafbaar gedrag. Juist bij de inzet van beveiligers in gebieden waar bijvoorbeeld geweld, vernieling of (drugs) overlast veel voorkomt, is dat onderscheid in de praktijk niet altijd scherp te trekken. De inzet zelf impliceert vaak al een verwachting van het aantreffen van dergelijke gebeurtenissen. Dat maakt de handeling ambivalent, ook wanneer formeel wordt gesproken over toezicht of aanwezigheid. Het gaat daarbij namelijk niet zozeer om de uiterlijke handeling, maar om de bedoeling en context waarbinnen die plaatsvindt. In de uitvoering zijn gerichtheid en intentie echter niet altijd zichtbaar in het concrete handelen van de beveiligers. Dezelfde waarneming kan worden opgevat als een toevallige constatering of als doelgerichte observatie. Wanneer vooraf niet expliciet is vastgelegd wat van beveiligers wordt verwacht, is achteraf ook moeilijk vast te stellen waar signaleren ophoudt en observeren in opsporingszin begint. Een vergelijkbare spanning doet zich voor bij het onderscheid tussen aanspreken en het gebruik van handhavingstaal die gezag suggereert. Aanspreken is bedoeld als een niet-bindend verzoek om gedrag te beïnvloeden met communicatie. Of daarvan sprake is of dat er juist de indruk wordt gewekt dat opvolging afdwingbaar is, wordt in belangrijke mate bepaald door de indruk die bij de aangesprokene wordt gewekt. Een verzoek kan, afhankelijk van toon, context en herhaling, worden ervaren als een bindende aanwijzing, ook wanneer die bedoeling niet bestaat. Dat maakt het voor beveiligers lastig om gedrag te beïnvloeden zonder dat dit als handhavingstaal wordt opgevat.

De theorie abstraheert hier van context, terwijl beveiligers in de praktijk moeten optreden op basis van de concrete situatie ter plaatse. Bij toetsing achteraf ligt het daarom voor de hand dat er rekening mee wordt gehouden dat bij de uitoefening van het beroep beveiligers, ook in de openbare ruimte, een zeker mate van fysiek contact met lastige of agressieve personen niet altijd te vermijden is. Dat geeft beveiligers geen extra bevoegdheden, maar wel een zekere handelingsruimte. Dit onderstreept het belang van heldere kaders, duidelijke opdrachtformulering en strikte rolzuiverheid.

PARTICULIERE BEVEILIGING IN DE OPENBARE RUIMTE: mag dat eigenlijk wel?

Publiek en privaat als aanvulling

Publieke en private inzet zijn nadrukkelijk geen tegenstelling. Ze kunnen elkaar aanvullen, mits transparantie en rolzuiverheid centraal staan. Dat vraagt om nauwe samenwerking, borging en toetsbaarheid.

Juist particuliere beveiligers zijn hiervoor geschikt. Hun inzet kan leiden tot meer zichtbaarheid, snellere signalering en verlichting van politiecapaciteit, mits zij binnen duidelijke kaders opereren. Zij moeten volgens de wetgeving die op hen van toepassing is adequaat zijn opgeleid en worden al gescreend door de politie. Ze werken binnen een wettelijk gereguleerd kader. Alternatieve constructies met ongeschoolde of niet-gescreende functionarissen missen deze waarborgen en brengen nieuwe kwetsbaarheden met zich mee. Particuliere beveiligers zouden daarom de voorkeur moeten genieten boven deze alternatieven.

Tot slot

De inzet van particuliere beveiliging in de openbare ruimte is geen onbedoelde overtreding van wetgeving meer, maar evenmin een vanzelfsprekendheid. Het is een instrument dat zorgvuldig moet worden ingezet, binnen duidelijke grenzen en onder publieke regie.

De vraag is daarom niet of particuliere beveiliging in de openbare ruimte mag, maar hoe zij zorgvuldig kan worden ingezet zonder het onderscheid tussen publiek gezag en private inzet te vervagen. Dat gesprek vraagt minder stelligheid en meer precisie.