



FACULTEIT
RECHTSGELEERDHEID

Een rechtseconomische benadering van de private veiligheidszorg in België

Masterproef neergelegd tot het behalen van
de graad van Master in de criminologische wetenschappen
door 00902352 Nicolas Spiliers

Academiejaar 2012-2013

Promotor :
Cools, Marc

Commissarissen :
De Boeck, Arne
Janssens, Jelle

Deze pagina is niet beschikbaar omdat ze persoonsgegevens bevat.
Universiteitsbibliotheek Gent, 2021.

This page is not available because it contains personal information.
Ghent University, Library, 2021.

Trefwoorden

1. Private veiligheidszorg
2. Rechtseconomie
3. Maatschappelijke welvaart
4. Privatisering
5. Efficiëntie

Woord vooraf

Deze masterproef tot het behalen van het diploma in de Criminologische Wetenschappen zou niet tot stand kunnen gekomen zijn zonder de hulp van onze promotor, Prof. Dr. Marc Cools. Niet alleen konden we steeds met onze vragen bij hem terecht, ook en vooral heeft Professor Cools ons leren kennismaken met het fascinerende domein van de rechtseconomie. Wanneer dit vervolgens gecombineerd wordt met het al even boeiende thema van private veiligheid, is het schrijven van een masterproef niet de lastige taak waarvoor ze vaak wordt aanzien.

Inhoudstafel

INLEIDING.....	1
DE PRIVATE VEILIGHEIDSZORG.....	5
1.1 Definiëring en theoretisch kader.....	5
1.2 Wettelijk kader.....	6
1.2.1 De Wet Private Veiligheid.....	6
1.2.1.1 Achtergrond.....	6
1.2.1.2 De verschillende entiteiten.....	9
1.2.1.3 De vergunning en de erkenning.....	15
1.2.1.4 Voorwaarden voor leidinggevend.....	16
1.2.1.5 Voorwaarden voor operationeel personeel.....	19
1.2.1.6 Uitoefeningsvoorwaarden.....	21
1.2.1.7 Controle.....	29
1.2.1.8 Sancties.....	30
1.2.2 De Detectivewet.....	30
1.2.2.1 Achtergrond.....	30
1.2.2.2 Toepassingsgebied.....	32
1.2.2.3 Vergunning.....	32
1.2.2.4 Middelen en methoden.....	34
1.2.2.5 Relatie met de opdrachtgever.....	36
1.2.2.6 Overige verplichtingen.....	37
1.2.2.7 Controle en sancties.....	38
DE RECHTSECONOMIE.....	39
2.1 Conceptueel kader.....	39
2.1.1 Efficiëntie.....	39
2.1.2 Transactiekosten.....	40
2.1.3 Externe effecten.....	40

2.1.4 Coase-theorema.....	41
2.1.5 Economische goederen.....	41
2.1.6 Het free rider-probleem.....	42
2.1.7 Averechtse selectie.....	43
2.1.8 Moreel risico.....	43
2.1.9 Monopolie.....	44
2.1.10 Equilibrium.....	44
EEN RECHTSECONOMISCHE BENADERING VAN DE PRIVATE VEILIGHEIDSZORG IN BELGIE.....	45
3.1 De markt als aanbieder van politiediensten?.....	45
3.1.1 De politie economisch verklaard.....	45
3.1.2 De privatisering van politietaken.....	48
3.1.2.1 Opdrachten van bestuurlijke politie.....	48
3.1.2.2 Opdrachten van gerechtelijke politie.....	55
3.1.2.3 Adviesverlening.....	60
3.1.2.4 Intelligence.....	60
3.1.3 Besluit.....	61
3.2 Overheidsregulering.....	63
3.2.1 De vergunning.....	63
3.2.1.1 De aard van de vergunning.....	64
3.2.1.2 Het doel van de vergunning.....	64
3.2.1.3 De vergunning als kwaliteitsgarantie.....	65
3.2.1.4 De vergunning als ex ante handhavingsmechanisme.....	73
3.2.1.5 De opleiding.....	74
3.2.1.6 Besluit.....	77
3.2.2 Aansprakelijkheid.....	78
3.2.2.1 De verplichte aansprakelijkheidsverzekering.....	78

3.2.2.2 Schuld- of risicoaansprakelijkheid?.....	81
3.2.2.3 Besluit.....	84
3.3 Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective.....	85
3.3.1 Wijzigingen aan de huidige Wet Private Veiligheid.....	85
3.3.2 Van twee wetten naar één gecoördineerde wet.....	87
3.3.3 Veranderingen aan het statuut van de privé-detective.....	88
3.3.3.1 Toepassingsgebied.....	89
3.3.3.2 Verboden onderzoeksdomeinen.....	89
3.3.3.3 De relatie met de opdrachtgever.....	90
3.3.3.4 Bepalingen betreffende de ingezamelde informatie.....	91
3.3.3.5 Bepalingen met betrekking tot de onderzochte persoon.....	91
3.3.3.6 Middelen en methoden.....	92
3.3.3.7 Documenten.....	94
3.3.3.8 Rechtsgevolgen.....	94
3.3.3.9 Meldingsplicht.....	94
3.4 Een rechtseconomische visie over privacy.....	95
3.4.1 Privacybescherming?.....	95
3.4.2 Middelen en methoden.....	101
3.4.3 Besluit.....	102
ALGEMEEN BESLUIT.....	104
DISCUSSIE.....	106
BIBLIOGRAFIE.....	107

INLEIDING

We leven in een samenleving die onderhevig is aan verandering. Gedurende de tweede helft van de vorige eeuw is de welvaartsstaat een feit geworden. Die welvaartsstaat is evenwel aan het evolueren, en wel naar een risicomaatschappij. Veel meer dan vroeger zijn burgers, bedrijfswereld en de overheid begaan met criminaliteit, onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. De klassieke leveranciers van veiligheid en bescherming kunnen niet meer aan de vraag van het publiek voldoen en burgers hebben meer en meer behoefte aan veiligheid en aan meetbare resultaten wanneer het gaat om die veiligheid. Criminele feiten worden meer en meer beschouwd als risico's en efficiënte en doeltreffende security-strategieën zijn daarbij essentieel geworden. Het is tegen deze achtergrond dat de private veiligheidszorg zich heeft kunnen ontwikkelen en dit blijft doen.¹ Met een totale Europese omzet van meer dan 34 miljard euro en een groei van meer dan 14% tussen 2003 en 2010, wordt duidelijk dat niet naast deze sector kan worden gekeken.² De private veiligheid is een maatschappelijke realiteit. Toch heeft het fenomeen, en het bedrijfsleven in het algemeen, doorheen de jaren op weinig aandacht kunnen rekenen van de criminologie,³ terwijl nochtans meer en meer afgestudeerde criminologen in deze sector terecht komen.⁴ Met dit onderzoek willen we daarom de private veiligheidszorg vanuit wetenschappelijke hoek belichten. De wetenschappelijke "onderstroom" bestaat naast de maatschappelijke en de bestuurlijke, en is van groot belang om een duidelijk beeld te kunnen krijgen over de private veiligheidszorg als fenomeen. Het is binnen deze onderstroom dat de "law and economics"-benadering, oftewel de rechtseconomie, kan worden gesitueerd.⁵ We zijn van mening dat de inzichten uit deze van oorsprong Amerikaanse discipline van belangrijke waarde kunnen zijn voor de private veiligheidszorg in België.

Sinds het ontstaan van het regelgevend kader, in het begin van het laatste decennium van de vorige eeuw, zijn de bedrijven en personen in de private veiligheidszorg onderworpen geweest aan een sterke overheidsregulering.⁶ De wetgever heeft bij het opleggen van deze regels bepaalde motieven laten spelen. Doorgaans liggen aan de basis van rechtsregels rechtvaardigheidsoverwegingen ten grondslag. Rechtvaardigheid, redelijkheid, billijkheid, goede trouw en dergelijke meer zijn waarden die uiteraard van belang zijn, maar subjectief kunnen worden ingevuld. Intuïtie speelt, er is onzekerheid, en normen zijn vaak ideologisch getint.⁷ Dit is voor de private veiligheidsregelgeving niet anders geweest. Een wetenschappelijk kader, waarmee de gevolgen van juridische regels kunnen worden nagegaan en voorspeld, dringt zich daarom op. Er is nood aan een objectief raamwerk om de wenselijkheid van rechtsregels te beoordelen. Het is op dit terrein dat de rechtseconomie zijn intrede doet. Vaak wordt over het hoofd gezien dat rechtsregels nu eenmaal voor prikkels zorgen waarop mensen reageren. Niet zelden vergeet men stil te staan bij de gevolgen die normen hebben voor de maatschappij. Het invoeren van regelgeving kan sterke veranderingen teweegbrengen en zeer kostelijk zijn voor de samenleving. Het uitgangspunt van de economische analyse van het recht ligt dan ook in het maximaliseren van de baten voor de samenleving. De discipline van de rechtseconomie poogt te kijken naar de gevolgen van een norm op de totale maatschappelijke welvaart. De maatstaf die hierbij

¹ X, *The socio-economic added value of private security services in Europe: Fourth White Paper*, Madrid, CoESS, 2013, 9.

² *Ibid.*, 25.

³ M. COOLS, "De onderstromen in de private veiligheidszorg" in *Panopticon*, (2002), p. 146.

⁴ M. COOLS, "De criminoloog en de private veiligheidszorg" in J. VANDERBORGHT, J. VANACKER en E. MAES (Ed.), *Criminologie. De Wetenschap. De Mens*, Brussel, Politeia, 2000, 203.

⁵ M. COOLS, "De onderstromen in de private veiligheidszorg", *l.c.*, pp. 149-150.

⁶ F. GOOSSENS, *Dragers van de politiefunctie: een dwarsdoorsnede van de reguliere politie, de Veiligheid van de Staat, de bijzondere inspectiediensten en de private politie*, Mechelen, Kluwer, 2012, 259.

⁷ W. WETERINGS, "De economische analyse van het recht" in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 13.

wordt gebruikt, is deze van de efficiëntie. Men kijkt dus naar een rechtsregel op basis van de kosten-batenverhouding die eruit resulteert. De voornaamste aanname die hierbij wordt gehanteerd, is dat mensen rationele wezens zijn. De economische wetenschap, en daarmee ook de rechtseconomie, vertrekt met name uitdrukkelijk van een rationeel mensbeeld. Mensen handelen rationeel en trachten hun individuele welvaart te maximaliseren. Het is op basis van deze assumptie dat de rechtseconomie door middel van rechtsregels prikkels probeert te geven aan mensen om hun gedrag te sturen. De aanname van rationaliteit en van deze “homo economicus” houdt in dat mensen kosten-batenanalyses maken en op basis van de uitkomst van die analyse een keuze maken.⁸ Mensen doen dit voortdurend, en in uiteenlopende situaties, waaronder bijvoorbeeld daders wanneer zij een afweging maken om al dan niet tot het plegen van een misdrijf over te gaan. In dit kader verwijzen we naar de rationele keuzetheorie van Derek Cornish en Ronald Clarke⁹, zoals die bestaat in de criminologie. Bij het maken van deze analyses maakt de rechtseconomie gebruik van enkele vaste kernconcepten, die ontleend worden aan de economie. De private veiligheidszorg wordt aldus benaderd vanuit een specifieke wetenschappelijke discipline, die economische inzichten toepast op rechtsregels. Het specifieke aan de rechtseconomie is, zoals de naam aangeeft, de vervlechting van twee onderzoeksdomeinen, het recht en de economie. Het is omdat de discipline van de rechtseconomie zo’n belangrijke bijdrage kan leveren aan de analyse van rechtsregels dat in deze masterproef wordt nagegaan wat ze kan betekenen voor de private veiligheidszorg. In dit onderzoek gaan we meer bepaald na of en hoe een aanpassing van de private veiligheidszorg en de betreffende relevante wetgeving wenselijk en nuttig kan zijn, en dit specifiek op economische gronden. Meer concreet is het doel van ons onderzoek te achterhalen in welke mate de kernconcepten van de economische analyse van het recht waardevolle bijdragen kunnen leveren aan de manier waarop de private veiligheidszorg in België vandaag is geregeld. De werkwijze die we hierbij aanwenden is tweeledig: enerzijds zullen we bepaalde regelgeving aan de hand van de rechtseconomie kunnen verklaren, anderzijds zullen we ook een aantal inefficiënties in het wettelijk kader blootleggen. Inefficiënte regelgeving kan tot gevolg hebben dat de private veiligheidssector beperkt wordt in haar groei, en op die manier welvaartsgroei verhindert. Belangrijk om nog aan te stippen is dat de rechtseconomie en de economie niet steeds dezelfde manier van werken hanteren. Het verschil ligt hem erin dat de rechtseconomie specifiek kijkt naar de impact van rechtsregels. Het is om deze reden dat geen economische analyses, zoals bijvoorbeeld een marktanalyse of een analyse van de marktsegmentatie, aan bod zullen komen in deze masterproef. Deze onderwerpen zijn bovendien reeds elders behandeld.¹⁰

Het spreekt voor zich dat, alvorens we deze analyse kunnen aanvatten, de centrale concepten die dit onderzoek vormgeven moeten worden verduidelijkt. In eerste instantie wordt daarom de private veiligheid als maatschappelijke realiteit besproken, waarbij vooral het wettelijk kader wordt geschetst. De Wet Private Veiligheid en de Detectivewet worden doorgenomen, elk met hun belangrijkste uitvoeringsbesluiten, alsook de overwegingen die aan de basis hebben gelegen van hun totstandkoming. Aansluitend volgt een inleiding tot de principes van de economische analyse van het recht. We achten het wenselijk dit te doen aan de hand van een begrippenlijst; de vaakst terugkerende rechtseconomische instrumenten worden in dit deel van de scriptie uitgeklaard. Eens de verschillende bouwstenen zijn toegelicht, kan vervolgens het eigenlijke onderzoek van start gaan. De rechtseconomische analyse die we in deze scriptie maken valt uiteen in drie grote luiken. In een eerste

⁸ W. WETERINGS, *l.c.*, 7-8.

⁹ D. CORNISH en R. CLARKE, *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on Offending*, New York, Springer-Verlag, 1986.

¹⁰ J. DE KOKER, *Marktanalyse van de private veiligheidszorg in België*, Gent, Universiteit Gent, 2008 (Diss. Lic.); S. DE NUL, *Marktsegmentatie in de private veiligheid: nieuwe uitdagingen?*, Gent, Universiteit Gent, 2010 (Diss. Lic.); X, *Private Security Services in Europe: CoESS Facts & Figures*, CoESS, Wemmel, 2011, 15-20.

deel bestuderen we vanuit een rechtseconomische invalshoek de activiteiten die private veiligheidsactoren zouden kunnen uitoefenen indien hier geen wettelijke restricties op bestonden. Een samenleving heeft nu eenmaal nood aan bewaking, beveiliging, opsporing, preventie, enzovoort. We gaan verder dan het kerntakendebat¹¹; we onderzoeken in hoeverre het invullen van deze taken zou kunnen gebeuren door privé-instanties en welke plaats die instanties dan wel kunnen bekleden. Dit zijn de centrale vragen waarover we ons in dit deel buigen.

Het tweede luik handelt over de controle die de overheid uitoefent over de private veiligheidssector. Verschillende voorwaarden, verplichtingen en restricties moeten vandaag immers worden gerespecteerd door de actoren werkzaam in deze sector. Voor twee belangrijke componenten van de private veiligheidswetgeving wordt nagegaan welke effecten zij veroorzaken op de maatschappelijke welvaart: we hebben ervoor geopteerd om achtereenvolgens rechtseconomische analyses van de vergunning en de aansprakelijkheid aan bod te laten komen.

Het derde en laatste deel vatten we aan met een bespreking van een nieuw ontwerp van wet. Recent heeft Minister van Binnenlandse Zaken Joëlle Milquet (cdH) een wetsontwerp voorbereid dat (voornamelijk) ingrijpende wijzigingen aan het statuut van de privé-detective vooropstelt.¹² De aanleiding voor deze herziening was het door sommigen gehekeld gebrek aan controle¹³, maar niet in het minst ook de recente polemiek rond het inzetten van detectives door werkgevers, die op die manier het gedrag van hun personeelsleden wouden observeren.¹⁴ Het nieuwe ontwerp van wet beoogt daarom een verregaande bescherming van de privacy van burgers, en in het bijzonder van werknemers, wanneer zij het voorwerp uitmaken van een onderzoek gevoerd door een privé-detective. In eerste instantie overlopen we de belangrijkste elementen die naar voor komen in dit ontwerp. Vervolgens gaan we dieper in op de bescherming van persoonsgegevens, door een rechtseconomische analyse te maken van het privacyconcept.

De aanwending van de economische analyse van het recht blijft in deze scriptie niet beperkt tot een positieve economische analyse, maar neemt ook de vorm aan van een normatieve analyse. Hiermee bedoelen we dat we niet enkel pogen het bestaande recht te verklaren, de efficiëntie ervan na te gaan, en de gedragseffecten ervan te voorspellen, maar tevens trachten aan te geven hoe het recht eruit *zou moeten* zien.¹⁵

We trachten met dit onderzoek verschillende doelstellingen te bereiken. We hopen vooreerst een bijdrage te kunnen leveren aan het geheel van de rechtseconomische wetenschappelijke kennis, waarbinnen de private veiligheidszorg duidelijk nog onderbelicht is. Rechtseconomische analyses zijn te vinden over het strafrecht, maar voor wat betreft de private veiligheidszorg bestaat er een vacuüm. Ten tweede zal een economische analyse handvatten verschaffen om dit vertrouwde onderzoeksveld in de criminologische wetenschapsbeoefening op een vernieuwende manier te benaderen. De criminologie als multidisciplinaire en interdisciplinaire wetenschap maakt dat criminologisch onderzoek vaak een product is van verschillende invloeden uit uiteenlopende wetenschappelijke disciplines. De economie is één van die disciplines. In dit onderzoek zal ze uitdrukkelijk gebruikt worden als bril om naar de Belgische private veiligheidszorg te kijken. Op die manier pogen we de kennis die binnen de criminologie reeds voorhanden is over de private veiligheidszorg uit te breiden. Door middel van de meta-juridische studie die we binnen deze masterproef voeren, pogen we dit doel

¹¹ E. ENHUS, "Het kerntakendebat in kaart" in P. PONSAERS, E. ENHUS en F. HUTSEBAUT (Reds.), *Het kerntakendebat continued*, Brussel, Politeia, 2006, 13-14.

¹² Dit document is nog niet publiek toegankelijk. We danken dan ook onze promotor, Prof. Dr. Marc Cools, voor de inzage in dit ontwerp.

¹³ L. BOVÉ, "Geen controle op privédetectives" in *De Tijd*, 21.08.2012, 4.

¹⁴ W. VAN DE VELDEN, "De Coninck wil detectives onderzoeken" in *De Tijd*, 26.03.2013, 9; M. JUSTAERT, "Debat over detectives in bedrijven" in *De Standaard*, 25.03.2013, 9; L. BOVÉ, "Wildgroei aan detectives op werkvloer" in *De Tijd*, 23.03.2013, 3.

¹⁵ W. WETERINGS, *l.c.*, 3-4.

te bereiken. De waarde van een dergelijk perspectief is des te groter wetende dat in de rechtseconomie niet de rechtsdogmatische analyse centraal staat, maar wel het extern perspectief van waaruit de juridische probleemstelling geanalyseerd wordt. Ten slotte heeft dit onderzoek ook een maatschappelijke relevantie. Vanzelfsprekend heeft deze masterproef niet de pretentie om een wezenlijke impact te hebben op het beleid. Niettegenstaande kan ze pogen, vanuit een welbepaalde wetenschappelijke hoek, een licht te werpen op een specifieke materie en op die manier een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis waarop beleidsmakers zich kunnen baseren bij het nemen van beslissingen. Alsmede poogt ze op die manier het gebruik van de inzichten van de rechtseconomie te stimuleren, en het belang van het efficiëntie criterium als maatstaf voor het afvaardigen van regelgeving te onderstrepen.

DE PRIVATE VEILIGHEIDSZORG

1.1 Definiëring en theoretisch kader

Private veiligheid is van alle tijden en culturen¹⁶. Ook in België hebben is er op elk moment enige vorm van private voorziening in veiligheid en bescherming geweest. Van in de negentiende eeuw tot aan het einde van de Eerste Wereldoorlog bestond een “garde bourgeoise”, ook schutterij of burgerwacht genoemd, die niet commercieel opereerde, maar instond voor de openbare ordehandhaving en de bescherming van het particuliere bezit van de burgerij. Mede onder druk van de opkomende arbeidersbeweging ontwikkelde zich vervolgens een nationale en lokale reguliere politie. Met het interbellum ontstonden ook fascistische en communistische private milities, die elkaar bekampten en het geweld niet schuwden. Deze werden daarop door de wetgever verboden. Het was dankzij een uitzondering die in de betreffende wetgeving was voorzien, dat commerciële bewakingsondernemingen hun activiteiten konden uitoefenen. Tot daar ging het regelgevend kader met betrekking tot de rechten en plichten van deze ondernemingen. In het begin van de jaren negentig werden daarom twee wetten gestemd die moesten toelaten de sector van de private veiligheid specifiek te regelen.¹⁷ Vandaag is de private veiligheid alomtegenwoordig. Maar hoe kan private veiligheid nu best worden gedefinieerd? We opteren voor de definitie van M. Cools, die stelt dat de private veiligheidszorg kan worden omschreven als *“een geheel van activiteiten bestaande uit: preventie, ordehandhaving, opsporing, informatie-inwinning en adviesverlening inzake criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens en die op een vrije markt complementair en concurrentieel door private (rechts)personen tegen betaling worden aangeboden aan private en publieke (rechts)personen”*¹⁸. De marktwerking en de democratische rechtsstaat waarbinnen de private veiligheidszorg functioneert moeten worden benadrukt. Vraag en aanbod komen samen en beslissingen worden genomen die aanleiding geven tot productie, consumptie en prijsvorming van goederen en diensten.¹⁹

Verschillende theoretische modellen kunnen worden aangehaald over de plaats die de private veiligheidszorg in de samenleving zou moeten bekleden, waarbij telkens het securityconcept wordt besproken, en de verhouding publiek-privaat wordt geëxpliciteerd. We onderscheiden de “junior-partner-theorie”, het “economisch model”, de “integrale veiligheidszorg”, het “internationaal model”, het “politiecomplex”, het “publiek-privaat partnerschap” en het “zelfbeschikkingsmodel”.²⁰ De junior-partner-theorie ziet de private veiligheid als complementair, als een verlengstuk aan de reguliere politiezorg. Beide entiteiten hebben een gemeenschappelijk belang, en eenzelfde doelstelling. Samenwerking staat voorop, waarbij de publieke ordehandhaving zich richt op repressie en de private sector op preventie. Hierbij vult deze laatste een vacuüm dat is ontstaan omdat de reguliere politie niet meer aan de veiligheidsbehoeften van de burger kan beantwoorden. Anders is het in het economisch model, ook wel “loss prevention-model” genoemd. Hier is geen sprake van samenwerking, maar integendeel van concurrentie. Nadruk ligt op het reduceren van economische verliezen en op de restitutie en compensatie van het slachtoffer. Het is dan ook dat slachtoffer dat bepaalt wat er gebeurt. Er wordt louter verantwoording afgelegd tegenover de particuliere opdrachtgever. In dit model is ook sprake van een vorm van private justitie, waarbij bedrijven aan interne conflicthandhaving doen. In het

¹⁶ M. COOLS, “De onderstromen in de private veiligheidszorg”, *l.c.*, p. 151.

¹⁷ M. COOLS, “Tussen licht en schaduw ... Private politie” in G. DUHAUT, P. PONSAERS, G. PYL en R. VAN DE SOMPEL, *Voor verder onderzoek... : essays over de politie en haar rol in onze samenleving*, Brussel, Politeia, 2002, 166.

¹⁸ *Ibid.*, 165.

¹⁹ *Ibid.*, 165.

²⁰ M. COOLS, “De privatisering van de politiefunctie: complement of bedreiging?” in *Het strafrechtssysteem in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, 81-83; J. MULKERS en H. HAELTERMAN, *Privé-detectives: theorie en praktijk van de private opsporing*, Antwerpen, Maklu, 2001, 26-32.

model van de integrale veiligheidszorg daarentegen wordt veiligheid als een totaalproduct benaderd. Er wordt een ketenbenadering gehanteerd, wat impliceert dat rekening wordt gehouden met alle relevante factoren, en de private veiligheidszorg is er daar een van. Een internationaal model, vervolgens, stelt ten eerste dat we evolueren richting supranationaal, interstatelijk politiewerk, en ten tweede dat de nationale polities meer het voorwerp zullen uitmaken van marktwerking, managementinzichten en uitbestedingen aan de private sector. Het model van het politiecomplex ziet een bijzondere politie en een private politie rondom de reguliere politie. Deze twee complementaire politiemachten ontstaan omdat ze elk over specifieke vaardigheden beschikken om bepaalde kennis en informatie te achterhalen. Terwijl de reguliere politie zich bezighoudt met de onderwereldcriminaliteit (georganiseerde misdaad, maar ook kleine criminaliteit), legt de bijzondere politie zich toe op de bovenwereldcriminaliteit (economische criminaliteit, corruptie, spionage), en de private politie op private domeincriminaliteit (werknemerscriminaliteit, informaticriminaliteit). In de theorie van het publiek-privaat partnerschap worden beide politievormen als symbiotisch gezien, en hebben ze dezelfde doelstelling. De private veiligheidszorg is een volwaardige bijdrager aan de veiligheidszorg, doch met controle vanwege de overheid. Sleutelwoorden zijn fragmentatie, vertakking, herverdeling van politiewerk, desintegratie, interactie tussen politie, verburgerlijking, consumentisme, privatisering, (on)veiligheid, verantwoordelijkheid, deconcentratie. Tot slot schuift het zelfbeschikkingsmodel een Libertarische visie naar voren, waarbij private protection agencies in een vrije markt bescherming tegen daders verkopen en verzekering tegen schade aanbieden. De nadruk ligt op het herstel van de schade of zelfs de verkoop van dat recht.

Nu we weten welke plaats ze kunnen innemen in de maatschappij, dringt zich de vraag op wat de rechten en plichten zijn van de private veiligheidsactoren. In wat volgt wordt daarom stilgestaan bij de wettelijke bevoegdheden van de private politie in België.

1.2 Wettelijk kader

1.2.1 De Wet Private Veiligheid

1.2.1.1 Achtergrond

Voor de behandeling van het wettelijk kader van de private bewaking, beveiliging en veiligheidsadvies in België hebben we ons gebaseerd op de volgende bronnen: de Wet Private Veiligheid²¹ en zijn uitvoeringsbesluiten²²; de Memorie van toelichting van de wet²³, alsook die van de wijzigingen en uitvoeringsbesluiten ervan; de website die wordt aangeboden door de Directie Private Veiligheid van De Algemene Directie Veiligheid en Preventie (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken)²⁴; een cursustekst van M. Cools & K. Verbeiren²⁵; en een handboek dat de wetgeving behandelt met betrekking tot alle actoren met een politiefunctie²⁶. Waar gebruik zal worden gemaakt van andere bronnen, zal dit worden aangegeven.

Gedurende lange tijd bestond er in België geen regelgeving met betrekking tot private veiligheidsactiviteiten. Met de wet van 29 juli 1934 op de privé-milities²⁷ kwam daar echter

²¹ Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *B.S.* 29 mei 1990.

²² Naar de uitvoeringsbesluiten zal worden gerefereerd doorheen de tekst.

²³ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 1988-89, nr. S05170005, 2-21.

²⁴ www.vigilis.be

²⁵ M. COOLS en K. VERBEIREN, *Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*, 2007, onuitg.

²⁶ F. GOOSSENS, *o.c.*, 259-288.

²⁷ Wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, *B.S.* 7 augustus 1934.

verandering in. Private militias zijn collectieve formaties, opererend op militaire grondgedachte, en los van de overheid, met als doel geweld te gebruiken of zich in te mengen in taken van politie of leger. Deze wetgeving is destijds tot stand gekomen met de bedoeling fascistische knokploegen die het straatbeeld ontsierden, te verbieden. Ze had dus helemaal niet de bedoeling om een regelgevend kader te scheppen voor de bewakingsondernemingen²⁸. Toch was deze wet van groot belang voor de bewakingsfirma's, omdat volgens haar bepalingen deze ondernemingen juridisch als privé-milities beschouwd werden, en in wezen dus principieel verboden waren. Afwijking was enkel mogelijk door een aanvraag in te dienen, en door middel van een in de Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit een toelating te verkrijgen, waar bovendien verschillende (strengere) voorwaarden aan vasthingen. Op deze manier probeerde de overheid greep te houden op de private veiligheidssector. In se waren bewakingsondernemingen dus nog steeds verboden, maar individuele afwijkingen van de wet waren mogelijk. Na verloop van tijd werd deze regelgeving evenwel aanzien als onvoldoende in staat om de bestaande en toekomstige evoluties in de sector te bedwingen. Een nieuwe wet drong zich op. Een vernieuwde wetgeving moest worden gecreëerd om specifiek de sector van de private veiligheid te regelen. De Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten²⁹ was een feit. In plaats van een negatief bestaansrecht, werden de rechten en plichten van private veiligheidsactoren nu positief geregeld. Dit was noodzakelijk om verschillende redenen. De belangrijkste beweegreden was dat de sector tegen het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk was gegroeid, een groei die bovendien internationaal gekleurd was, waardoor de controle nog moeilijker werd. Als gevolg van die forse groei ontstond een zogenaamd particulier politiekorps, dat op den duur, zo vreesde men, in concurrentie zou kunnen treden met de reguliere politiekorpsen. Bovendien is de burger al eens geneigd aan bewakingsagenten meer bevoegdheden toe te schrijven dan deze in feite hebben. De explosieve en internationale groei van de bewakings- en beveiligingsbranche sinds de jaren 60 maakte dus dat de aanwezigheid van deze ondernemingen en diensten de facto een realiteit was geworden. Een stijging van de criminaliteit, toenemende onveiligheidsgevoelens bij de bevolking en het ontstaan van nieuwe eigendomsvormen lagen hiervan aan de basis. De wetgever stelde dan ook dat het geen zin had om deze opkomende branche tegen te houden door deze ondernemingen en diensten te verbieden (hoewel dat - zo kan worden afgeleid - ze dat misschien liever wel zo had gewild). Strenge reglementering, om de sector zoveel mogelijk in de hand te houden, leek vervolgens het beste alternatief. Andere gronden die aan de basis lagen van de wettelijke regeling van private veiligheidsactoren waren: het hoog aantal valse alarmen, die een echte pest voor politie en rijkswacht betekenden; de bevoegdheidsoverschrijding door privé-bewakers; de ongewenste informatiedoorstroming van de reguliere politiekorpsen naar de particuliere sector; de te geringe opleiding van het bewakingspersoneel dat aldus onvoldoende voorbereid was op gevaarsituaties; het feit dat het zonder specifieke regeling moeilijk was om de bewakingsondernemingen die zonder toelating opereerden, te controleren; en de overvallen op geldtransportwagens, hetgeen het meest prangende probleem was op dat moment, en ook werd aangekaart door de werknemers uit de sector zelf. Met deze nieuwe wet had de wetgever aldus de bedoeling om de genoemde problemen te tackelen. Belangrijk om te vermelden is dat die wetgever absoluut niet de bedoeling heeft gehad om de bewakingsondernemingen een officiële status aan te

²⁸ Tot de totstandkoming van de Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten vielen enkel de bewakingsondernemingen onder de uitzonderingsregel in de wet op de privé-milities. Het is pas later, vanaf de inwerkingtreding van de voornoemde wet, dat de interne bewakingsdiensten en de beveiligingsondernemingen daaraan toegevoegd werden. Tot 1990 waren deze laatste twee soorten ondernemingen dus niet aan een toelatingsvereiste onderworpen, omdat zij niet onder de wet op de privé-milities vielen. De ondernemingen en diensten in de sector van de private veiligheid vallen vandaag dus nog steeds onder de wetgeving op de privé-milities van 1934 (die dus nog van toepassing is), waarin staat dat zij nog steeds een uitzonderingsstatuut genieten (art. 1).

²⁹ B.S. 29 mei 1990.

meten, en wel integendeel: doel van de wet was de sector streng te controleren, de groei te begrenzen, en de bestaande en toekomstige evoluties³⁰ binnen de sector in de hand te houden. Als reden hiertoe stelde de wetgever dat de openbare ordehandhaving steeds de verantwoordelijkheid en de uitsluitende bevoegdheid blijft van de overheid. Particulier optreden kan op dit domein slechts in beperkte mate gedoogd worden. De verwevenheid van bewakingsondernemingen met de openbare orde, maakte nieuwe wetgeving noodzakelijk. Van bij het begin is het de bedoeling van de wetgever geweest om hiermee de uitbreiding van de bewakings- en beveiligingssector tegen te gaan. De “wet-Tobback”, zoals de populaire benaming luidt, streefde er dan ook naar de ondernemingen en diensten in de private veiligheidssector aan specifieke en beperkende regels te onderwerpen. Deze nieuwe wet moest toelaten grondige controles uit te voeren op ondernemingen en diensten en hen aangepaste sancties op te leggen. De grote motieven die aan de wet ten grondslag lagen waren de volgende:

1) *Het opleggen van bepaalde kwaliteitsnormen*

Door kwaliteitsvereisten op te leggen kunnen vanaf nu beunhazen uit de markt geweerd worden. Door middel van uitzuivering van de sector wordt de kwaliteit ervan verbeterd. De kwaliteitsnormen slaan zowel op de ondernemingen en diensten, als op het personeel dat er werkzaam is. De vereiste die wordt gesteld aan leidinggevend en uitvoerend personeel om steeds opgeleid te zijn, en dit in een van de erkende opleidingsinstellingen, moet in dit licht gezien worden.

2) *Het voorkomen en bestraffen van elke vorm van machtsoverschrijding door bewakingsagenten*

Zonder het belang van samenwerking tussen de politiediensten en de private sector te minimaliseren, is inmenging in politionele taken of bevoegdheden ten strengste verboden. Verplichtingen en beperkingen met betrekking tot de kledij, de voertuigen, de identificatiekaart, en dergelijke meer, worden in dit kader gesitueerd.

3) *Het beperken van de overstapmogelijkheden van de politie naar de private sector*

Het gaat hem dan meer precies om het tegengaan van twee uit de Verenigde Staten overgewaaiden fenomenen van “grey policing”. “Moonlighting” impliceert dat reguliere politiemannen na hun normale werktijd als bijverdienste prestaties verrichten voor een bewakingsonderneming. “Bluedrain” houdt in dat er een grote overstap is van de politiediensten naar de private sector, tot zelfs een leegloop van de reguliere politiediensten. Bluedrain wordt als nefast gezien omdat de overheid op die manier bedrijven van geschoold personeel voorziet, en omdat er ongewenste netwerken en informatiedoorstromingskanalen tussen de publieke en de private sector ontstaan (“Old Boys Networks”³¹). Voor bepaalde beroepen, waarvan dat van politieambtenaar het voornaamste is, geldt daarom een overstapverbod voor een periode van vijf jaar. Een ander probleem dat gelieerd wordt aan de private veiligheidssector is dat van het “Dirty Work”. Hiermee wordt verwezen naar praktijken waarbij reguliere politiediensten beroep doen op de private sector voor taken die zij niet mogen of kunnen uitoefenen. De reguliere politie doet voor bepaalde dingen beroep op de private politie wanneer ze gebonden is aan een te stringente regelgeving, en wanneer hen iets verboden is te doen. Men laat het vuile werk opknappen door de collega’s van de private sector. Ten slotte bestaat het gevaar van information laundering, waarbij reguliere politiediensten grijze informatie afkomstig van de private sector witwassen en zo alsnog kunnen gebruiken.³²

³⁰ Om deze reden werden onmiddellijk ook de interne bewakingsdiensten en de beveiligingsondernemingen in de wet ingevoegd.

³¹ B. HOOGENBOOM, “Grey policing: A theoretical framework” in *Policing and Society*, 2, (1991), 1, pp. 25-26.

³² *Ibid.*, 26-27.

4) *Het in het leven roepen van een gedifferentieerder, soepeler, efficiënter en effectiever sanctiesysteem*

De voorwaarden die destijds via het verlenen van een toelating en bij wijze van afwijking op het verbod van privé-milities aan bewakingsondernemingen werden opgelegd waren moeilijk af te dwingen aangezien de enige (en veel te zware) sanctie de intrekking van de toelating betrof. Controle was dus bijna niet mogelijk. Met een stelsel van sancties van verschillende aard, zwaarte en toepassingsgebied heeft men de kans verhoogd dat sancties effectief opgelegd worden, en daarmee ook het afschrikkend effect vergroot. Verder is aan ondernemingen het afsluiten van een verzekering ter dekking van hun burgerlijke aansprakelijkheid verplicht opgelegd, en is een klachtrecht voor de burger mogelijk gemaakt.

5) *Het beperken van de mogelijkheden voor de overheid om zelf bewakingsondernemingen in te schakelen*

Voor de meeste bewakingsactiviteiten is, wanneer de klant een publiekrechtelijke rechtspersoon betreft, toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken vereist. Dit verbod kwam tot stand om te vermijden dat de groei van de private sector nog in de hand gewerkt zou worden. Men wou de verdere privatisering van de beveiligingsfunctie tegengaan. Bovendien, aldus stelt de wetgever, heeft de overheid politiediensten ter beschikking waarop ze steeds beroep kan en moet doen.

Belangrijk om nog te vermelden is dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever is geweest om de fundamentele rechten en vrijheden van de burger centraal te laten staan: hoe de veiligheid van de burger ook gewaarborgd wordt, dit moet steeds gebeuren op een democratische en controleerbare wijze.

Vandaag beschikt het Belgisch recht dus over een specifieke regelgeving voor private veiligheidsactiviteiten. De wetgeving is echter zeer ingewikkeld. Dit is vooreerst zo omdat de Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten mettertijd een groot aantal wijzigingen heeft ondergaan. Als gevolg van enkele van die wijzigingen heeft de wet overigens tweemaal een andere benaming gekregen. Sinds 2004 heeft men het over de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid³³. Dit was het gevolg van de invoering van een luik ter regeling van de veiligheidsdiensten: het concept “bijzondere veiligheid” wijst op de veiligheidsdiensten van de openbare vervoersmaatschappijen. Een tweede oorzaak van de complexiteit van de private veiligheidswetgeving zijn de vele uitvoeringsbesluiten die de wet-Tobback aanvullen.

In wat volgt bespreken we de belangrijkste krachtlijnen van het huidige regelgevend kader rond private bewaking, beveiliging en veiligheidsadvies. Deze bestaat uit twee grote onderdelen, enerzijds een proactief toezicht op de instroom in de markt, en anderzijds een toezicht op de concrete werking, door middel van een reactief controle- en sanctieapparaat. We merken nog op dat verschillende bepalingen en uitvoeringsbesluiten de rechten en plichten regelen van buitenlandse rechts- en natuurlijke personen die private veiligheidsactiviteiten uitoefenen op het Belgisch grondgebied. Wij zullen ons echter beperken tot de Belgische ondernemingen, werknemers en personen.

1.2.1.2 De verschillende entiteiten

In het domein van de private veiligheidszorg maakt de wet-Tobback een onderscheid tussen zes soorten entiteiten, die rechts- of natuurlijke personen kunnen zijn. Elk van deze begrippen slaat op een specifiek statuut. Het gaat om (a) de bewakingsonderneming, (b) de interne bewakingsdienst, (c) de

³³ Dit gebeurde met de Programmawet van 27 december 2004, B.S. 31 december 2004. Eerder dat jaar was de wet al eens van naam veranderd, met name naar “Wet tot regeling van de private veiligheid”.

beveiligingsonderneming, (d) de onderneming voor veiligheidsadvies, (e) de opleidingsinstelling en (f) de veiligheidsdienst. Om dergelijke diensten te mogen aanbieden, is naargelang het geval een vergunning of erkenning vereist, termen die verderop worden besproken. Deze begrippen werden door de wetgever zeer ruim gedefinieerd. De bedoeling hiervan is niet geweest om zoveel mogelijk activiteiten over te laten aan de markt, maar wel om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk activiteiten (alle soorten en vormen) onder het toepassingsgebied van de wet vallen en aldus moeten voldoen aan de vastgestelde voorwaarden. Door een ruime definitie te hanteren heeft de wetgever gepoogd zoveel mogelijk verschijningsvormen en evoluties te ondervangen. Belangrijk om nog te vermelden is dat de wet van toepassing is voor *al wie* taken van bewaking, beveiliging, advies of opleiding inzake veiligheid en bewaking uitvoert. Natuurlijke personen die de activiteiten van een bewakingsonderneming uitoefenen, wanneer hun statuut en hun functie geregeld zijn krachtens een andere wet, zijn hierop de enige uitzondering. We bespreken hieronder elke type onderneming, dienst en instelling.

a) De bewakingsonderneming

De meest in het oog springende entiteit wanneer men het heeft over private veiligheid is de bewakingsonderneming. De definitie van dit type onderneming bestaat enerzijds uit een formeel element, met name het contractuele aspect (het leveren van diensten tegen betaling aan derden), en anderzijds uit een materieel element, met name de omschrijving van de activiteiten. Bewakingsondernemingen kunnen meer bepaald acht soorten activiteiten uitoefenen. We bespreken ze hieronder.

1) *Toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen*

Deze activiteit kan gezien worden als de basiswerkzaamheid van de bewakingsonderneming. Zowel statische bewaking (bewaking van goederen op één plaats) als mobiele bewaking, al dan niet met inbegrip van interventie na alarm³⁴, vallen hieronder. Voorbeelden van statische bewaking zijn manbewaking en camerabewaking, voorbeelden van mobiele bewaking zijn het uitvoeren van controlerondes en het bewaken van verschillende gebouwen waarbij verplaatsing via de openbare weg nodig is. De menselijke tussenkomst is hier het criterium dat maakt of een handeling onderworpen is aan de bepalingen van deze wet of niet. Zo valt bijvoorbeeld het verhuren van een kluis niet onder de toepassing van deze wet, maar wanneer personen worden ingezet om de brandkast te bewaken, geldt de wet dan weer wel. In dit laatste geval gaat het immers om een bewakingsactiviteit.

2) *Bescherming van personen*

Met persoonsbescherming wordt verwezen naar de individuele bescherming die lijfwachten bieden aan personen, evenals, meer algemeen, de bewaking van bewoonde gebouwen. Ook de bescherming van personen kan zowel statisch (toezicht op de onmiddellijke omgeving van een plaats die regelmatig door de te beschermen persoon bezocht wordt) als mobiel zijn (bescherming van de verplaatsingen van de te beschermen persoon). Onder andere de activiteiten van winkelinspecteurs en portiers zijn bedrijvigheden die onder deze categorie vallen.

3) *a) toezicht en/of bescherming bij het vervoer van goederen;*

b) vervoer van geld of van door de Koning bepaalde goederen, andere dan geld, die omwille van hun kostbaar karakter of hun bijzondere aard aan bedreiging onderhevig zijn;

³⁴ De conceptie, de installatie, het onderhoud en de herstelling van alarmsystemen zijn voorbehouden aan de beveiligingsondernemingen, en mogen dus niet worden uitgeoefend door bewakingsondernemingen.

c) beheer van een geldtelcentrum;

d) bevoorrading, bewaking bij werkzaamheden aan biljettenautomaten en onbewaakte werkzaamheden aan biljettenautomaten indien er toegang mogelijk is tot de geldbiljetten of geldcassettes

Deze derde bewakingsactiviteit staat gedetailleerd omschreven in de wet en spreekt voor zich. “Vervoer” slaat ook op vervoer met de fiets of te voet; vanaf het moment dat goederen onder toezicht staan of beschermd worden, gelden de bepalingen van de wet.

4) Beheer van alarmcentrales

Bewakingsondernemingen mogen de ontvangst van signalen of boodschappen beheren die afkomstig zijn van alarmsystemen, en ze ook analyseren, controleren, interpreteren, nagaan of het niet om een vals alarm gaat, eventueel de politie en/of de eigenaar verwittigen, en bewakingsagenten aansturen die instaan voor de interventie na alarm. De conceptie, de installatie, het onderhoud en de herstelling van alarmsystemen zijn evenwel voorbehouden aan de beveiligingsondernemingen. De wetgever heeft door het in de wet invoegen van deze activiteit onnodige interventies door de reguliere politiediensten willen vermijden: de bewakingsagent controleert nu eerst of er geen sprake is van vals alarm. Wanneer volgsystemen gebruikt worden, is een bijkomende vergunning vereist. Enkel alarmcentrales mogen deze activiteit uitoefenen, en worden na het behalen van deze vergunning bewakingscentrales genoemd. Voor de activiteiten van beheer van alarmcentrales en het gebruik van volgsystemen moeten allerhande regels en procedures gerespecteerd worden, zowel in de wet als in bepaalde uitvoeringsbesluiten.³⁵

5) Toezicht op een controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet voor het publiek toegankelijke plaatsen³⁶

Enkele activiteiten die onder deze categorie kunnen worden gerekend zijn portierdiensten, evenementenbeveiliging, winkelinspectie, alsook de controle in winkelgalerijen, shoppingcentra, aan bioscoopcomplexen, en in pretparken, en toegangs- en uitgangscntrole in het algemeen. Met de invoeging van deze activiteit, via een wetswijziging in 1999, heeft de wetgever de portierswereld onder het toepassingsgebied van de wet willen doen vallen. Geweld kwam er immers regelmatig voor, en de sector moest worden gesaneerd. Voor wat betreft de winkelinspecteurs, die tot doel hebben diefstallen te voorkomen en dieven te betrappen, dient gezegd dat zij enkel het gedrag van klanten mogen controleren, en dit enkel in de winkelruimte. Hun bevoegdheden zijn strikt afgelijnd en beperkt. Het uitvoeren van eventuele verdere observaties in verband met diefstallen van personeel, leveranciers, onderaannemers, enzovoort, is de taak van de privé-detective. De woorden “op al dan niet voor het publiek toegankelijke plaatsen” wijzen op het feit dat deze activiteit niet mag worden uitgeoefend op de openbare weg, tenzij op welbepaalde in de wet gedefinieerde plaatsen.

³⁵ Koninklijk besluit van 17 mei 2002 tot regeling van de methodes van bewakingscentrales die volgsystemen gebruiken, *B.S.* 18 juni 2002; Ministerieel besluit van 10 januari 2003 tot regeling van de communicatie tussen de bewakingscentrales en het politieel meldingspunt, *B.S.* 22 januari 2003; Koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales, *B.S.* 4 juni 2007; Koninklijk besluit van 15 maart 2010 tot regeling van bepaalde methodes van bewaking, *B.S.* 2 april 2010.

³⁶ Het begrip “publiek toegankelijke plaats”, dat regelmatig terugkeert in de wet, heeft een specifieke betekenis in het licht van de private veiligheid, en wordt verduidelijkt in de wet.

6) *Verrichten van de vaststellingen die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein, in opdracht van de bevoegde overheid of van de houder van een overheidsconcessie*

Deze activiteit is pas later in de wet ingevoegd. Vroeger waren het de politiediensten die deze werkzaamheden uitvoerden, alhoewel ze geen essentiële politietaken uitmaakten. Men wou door de toevoeging van deze activiteit aan de bewakingswet aldus de politiediensten ontlasten. De onder deze activiteit bedoelde bevoegdheden kunnen slechts uitgeoefend worden indien ze op grond van een wet niet uitsluitend zijn voorbehouden aan de vertegenwoordigers van het openbaar gezag. Het moge dan ook duidelijk zijn dat door de bewakingsagent niet aan opsporing mag worden gedaan; enkel wat direct zintuiglijk waarneembaar is valt onder zijn bevoegdheid. In die zin moet opnieuw het onderscheid gemaakt worden met de privé-detective. Bovendien gaat het enkel om administratieve (niet-strafrechtelijke) inbreuken, en kan de bewakingsagent geen vaststellingen verrichten betreffende het gedrag van personen. Voorbeelden van activiteiten die onder deze categorie vallen zijn het beheer van het systeem van betalend parkeren, en de vaststelling van bepaalde feiten die onder het toepassingsgebied van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties ressorteren, zoals het tijdig buitenzetten van de vuilniszakken, loslopende honden, schade aan planten in openbare parken en plantsoenen, enzovoort.

7) *Begeleiding van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid*

Deze categorie van activiteiten beoogt de begeleiding van groepen fietsers, automobilisten, deelnemers aan sportwedstrijden, en scholieren. Ook de reeks activiteiten is slechts achteraf onder het toepassingsgebied van de wet gebracht. Ze werd ingevoegd in de wet omdat organisatoren van evenementen meer en meer moeite hadden om deze groepen te laten begeleiden door private signaalgevers of wegkapiteins. Daaruit volgde dat bijvoorbeeld tijdens wielervedstrijden de politiediensten zich vaak genoodzaakt zagen om de betreffende taken uit te voeren. Er dient benadrukt dat bewakingsagenten niet bevoegd zijn voor de handhaving van de openbare orde op de openbare weg, hetgeen een exclusieve politiebevoegdheid blijft, doch enkel voor de verkeersveiligheid.

8) *Begeleiding van uitzonderlijke voertuigen met het oog op de verkeersveiligheid*

Deze activiteit werd in de wet ingevoegd om de politiediensten te ontlasten. Omwille van capaciteitsproblemen konden zij deze activiteit niet langer invullen.

Voor al deze activiteiten, met uitzondering van het beheer van alarmcentrales, geldt dat bewakingsondernemingen ze niet mogen uitoefenen voor publiekrechtelijke rechtspersonen, tenzij toestemming wordt verkregen van de Minister van Binnenlandse Zaken. De wet vermeldt verder dat bij Koninklijk Besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder bepaalde voorwaarden, de categorieën van inrichtingen, evenementen of activiteiten kunnen worden bepaald waarvoor toezicht, bescherming of controle moet worden georganiseerd in de zin van de wet zoals hierboven besproken. Door middel van deze “bewakingsverplichting” kan een oplossing worden geboden voor problemen die kunnen ontstaan als gevolg van beleidskeuzes die maken dat de politiediensten bepaalde activiteiten niet meer uitvoeren: de wetgever wil op deze manier organisatoren die geen bewakingsonderneming willen inschakelen voor hun evenement alsnog verplichten dit te doen.

b) De interne bewakingsdienst

Een interne bewakingsdienst is een dienst binnen een onderneming die instaat voor de bewaking in die onderneming. Ze levert dus geen diensten aan derden, maar vormt een wezenlijk onderdeel (en dus

geen aparte rechtspersoon) van een onderneming (een natuurlijke of rechtspersoon), die deze dienst opricht ten eigen behoeve. Ook met betrekking tot de interne bewakingsdiensten is er sprake van een formeel en een materieel aspect. Het formele slaat op het interne karakter van de interne bewakingsdiensten, en het mogelijke contact met het publiek. Het materiële aspect betreft de activiteiten die deze diensten mogen uitoefenen. Meer specifiek mag een vergunde interne bewakingsdienst de activiteit van persoonscontrole uitoefenen, alsook de activiteiten zoals omschreven onder punt 3) bij de bewakingsondernemingen. Voor zover ze plaatsvinden op publieke plaatsen, mogen interne bewakingsdiensten ook alle andere activiteiten van bewakingsondernemingen uitoefenen. Merkwaaardig genoeg stelt het nieuwe ontwerp van wet waarover we reeds in de inleiding spraken dat destijds per vergissing bepaalde verwijzingen op een verkeerde plaats ingevoegd zijn geweest in de alinea in de wet, met als gevolg dat de bevoegdheden van de interne bewakingsdiensten niet diegene zouden moeten zijn zoals hierboven aangegeven, maar wel de volgende:

Op private plaatsen: persoonscontrole en bevoorrading, bewaking bij werkzaamheden aan biljettenautomaten en onbewaakte werkzaamheden aan biljettenautomaten indien er toegang mogelijk is tot de geldbiljetten of geldcassettes.

Op publieke plaatsen: alle activiteiten, behalve persoonscontrole, de begeleiding van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid, beheer van een geldtelcentrum en bevoorrading, bewaking bij werkzaamheden aan biljettenautomaten en onbewaakte werkzaamheden aan biljettenautomaten indien er toegang mogelijk is tot de geldbiljetten of geldcassettes.

Het gaat echter slechts om een ontwerp van wet, waardoor deze veranderingen nog niet in voege zijn. Voor de gevallen waarin activiteiten slechts sporadisch en voor de eigen vereniging uitgevoerd worden, heeft de wetgever een vrijwilligersregime in het leven geroepen. Wanneer het gaat om natuurlijke personen die sporadisch en onbezoldigd activiteiten van persoonscontrole of verkeersbegeleiding uitoefenen, is geen vergunning vereist als interne bewakingsdienst. Een tweede uitzondering op de regel zijn ondernemingen die houder zijn van een overheidsconcessie. Voor het vaststellen van de toestand van goederen moeten zij niet apart vergund zijn. In beide gevallen is voorafgaandelijke toelating vereist van de burgemeester van de gemeente waar de activiteiten plaatsvinden.

c) De beveiligingsonderneming

Het formele element van de beveiligingsonderneming behelst de levering van diensten aan derden, maar het is in het materiële element dat de beveiligingsonderneming zich onderscheidt van de bewakingsonderneming en de interne bewakingsdienst. Beveiligingsondernemingen zijn immers bevoegd voor de conceptie, de installatie, het onderhoud en de herstelling van alarmsystemen. Het gaat dan enkel om alarmsystemen: sloten of brandkasten vallen niet onder de wet. Autoalarmen vallen evenmin onder het toepassingsgebied van de wet. In bepaalde gevallen voeren beveiligingsondernemingen activiteiten uit van bewakingsondernemingen. Wanneer deze activiteiten zich beperken tot het toezicht op en de bescherming van roerende en onroerende goederen, bestaande uit interventie na alarm, of het beheer van alarmcentrales, zonder deze zelf uit te oefenen, moet een beveiligingsonderneming evenwel niet over een vergunning beschikken als bewakingsonderneming. Het gaat hier dus om een uitzondering op de vergunningsverplichting. Analooq moet een bewakingsonderneming niet erkend zijn als beveiligingsonderneming wanneer ze vergund is voor het uitvoeren van toezicht op en bescherming van roerende en onroerende goederen, bestaande uit interventie na alarm, of het beheer van alarmcentrales, zonder deze zelf uit te oefenen, en die er zich uitsluitend toe beperken diensten van beveiliging aan te bieden.

d) De onderneming voor veiligheidsadvies

Adviesverlening aan derden inzake criminaliteitspreventie, evenals het uitwerken, uitvoeren en evalueren van doorlichtingen (audits), analyses, strategieën, concepten, procedures en trainingen op het gebied van veiligheid zijn per definitie activiteiten die worden uitgeoefend door ondernemingen voor veiligheidsadvies. Het gaat bijvoorbeeld om veiligheidsmanagement, het verstrekken van veiligheidsadviezen, het analyseren van veiligheidsproblemen en veiligheidsrisico's, forensic accountancy, ... Indien uitsluitend adviezen verleend worden inzake bijvoorbeeld brandbeveiliging, de gezondheid van de werknemers, enzovoort, ontsnappen de adviseurs aan het toepassingsgebied van deze wet. De wetgever heeft geoordeeld dat de ondernemingen voor veiligheidsadvies onder de bepalingen van de wet moet vallen aangezien de aard van de activiteiten van deze ondernemingen impliceert dat zij kennis hebben van de sterkten en zwakten van de beveiligingsmechanismen die de overheidsinstanties en particulieren aan wie zij hun diensten aanbieden, hanteren. Daarom moet deze sector voorbehouden blijven aan moreel en professioneel betrouwbare personen. Wanneer deze activiteiten niet als een afzonderlijke dienst worden aangeboden, en een inherent bestanddeel uitmaken van een andere hoofdactiviteit, is een vergunning als onderneming voor veiligheidsadvies niet vereist. Activiteiten van veiligheidsadvies uitgeoefend door bijvoorbeeld architecten of docenten criminologie vallen daarom niet onder de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. Verder worden noch de levering van de diensten van advies door de overheid, noch de levering van diensten van veiligheidsadvies met betrekking tot informaticasystemen en van gegevens die door middel daarvan worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen, beschouwd als zijnde een onderneming voor veiligheidsadvies. Met de eerste uitzondering wordt vermeden dat preventieadviseurs tewerkgesteld door de overheid een vergunning moeten bekomen. De tweede afwijking heeft betrekking op de ICT- en IT-bedrijven; een vergunningsplicht zou incompatibel zijn met het Europese informaticabeleid. De wet maakt ten slotte nog gewag van de mogelijkheid die de minister zich heeft voorbehouden om, op basis van een welbepaald kwaliteitscertificaat, een kwaliteitslabel toe te kennen aan vergunde ondernemingen voor veiligheidsadvies.

e) de opleidingsinstelling

Als opleidingsinstelling wordt elke rechtspersoon of natuurlijke persoon beschouwd die een opleiding organiseert met betrekking tot de domeinen zoals bedoeld onder de omschrijving van de bewakingsonderneming, interne bewakingsdienst of beveiligingsonderneming. Opleidingsinstellingen moeten erkend zijn door de Minister van Binnenlandse Zaken. Enkel via een erkende opleidingsinstelling kunnen de voornoemde functies worden uitgeoefend. Er dient aangestipt dat het hier niet gaat om opleidingsscholen van de overheid. Integendeel, dit gebeurt op de markt. Grotere ondernemingen organiseren overigens hun opleidingen vaak zelf, door in de schoot van de onderneming hun eigen opleidingsinstelling op te richten. Specifieke voorwaarden gelden om erkend te kunnen worden als opleidingsinstelling.³⁷

f) de veiligheidsdienst

Onder de veiligheidsdiensten worden die entiteiten verstaan die diensten aanbieden aan openbare vervoersmaatschappijen met het oog op het garanderen van de veiligheid op de plaatsen, al dan niet publiek toegankelijk, die door deze maatschappijen worden uitgebaat. Werknemers van dergelijke

³⁷ Koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen, *B.S.* 18 januari 2007, err., *B.S.* 27 juni 2007.

ondernemingen worden veiligheidsagenten genoemd. De veiligheidsdiensten worden door de wetgever beschouwd als een enigszins aparte categorie. Een afzonderlijk hoofdstuk in de wet regelt de bijzondere verplichtingen en bevoegdheden van deze diensten en hun agenten (die dus enkel door hen mogen worden uitgevoerd en gehanteerd). Voor het overige zijn ze evenwel gebonden aan dezelfde uitoefeningsbevoegdheden als de bestaande interne bewakingsdiensten en hun bewakingsagenten. Wat betreft de algemene bevoegdheden en verplichtingen van deze ondernemingen gelden dus de regels van de interne bewakingsdiensten, echter bepaalt een apart hoofdstuk in de wet bijkomende specifieke uitoefeningsvoorwaarden die enkel betrekking hebben op de veiligheidsdiensten. Ook de voorwaarden inzake beroepsopleiding, vorming, beroepservaring en dergelijke meer verschillen ten opzichte van de voorgaande types van ondernemingen, en worden behandeld in een afzonderlijk Koninklijk Besluit.³⁸ De vraag kan worden gesteld waarom dit onderscheid in het leven werd geroepen. Het specifieke probleem van geweld tegen reizigers en het personeel van de openbare vervoersmaatschappijen wordt door de wetgever als reden aangehaald. Een andere verklaring voor de specifieke bevoegdheden van deze diensten moet volgens sommigen worden gezocht in de nauwere band die zij hebben met de overheid.³⁹ De specifieke rechten en plichten van de veiligheidsdiensten en –agenten worden verderop behandeld.

1.2.1.3 De vergunning en de erkenning

Wil men als onderneming een van de bovenstaande diensten aanbieden, is men telkens verplicht over een specifieke vergunning of erkenning te beschikken, die enkel wordt verleend wanneer aan alle in de wet omschreven voorwaarden voldaan is. Het gaat hier dus om een toelating om bepaalde activiteiten te mogen uitoefenen. De toelating heeft de vorm van een vergunning; enkel in het geval van de beveiligingsonderneming en de opleidingsinstelling is geen vergunning vereist, maar een erkenning. De redenering achter dit onderscheid zou zijn dat de activiteiten van deze laatste twee entiteiten niet werden beoogd door de concepten die aan de grondslag lagen van het verbod van private militias. Nochtans lijkt het inhoudelijke verschil tussen beide toelatingsattesten miniem: er kan worden gesteld dat het ene simpelweg van toepassing is op één reeks ondernemingen, en het andere op een andere reeks.⁴⁰ Voor de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten geldt een specialiteitsbeginsel: zij mogen enkel de taken vervullen voor dewelke ze expliciet vergund zijn. Zo wordt vermeden dat nieuwe, onervaren ondernemingen zich onmiddellijk zouden gaan toeleggen op meer risicovolle activiteiten. Procedurele regels zijn voorhanden voor wat betreft de aanvraag van een vergunning voor een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst⁴¹, en voor de aanvraag van een erkenning voor een beveiligingsonderneming.⁴² Ook om een veiligheidsdienst te mogen organiseren is een vergunning vereist. Deze wordt vanzelfsprekend verleend aan de openbare vervoersmaatschappij die de veiligheidsdienst wenst in te richten. Het is de Directie Private Veiligheid⁴³, ressorterend onder de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, die de vergunningen en erkenningen toekent. Dit gebeurt na inwinning van het advies van de Veiligheid van de Staat en van de procureur des Konings van de vestigingsplaats van de onderneming en, indien onmogelijk, van de Minister van Justitie. De

³⁸ Koninklijk besluit betreffende de opleidingsvoorwaarden waaraan het leidinggevend en uitvoerend personeel van de veiligheidsdiensten van de openbare vervoersmaatschappijen moet voldoen, *B.S.* 17 augustus 2006.

³⁹ J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis*, Antwerpen, Maklu, 2010, 157.

⁴⁰ *Ibid.*, 157-158.

⁴¹ Koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende het verlenen van vergunningen aan bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten, *B.S.* 28 mei 1991.

⁴² Koninklijk besluit van 13 juni 2002 betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van een erkenning als beveiligingsonderneming, *B.S.* 9 juli 2002.

⁴³ Vroeger was dit de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie.

vergunning kan het uitoefenen van bepaalde activiteiten en het aanwenden van bepaalde middelen en methodes uitsluiten of aan specifieke voorwaarden verbinden, en kan dus de bepalingen uit de wet overstijgen. De draagwijdte van de vergunning wordt op die manier afgestemd op de specifieke toestand van elke aanvrager, en dit vergroot de discretionaire bevoegdheid van de Directie Private Veiligheid aanzienlijk.⁴⁴ Indien de bewakingsondernemingen rechtspersonen zijn, moeten zij opgericht zijn volgens de in het Belgisch recht geldende bepalingen of overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie. De exploitatiezetel van de bewakingsonderneming moet in een lidstaat van de Europese Unie gelegen zijn. De vergunning vermeldt de vergunde of erkende activiteiten en wordt eerst verleend indien de aanvrager voldoet aan alle voorschriften van deze wet en aan de minimumvereisten inzake personeel en organisatorische, technische en infrastructurele middelen waarover de onderneming, dienst of instelling moet beschikken. Een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst dient met name te beschikken over infrastructuur en materieel aangepast aan elk van de activiteiten waarvoor ze een vergunning aanvraagt. In elk geval dient hetzij op de maatschappelijke zetel van de onderneming, hetzij op een exploitatiezetel een afzonderlijk en beveiligd lokaal aanwezig te zijn met voldoende communicatiemogelijkheden met politie- of rijkswachtdiensten en met een beveiligingssysteem voor de klantendossiers en andere confidentiële gegevens.⁴⁵ De vergunning wordt verleend voor een periode van 5 jaar en kan voor gelijke termijnen worden vernieuwd (met uitzondering van de erkenning als beveiligingsonderneming, die wordt verleend voor een termijn van vijf jaar en voor termijnen van tien jaar kan vernieuwd worden). Deze termijn van 5 jaar moet een grondige, regelmatige controle mogelijk maken. Bijkomende vergunningen moeten behaald worden voor bepaalde specifieke bevoegdheden, zoals het gebruik van wapens of het inzetten van honden. Bewakingsondernemingen kunnen bijkomend erkend worden om de activiteiten van een beveiligingsonderneming uit te oefenen en bijkomend vergund worden om de activiteiten van een onderneming voor veiligheidsadvies uit te oefenen.

De ratio achter dit systeem van vergunningen en erkenningen is, voornamelijk, het kunnen uitoefenen van controle op de activiteiten die onder de vergunnings- of erkenningsplicht vallen, op diegenen die ze uitoefenen, en op de manier waarop ze worden uitgeoefend. Wanneer een entiteit niet meer voldoet aan de voorwaarden, en dus de wet niet meer naleeft, kan de vergunning of erkenning dan ook geschorst of ingetrokken worden. Deze sanctie kan ook opgelegd worden wanneer activiteiten worden uitgeoefend die onverenigbaar zijn met de openbare orde of de inwendige of uitwendige veiligheid van de staat of wanneer de onderneming, dienst of instelling zijn medewerkers onvoldoende controleert op de naleving van deze wet. De schorsing of intrekking kan evenwel beperkt worden tot bepaalde activiteiten of tot bepaalde plaatsen waar de activiteiten worden uitgeoefend.⁴⁶ De procedure hierrond wordt behandeld in een apart Koninklijk Besluit.⁴⁷

1.2.1.4 Voorwaarden voor leidinggevenden

Personen met een managementfunctie, alsook leden van de Raad van Bestuur, moeten aan een aantal voorwaarden voldoen, dit om te garanderen dat deze personen over alle waarborgen van integriteit en beroepsbekwaamheid beschikken. Eerst en vooral moet aangegeven worden wat de wet juist onder het begrip “leidinggevende” verstaat. Het gaat om de bedrijfsleider en alle personen met een

⁴⁴ J. MATTHYS, o.c., 139.

⁴⁵ Koninklijk besluit van 14 mei 1991 betreffende de technische uitrusting van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, *B.S.* 28 mei 1991.

⁴⁶ De vergunning of erkenning kan door de onderneming, dienst of instelling ook vrijwillig, dus op eigen vraag, worden ingetrokken.

⁴⁷ Koninklijk besluit van 24 mei 1991 tot vaststelling van de regels aangaande de procedure tot schorsing of intrekking van de vergunningen of erkenningen bepaald in de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *B.S.* 7 juni 1991.

gezagsfunctie, die aan de uitoefening van activiteiten inzake bewakingsondernemingen, beveiligingsondernemingen, ondernemingen voor veiligheidsadvies, en opleidingsinstellingen verbonden is. In concreto moet dus onder leidinggevenden, ten eerste, het personeel worden verstaan dat aan het hoofd staat van de onderneming als dusdanig, en belast is met het nemen van beslissingen van dagelijks bestuur, en hiervoor onder meer ten opzichte van de raad van bestuur verantwoordelijkheid draagt. Afgevaardigde bestuurders, zaakvoerders en directeurs behoren tot deze categorie. Ingeval de onderneming een natuurlijke persoon betreft, is deze natuurlijke persoon ook bedrijfsleider in de zin van deze wet. Ten tweede worden tot leidinggevenden ook diegenen gerekend die instaan voor de effectieve leiding van het uitvoerend personeel belast met taken van bewaking, beveiliging of veiligheidsadvies. Diegenen die enkel aan het hoofd staan van opererende bewakingseenheden worden niet als leidinggevenden beschouwd.

Wat zijn nu de voorwaarden waaraan diegenen die een leidinggevende functie willen bekleden, moeten voldoen? Vooreerst is een minimumleeftijd van eenentwintig jaar vereist. Er geldt tevens een vereiste van afwezigheid van enige veroordelingen. De wet bepaalt overigens dat elke onderneming, dienst of instelling onmiddellijk de minister moet verwittigen wanneer ze weet krijgt van het niet meer voldoen van een persoon aan deze laatst vermelde voorwaarde, en de samenwerking onmiddellijk moet stopzetten. Het is moeilijk denkbaar dat mensen die zijn veroordeeld, leiding zouden kunnen geven in een onderneming waarvan de activiteiten noodzakelijkerwijze steunen op een volstrekt vertrouwen, aangezien het gaat om onder andere het begeleiden van geld en het beschermen van personen. Bovendien worden in bepaalde gevallen vuurwapens gedragen. Leidinggevenden behoren steeds EU-onderdaan te zijn en ook hun hoofdverblijfplaats in een lidstaat van de Europese Unie te hebben.⁴⁸ Om het risico te counteren met betrekking tot de personeelsmiddelen waarover ondernemingen, diensten of instellingen beschikken, alsook de toegang die ze hebben tot private plaatsen, geldt er ook een cumulverbod van de functie van leidinggevende met het statuut van privé-detective en met de betrekking als wapen- of munitiefabrikant of –handelaar. Ook hier wordt de discretionaire bevoegdheid van de overheid uitgebreid door nog aan deze bepaling toe te voegen dat het verbod ook voor andere beroepen geldt wanneer de combinatie van beide professies een gevaar kan opleveren voor de openbare orde of voor de in- of uitwendige veiligheid van de staat. Ook inzake het combineren van verschillende activiteiten van private veiligheid zijn beperkingen opgenomen in de wet. Het bekleden van een leidinggevende functie binnen een onderneming die activiteiten uitvoert voor cafés of dansgelegenheden mag niet samenvallen met het bekleden van een dergelijke functie binnen een onderneming die werkzaamheden uitoefent met betrekking tot het vervoer van waarden, noch met het uitoefenen van werkzaamheden voor een veiligheidsdienst. Ook mag de werkelijke leiding van een onderneming die de begeleiding aanbiedt van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid niet gecombineerd worden met het uitbaten van een café of dansgelegenheid anderzijds. Een andere restrictie poogt de hoger besproken problemen van “grey policing” tegen te gaan. Een leidinggevende mag in de periode van vijf jaar voorafgaand aan zijn functie bepaalde openbare ambten niet hebben bekleed, waarvan die van politieambtenaar de voornaamste is. Leidinggevenden moeten tevens voldoen aan de veiligheidsvoorwaarden noodzakelijk voor de functie, en mogen geen feiten gepleegd hebben die als deontologisch of maatschappelijk onverantwoord kunnen worden aanzien. Dit veiligheidsonderzoek⁴⁹, in wezen een screening, moet toelaten na te gaan of in het verleden geen feiten zijn gepleegd die onverenigbaar zijn met de betreffende functie. Het gaat om feiten die voor de gewone burger van geen groot belang zijn, maar in de private veiligheidssector

⁴⁸ Dit geldt niet voor de leden van de Raad van Bestuur voor zover zij geen deel uitmaken van de werkelijke leiding. De vereiste om de hoofdverblijfplaats in de EU te hebben, geldt bovendien niet voor de beveiligingsondernemingen, aangezien dit strijdig is met het Europees recht.

⁴⁹ Hiertoe moet de kandidaat een attest “instemming veiligheidsonderzoek” ondertekenen, waarbij de toelating wordt gegeven aan de overheid om dit onderzoek uit te voeren.

wel een gevaar kunnen betekenen, zoals een gokverslaving of een verleden van drankmisbruik. Bovendien mag in de voorafgaandelijke drie jaar niet door de Directie Private Veiligheid zijn vastgesteld dat de betrokkene niet aan deze voorwaarden voldeed. Bijkomend schrijft de wet trouwens een gewenst profiel voor, waaraan het personeel in de sector van de private veiligheid dient te voldoen, en dus ook kan worden getoetst. Respect voor de grondrechten van medeburgers, integriteit, incasservermogen ten aanzien van agressief gedrag, en afwezigheid van verdachte relaties met het crimineel milieu zijn hierbij de te volgen maatstaven. Een onderneming, dienst of instelling kan de Directie Private Veiligheid ook steeds naar een pre-screening vragen alvorens iemand aan te werven. Schriftelijke instemming van de sollicitant is evenwel vereist. Als leidinggevende moet men, ten slotte, voldoen aan de voorwaarden inzake beroepsopleiding, vorming en beroepservaring.⁵⁰ Deze voorwaarden worden omschreven in aparte Koninklijke Besluiten, al naargelang het type onderneming.

i) Bewakingsonderneming/interne bewakingsdienst⁵¹

Wanneer het gaat om een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst, bestaan er twee types bekwaamheidsattesten (A en B) die, naargelang het aantal ondergeschikten, door de leidinggevende in kwestie behaald dienen te worden. Om het bekwaamheidsattest van het type A te behalen dient men een opleiding van 100 uren te volgen, voor het type B bedraagt dat aantal 52 uren. Voorts moet men telkens beschikken over een bijscholingsattest, afgeleverd tijdens de periode van twee jaar die de vervaldatum van de identificatiekaart voorafging. Dit attest wordt slechts verstrekt nadat een opleiding is gevolgd van minstens 16 uren over de in de afgelopen vijf jaar ontstane of vernieuwde regelgeving. Om aan een opleiding te mogen deelnemen, moet een kandidaat reeds voldoen aan een aantal voorwaarden. Opleidingen dienen steeds erkend te zijn, dienen te worden gevolgd in erkende opleidingsinstellingen, en te worden verzorgd door erkende lesgevers. Ook de examens worden in deze instellingen afgenomen. Regels betreffende de organisatie van de opleidingen, de vrijstellingen, de examens, de erkenning van de instellingen, de opleidingen, en de lesgevers staan in detail in het Koninklijk Besluit uitgewerkt.

Een "Commissie opleiding bewaking" wordt door de minister ingesteld bij de FOD Binnenlandse Zaken, waakt over de activiteiten van de opleidingen en instellingen, en heeft een adviesfunctie ten aanzien van de minister.

ii) Beveiligingsonderneming⁵²

Leidinggevendenden binnen beveiligingsondernemingen moeten een opleiding volgen van 45 uren, en slagen voor een examen. Eens dit gebeurd is, wordt een certificaat uitgereikt dat vijf jaar geldig is. Om de vijf jaar moet een bijscholingscursus gevolgd worden, waarbij getuigschriften als bewijs dienen dat dit is gebeurd. Opleidingen dienen steeds erkend te zijn en dienen te worden gevolgd in erkende opleidingsinstellingen. Regels met betrekking tot de examens en tot de erkenning van opleidingsinstellingen staan uitgewerkt in het Koninklijk Besluit. Een "Commissie opleiding beveiligingsondernemingen" wordt door de minister ingesteld bij de FOD Binnenlandse Zaken, waakt

⁵⁰ Dit geldt niet voor ondernemingen voor veiligheidsadvies en opleidingsinstellingen, en ook niet voor de leden van de Raad van Bestuur voor zover zij geen deel uitmaken van de werkelijke leiding.

⁵¹ Koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen, *B.S.* 18 januari 2007, *err.*, *B.S.* 27 juni 2007.

⁵² Koninklijk besluit van 17 december 1990 betreffende de opleiding van het personeel van de beveiligingsondernemingen en de erkenning van de opleidingsinstellingen, *B.S.* 29 december 1990.

over de activiteiten van de opleidingen en instellingen, en heeft een adviesfunctie ten aanzien van de minister.

iii) *Veiligheidsdiensten*⁵³

Leidinggevenden in veiligheidsdiensten dienen een specifiek bekwaamheidsattest te bekommen, en dit na het volgen van een opleiding van 104 uren. De opleidingen vinden plaats in hiertoe erkende opleidingsinstellingen, erkend voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten. Om aan een opleiding te mogen deelnemen, moet een kandidaat reeds voldoen aan een aantal voorwaarden. De opleidingen vinden plaats in hiertoe erkende opleidingsinstellingen, erkend voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten. Regels met betrekking tot examens staan uitgewerkt in het Koninklijk Besluit.

We merken nog op dat leidinggevenden die tegelijkertijd ook uitvoerende functies uitoefenen, ook aan de voorwaarden voor uitvoerend personeel moeten voldoen.

1.2.1.5 Voorwaarden voor operationeel personeel

Net zoals dat het geval is voor leidinggevenden, heeft de wetgever ook voor het uitvoerend personeel een aantal voorwaarden opgelegd waaraan voldaan moet zijn om in de sector van de private veiligheid een betrekking te mogen uitoefenen. Deze zijn gelijkaardig aan de hierboven besproken voorwaarden voor managers. Opnieuw mag men geen veroordelingen opgelopen hebben, alleen wordt dit hier minder algemeen omschreven en wordt een lijst van specifieke misdrijven opgesomd. Wanneer men als werknemer niet meer aan deze voorwaarde voldoet, dient men overigens, volgens de wet, zijn leidinggevende op de hoogte te brengen. Tevens geldt ook hier de hoger besproken rapporteringsverplichting van de onderneming, dienst of instelling aan de minister. Operationelen behoren net als hun oversten EU-onderdaan te zijn en hun hoofdverblijfplaats in een lidstaat van de Europese Unie te hebben⁵⁴, en hetzelfde cumulverbod geldt ook hier. Het is verder verboden activiteiten uit te voeren voor cafés of dansgelegenheden en tegelijkertijd activiteiten uit te oefenen met betrekking tot het vervoer van waarden of werkzaamheden uit te oefenen voor een veiligheidsdienst. Hetzelfde overstapverbod als bij de leidinggevenden geldt ook hier.⁵⁵ Een lid van het operationeel personeel moet ook voldoen, zoals de leidinggevenden, aan de veiligheidsvoorwaarden noodzakelijk voor dergelijke functie, en mag geen feiten gepleegd hebben die als deontologisch onverantwoord kunnen worden aanzien. Bovendien mag in de voorafgaandelijke drie jaar niet zijn vastgesteld door de Directie Private Veiligheid dat niet aan deze voorwaarde werd voldaan. Ook hier wordt verwezen naar het door de wet vooropgeschreven gewenst profiel. Twee verschillen met de voorwaarden voor managers zijn dat de leeftijdsvereiste hier is verlaagd naar achttien jaar, en dat er andere opleidingsvoorwaarden gelden. Voor wat betreft dit laatste is het zo dat de voorwaarden opnieuw verschillen al naargelang het type onderneming⁵⁶. Ze worden behandeld in dezelfde Koninklijke Besluiten die de opleidingsvoorwaarden voor leidinggevenden beschrijven.

⁵³ Koninklijk besluit van 20 juli 2006 betreffende de opleidingsvoorwaarden waaraan het leidinggevend en uitvoerend personeel van de veiligheidsdiensten van de openbare vervoersmaatschappijen moet voldoen, *B.S.* 17 augustus 2006.

⁵⁴ Deze voorwaarde geldt niet voor het personeel van beveiligingsondernemingen en van opleidingsinstellingen, en ook niet voor het administratief of logistiek personeel.

⁵⁵ Dit geldt niet voor het personeel van opleidingsinstellingen.

⁵⁶ De opleidingsvereiste geldt niet de ondernemingen voor veiligheidsadvies, en ook niet voor administratief en logistiek personeel, ongeacht het type onderneming.

*i) Bewakingsonderneming/interne bewakingsdienst*⁵⁷

Een bewakingsagent moet over een algemeen bekwaamheidsattest beschikken, al dan niet aangevuld met andere, specifieke bekwaamheidsattesten, die telkens betrekking hebben op een welbepaalde activiteit, naargelang de functie die de bewakingsagent beoogt uit te oefenen. Deze specifieke bekwaamheidsattesten die kunnen worden onderscheiden zijn dat van mobiele bewaking, uitgaansmilieu, winkelinspecteur, bescherming personen, beveiligd vervoer, operator alarmcentrale (geen algemeen bekwaamheidsattest vereist), vaststelling materiële feiten, verkeersbegeleiding, gewapende opdracht (bijkomende attesten vereist), erfgoedbewaker (met bijkomende voorwaarden), begeleiding van uitzonderlijke voertuigen en havenbewaking.

Het algemeen bekwaamheidsattest wordt verstrekt na een opleiding te hebben gevolgd van 127 uren, de duur van de opleidingen die toelaten om een bijkomend bekwaamheidsattest te bekomen varieert tussen de 20 en de 72 uren, al naargelang het attest. Verder dienen bewakingsagenten eenmalig een medisch (door een arts) en een psychotechnisch (door een psychiater of psycholoog) onderzoek te ondergaan, hetgeen toelaat om de medische en mentale geschiktheid van de kandidaat voor een job als bewakingsagent na te gaan. Ze kunnen ofwel worden uitgevoerd vóór het aanvatten van de opleiding, ofwel door de onderneming die de bewakingsagent aanwerft, en dus na het hebben ondergaan van de opleiding. Bij het psychotechnisch onderzoek wordt de ingesteldheid van de betrokkenen getoetst aan een aantal vaardigheden en eigenschappen. Wanneer aan de voorwaarden voldaan is, wordt een attest van psychotechnisch onderzoek afgeleverd. Men moet ook een bijscholingsattest kunnen voorleggen, afgeleverd tijdens de periode van twee jaar die de vervaldatum van de identificatiekaart voorafging (met uitzonderingen in bepaalde gevallen). Dit attest wordt slechts verstrekt nadat een opleiding is gevolgd van minstens 8 uren over bepaalde in de afgelopen vijf jaar ontstane of vernieuwde regelgeving. Regels betreffende de toelatingsvoorwaarden, de organisatie van de opleidingen, de vrijstellingen, de examens, de erkenning van de instellingen, de opleidingen, de lesgevers, en de Commissie opleiding bewaking staan in detail uitgewerkt.

*ii) Beveiligingsonderneming*⁵⁸

Uitvoerende medewerkers in een beveiligingsonderneming moeten een medisch onderzoek ondergaan, dat hun lichamelijke geschiktheid voor de job moet aantonen. Voorts moeten opleidingen gevolgd worden van 45 uren, die verschillend worden ingevuld afhankelijk van de gekozen specialisatie (conceptie, dan wel installatie en onderhoud van alarmsystemen en –centrales). Eens dit gebeurd is, wordt een certificaat uitgereikt dat vijf jaar geldig is. Om de vijf jaar moet een bijscholingscursus gevolgd worden, waarbij getuigschriften als bewijs dienen dat dit is gebeurd. Regels met betrekking tot de erkenning van opleidingen, de examens, de erkenning van opleidingsinstellingen, en de Commissie opleiding beveiligingsondernemingen, staan uitgewerkt in het Koninklijk Besluit.

*iii) Veiligheidsdiensten*⁵⁹

⁵⁷ Koninklijk besluit van 21 december 2006 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen, *B.S.* 18 januari 2007, err., *B.S.* 27 juni 2007.

⁵⁸ Koninklijk besluit van 17 december 1990 betreffende de opleiding van het personeel van de beveiligingsondernemingen en de erkenning van de opleidingsinstellingen, *B.S.* 29 december 1990.

⁵⁹ Koninklijk besluit van 20 juli 2006 betreffende de opleidingsvoorwaarden waaraan het leidinggevend en uitvoerend personeel van de veiligheidsdiensten van de openbare vervoersmaatschappijen moet voldoen, *B.S.* 17 augustus 2006.

Kandidaat-veiligheidsagenten moeten een psychotechnisch onderzoek met succes ondergaan, waarna ze een attest verkrijgen, en moeten een algemeen bekwaamheidsattest bewakingsagent bekomen, alvorens ze mogen deelnemen aan de opleiding tot het bekomen van het bekwaamheidsattest veiligheidsagent. Om dit laatste attest te bekomen, moeten ze 36 uren les volgen. Ook moeten ze houder zijn van een bijscholingsattest, afgeleverd tijdens de periode van twee jaar die de vervaldatum van de identificatiekaart voorafging. Dit attest wordt verstrekt nadat een opleiding van 16 uren is gevolgd. Om aan een opleiding te mogen deelnemen, moet een kandidaat reeds voldoen aan een aantal voorwaarden. De opleidingen vinden plaats in hiertoe erkende opleidingsinstellingen, erkend voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten. Regels met betrekking tot examens staan uitgewerkt in het Koninklijk Besluit. De regels zijn hier dus duidelijk strenger dan die voor bewakingsagenten, hetgeen een gevolg is van de bijkomende bevoegdheden waarover veiligheidsagenten beschikken in vergelijking met bewakingsagenten.

Uitvoerende personeelsleden kunnen geen rechtstreekse opdrachten krijgen van de klant. Ze verrichten hun activiteiten onder uitsluitend gezag van hun leidinggevenden. Die leidinggevenden moeten ook de nodige controles verrichten opdat hun uitvoerende personeelsleden de wet steeds naleven.

1.2.1.6 Uitoefeningsvoorwaarden

De wetgever heeft allerlei voorwaarden gesteld met betrekking tot het uitoefenen van activiteiten van private veiligheid. We bespreken de belangrijkste bepalingen hieronder.

Verzekering

De burgerlijke aansprakelijkheid waartoe de activiteiten die worden aangeboden door bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten aanleiding kunnen geven, moet gedekt zijn door een verzekering. Elke derde die schade ondervindt door de handelingen van een bewakingsagent, kan zich rechtstreeks richten tot de verzekeraar. Geen enkele nietigheid, exceptie of verval van rechten kan door de verzekeraar aan de benadeelde worden tegengeworpen. De verzekeraar kan zich evenwel een verhaalsrecht voorbehouden op de verzekerde. De verzekering verleent dekking voor de schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels en de schade aan goederen ten nadele van derden.⁶⁰

Kledij

De werkkledij die werknemers van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten dragen mag geen aanleiding geven tot verwarring met die van de politie of het leger. Bovendien moet het steeds voorzien zijn van het Vigilis-embleem, gestikt op de rechterszijde, bovenaan, van de zichtbare bovenstukken. Andere emblemen, tekeningen of opschriften dan naam en kenteken van de onderneming en eventueel de woorden “Security”, “Sécurité” of “Veiligheid”, zijn verboden.⁶¹ De kleuren mogen enkel zwart, wit, geel of rood zijn, of een combinatie ervan. De verplichting tot het dragen van herkenningstekens moeten vermijden dat clandestienen deze activiteiten zouden uitoefenen. Daarom moet het teken steeds gedragen worden, ongeacht of de betrokkene werkkledij draagt of niet.

⁶⁰ Koninklijk besluit van 27 juni 1991 houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *B.S.* 9 juli 1991.

⁶¹ Ministerieel besluit van 8 juni 2007 tot bepaling van het model van de werkkleding en het embleem van bewakingsagenten, *B.S.* 15 juni 2007, err., 27 juni 2007.

Voertuigen

Ook de gebruikte voertuigen mogen geen verwarring scheppen met deze van de openbare macht. Om die reden mogen ze niet dezelfde kleuren, insignes of typische uitrusting hebben. Elk voertuig dat door een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst wordt gebruikt waarop opschriften zijn aangebracht die verwijzen naar activiteiten waarvan een vergunning of erkenning nodig is, moet ook melding maken van deze vergunning of erkenning. Dit vormt een bijkomende waarborg tegen activiteiten die strijdig zijn met de wet.⁶² Bijkomende voorwaarden gelden voor de voertuigen die gebruikt worden voor mobiele bewaking en voor waardetransport.

Wapens

Naast de wet op de private en bijzondere veiligheid bepaalt ook een specifiek Koninklijk Besluit de regels omtrent het bezit en het dragen van wapens.⁶³ Enkel bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten en opleidingsinstellingen mogen wapens gebruiken gedurende hun activiteiten. Wat betreft de bewakingsondernemingen is wapendracht in ieder geval enkel mogelijk voor waardetransporten, voor persoonsbescherming, en voor activiteiten van toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen. In dit laatste geval kan dit bovendien enkel voor zover de activiteiten niet op de openbare weg of op publieke plaatsen worden uitgeoefend. Om als bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst gewapende bewakingsactiviteiten te mogen uitoefenen, is een bijzondere toestemming van de minister nodig, die slechts wordt verleend onder welbepaalde condities, en geldig is voor vijf jaar (samenvallend met de vergunning). De meest in het oog springende hierbij zijn de subsidiariteit - met name de vereiste dat de wapendracht noodzakelijk moet zijn omdat andere middelen niet toereikend blijken om de veiligheid te kunnen garanderen -, het verbod op het hoofdzakelijk uitoefenen van bewakingsactiviteiten voor cafés of dansgelegenheden of banden hebben met een onderneming of dienst die dit doet, het verplicht verzekerd zijn voor wapendracht, het beschikken over een wapenkamer en over minstens twee personeelsleden die de wapenopleiding hebben genoten, en het reeds beschikken over een vergunning voor de activiteiten waarop de aanvraag voor wapens betrekking heeft, en deze activiteit reeds minstens gedurende twee jaar zonder wapen hebben uitgeoefend.⁶⁴ De bijzondere toestemming kan in bepaalde gevallen worden geschorst of ingetrokken. Om als opleidingsinstelling een wapenopleiding te mogen organiseren, is een erkenning nodig. Ook de schietstanden moeten erkend worden.⁶⁵ Om als onderneming, dienst of instelling een wapen te mogen bezitten, is naast de bijzondere toestemming ook een bezitsvergunning nodig, die geldig is voor een periode van maximaal vijf jaar (ze vervalt samen met de bijzondere toestemming/erkenning voor het organiseren van een wapenopleiding). Om deze vergunning te kunnen verkrijgen moet het wapen voldoen aan de vereisten bepaald in het Koninklijk Besluit. Verder zijn er restricties betreffende het aantal wapens in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst, en moeten opleidingsinstellingen die deze vergunning willen verkrijgen, erkend zijn voor het organiseren van de wapenopleiding. Voor opleidingsinstellingen is de bijzondere toestemming als voorwaarde voor het bekomen van een bezitsvergunning niet vereist. Naast deze voorwaarden voor ondernemingen, diensten en instellingen, dienen individuele bewakingsagenten en

⁶² Deze verplichting geldt overigens ook voor de documenten die uitgaan van een onderneming, dienst of instelling. Zowel informatieve, contractuele als publicitaire documenten zijn aan deze regel onderworpen.

⁶³ Koninklijk besluit van 17 november 2006 betreffende de wapens die gebruikt worden door de ondernemingen, diensten, instellingen en personen bedoeld in de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *B.S.* 24 november 2006.

⁶⁴ Deze laatste voorwaarde geldt niet voor de bewakingsactiviteit onder punt 3).

⁶⁵ Koninklijk besluit van 13 juli 2000 tot bepaling van de erkenningsvoorwaarden van schietstanden, *B.S.* 1 augustus 2000.

lesgevers ook, na advies van de procureur des Konings, over een wapendrachtvergunning te beschikken, willen ze een wapen kunnen dragen. Hiertoe zijn nog verdergaande voorwaarden te respecteren, die betrekking hebben op: beroepservaring; opleidingsvoorwaarden; medische geschiktheid; afwezigheid van lopende schorsingen, onderzoeken of problemen met vergunningen; de identificatiekaart; vereisten uit de wapenwet; en activiteiten in cafés en dansgelegenheden. De wapendrachtvergunning is geldig voor een maximumperiode van vijf jaar (ze vervalt samen met de identificatiekaart). Wanneer niet gebruikt moeten de vuurwapens en munitie bewaard worden in een wapenkamer. Een lijst moet voorhanden zijn met alle wapens en munitie. In een register moet bovendien telkens worden bijgehouden wie op welk moment over welk wapen beschikt en voor welke opdracht. Verschillende andere – zeer strikte - voorwaarden met betrekking tot de wapenkamer en het wapenregister, evenals gebruiksmodaliteiten met betrekking tot het gebruik van wapens worden verder nog geëxpliciteerd, waar we hier evenwel niet verder op ingaan.

Identificatiekaart

Naast de vergunning of erkenning waarover de ondernemingen en diensten moeten beschikken, moeten de leidinggevendenden van een dienst of onderneming, en het uitvoerend personeel van de bewakingsondernemingen, beveiligingsondernemingen en ondernemingen voor veiligheidsadvies in het bezit zijn van een identificatiekaart. Deze kaart bevat onder andere de naam, het adres van de exploitatiezetel, en de firmanaam van de medewerker in kwestie en moet het klachtrecht van de burger mogelijk maken, alsook voor de klant de identificatie van de betrokken werknemer mogelijk maken. Daarom moet de kaart, of een equivalent herkenningsteken, duidelijk leesbaar gedragen worden. Ook de code die de functie van de betrokkene omschrijft staat vermeld op de kaart. De identificatiekaart wordt overhandigd door de Directie Private Veiligheid wanneer aan de voorwaarden voldaan is. Zonder deze kaart mogen geen activiteiten worden uitgeoefend. Het is de onderneming of dienst die de identificatiekaarten voor zijn personeel aanvraagt. De kaart moet steeds gedragen worden, ongeacht of de betrokkene werkkledij draagt of niet. De enige uitzondering hierop betreft de winkelinспекteur. De kaart is geldig voor vijf jaar en kan voor gelijke termijnen worden vernieuwd. Wanneer men niet meer aan de voorwaarden voldoet, of de wet niet meer naleeft, kan de identificatiekaart ingetrokken of ingehouden worden. Dit kan beperkt worden tot bepaalde activiteiten of tot bepaalde plaatsen waar de activiteiten worden uitgeoefend. De identificatiekaart moet steeds overhandigd worden bij elke vraag van een lid van de politiediensten, zodat tot controle kan worden overgegaan. De identificatiekaart kan bij wijze van sanctie ingetrokken of tijdelijk ingehouden worden. De modaliteiten voor de aanvraag van de kaart, de geldigheidsduur, de modaliteiten bij het beëindigen van de activiteiten, het terugsturen en het vernietigen van de kaart, de toekenning, en de weigering ervan, worden behandeld in een apart Koninklijk Besluit.⁶⁶ Het model ervan staat omschreven in nog een ander Koninklijk Besluit.⁶⁷

Voorwaarden met betrekking tot in- en uitgangscntroles en fouilleren

De controle van de kledij en de goederen van personen bij de toegang tot een plaats is in het algemeen verboden⁶⁸, tenzij het gaat om een controle op het proberen binnenbrengen van wapens of andere gevaarlijke voorwerpen, die de veiligheid of het goede verloop van een evenement kunnen verstoren. Vindt het evenement plaats op een publieke locatie, is bovendien de toestemming van de burgemeester

⁶⁶ Koninklijk besluit van 26 september 2005 betreffende de modaliteiten voor de toekenning, de geldigheidsduur, de weigering en de vernietiging van de identificatiekaart en de procedure inzake de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden, *B.S.* 16 november 2005.

⁶⁷ Koninklijk besluit van 12 oktober 2006 tot vaststelling van het model van de identificatiekaart, bedoeld in de wet van 10 april 1990 tot regeling van de bijzondere en private veiligheid, *B.S.* 27 oktober 2006, 23 februari 2007.

⁶⁸ Bewakingsagenten kunnen geen andere handelingen stellen dan deze die aan iedere burger toekomen.

vereist. In elk geval mogen controles enkel gebeuren aan de ingang en door bewakingsagenten die gekwalificeerd zijn om de activiteit van persoonscontrole uit te oefenen, die bovendien hetzelfde geslacht hebben als diegene die gecontroleerd wordt, en als de betrokken persoon zich vrijwillig aan de controle onderwerpt. Verder mag een controle enkel plaatsvinden wanneer er een vermoeden is dat de betrokkene een wapen of een gevaarlijk voorwerp kan dragen (dus niet systematisch) en enkel met dit doel: de controles mogen dus geen betrekking hebben op andere dan deze goederen. De controle is niet meer dan een oppervlakkige betasting van de kledij en van de voorgelegde goederen die de betrokkene op zich of in zijn handbagage draagt. Bewakingsagenten mogen, zolang het niet om een publieke plaats gaat, identiteitsdocumenten laten voorleggen om de veiligheid te garanderen. Ook de verplichte identiteitscontrole van klanten van kansspelinrichtingen kan worden uitgevoerd door een bewakingsagent. Steeds is toestemming van de betrokkene vereist. Bij weigering kan hem de toegang ontzegd worden. Behalve in deze situaties mogen bewakingsagenten geen identiteitsdocumenten laten voorleggen of laten overhandigen, controleren, kopiëren of inhouden. Bewakingsagenten mogen verder de toegang weigeren aan diegenen die zich verzetten tegen persoonscontrole, aan diegenen die in het bezit zijn van een wapen of een ander gevaarlijk voorwerp, aan diegenen die niet zijn uitgenodigd (voor wat betreft niet publiek toegankelijke plaatsen), en aan diegenen die niet voldoen aan de voorwaarden om toegang te krijgen (voor wat betreft publiek toegankelijke plaatsen). Ongewenste personen die alsnog binnen geraken, mogen - zonder dwang of geweld – verzocht worden de plaats te verlaten.

Uitgangskontrolle (goederen) is slechts toegestaan in twee gevallen, zijnde aan de uitgang van winkels en bij het verlaten van een onderneming of werkplaats. Controles bij het verlaten van winkels mogen enkel uitgevoerd worden om diefstal vast te stellen. Ook hier kunnen alleen bewakingsagenten die gekwalificeerd zijn om de activiteit van persoonscontrole uit te oefenen overgaan tot de controle, en is het systematisch uitvoeren van controles verboden. De controles mogen enkel betrekking hebben op de goederen die relevant kunnen zijn voor het vaststellen van eventuele diefstal. Ten laatste bij het binnengaan van de winkel moeten klanten op de hoogte gebracht worden dat ze het voorwerp kunnen uitmaken van controle. Ze moeten steeds toestemming geven tot de controle en er zich vrijwillig aan onderwerpen. De controle vindt plaats na de kassazone, en aan de uitgang. Deze controles kunnen niet worden uitgevoerd op basis van het vrijwilligersregime. Controles bij het verlaten van een onderneming of werkplaats zijn enkel toegestaan voor zover dit gebeurt ter voorkoming of vaststelling van diefstal. Opnieuw is systematische controle verboden, echter mag hier, in tegenstelling tot de vorige twee vormen van controle, ook steekproefsgewijs gecontroleerd worden. Opnieuw is het zo dat enkel bewakingsagenten die gekwalificeerd zijn om de activiteit van persoonscontrole uit te oefenen de controle mogen uitvoeren en dat ze van hetzelfde geslacht moeten zijn als de gecontroleerde persoon. De betrokken persoon moet zich vrijwillig aan de controle onderwerpen. De controles mogen enkel betrekking hebben op de goederen die relevant kunnen zijn voor het vaststellen van eventuele diefstal. De controle houdt een oppervlakkige betasting van de kledij in, alsook inzage in de goederen die de betrokkene op zich en in zijn handbagage draagt. Deze goederen moet de gecontroleerde persoon echter zelf aan de bewakingsagent voorleggen. Ook controle in voertuigen is mogelijk. Ten laatste bij het betreden van de werkplaats moet men op de hoogte gebracht worden dat men het voorwerp kan uitmaken van controle. Het proportionaliteitsprincipe moet tevens gerespecteerd worden. Het toepassingsgebied van deze regels omvat personeel, leveranciers en onderaannemers, maar geen klanten of bezoekers. Deze controles kunnen niet worden uitgevoerd op basis van het vrijwilligersregime. Ten slotte moet rekening gehouden worden met de informatie- en toestemmingsvereisten van de collectieve arbeidsovereenkomst die is afgesloten met betrekking tot dit onderwerp. Als deze niet (of niet op de betrokken persoon) van toepassing is, moet de betrokkene zijn toestemming geven.

Bewakingsagenten mogen in geen van de drie besproken gevallen dwang of geweld gebruiken,

andere dan de dwang die nodig is om iemand vast te houden die betrap werd op het plegen van een misdrijf, en hetgeen bepaald is in de wet rond de noodtoestand en de wettige zelfverdediging. Discriminatie als motief voor deze handelingen is steeds verboden.

Klanten

De wet stipuleert dat niemand zonder zijn uitdrukkelijke toestemming te hebben gegeven door een bewakingsonderneming of door een interne bewakingsdienst bijzonder kan worden bewaakt, beschermd, of geschaduwd, en dus ook niet op vraag van een opdrachtgever. Niemand mag bovendien gebruik maken van de diensten van een niet-vergunde bewakingsonderneming of onderneming voor veiligheidsadvies, noch van die van een niet-erkende beveiligingsonderneming. Er wordt verwacht dat de klant zelf nagaat of hij te maken heeft met een vergunde onderneming. Hij die gebruik maakt van een niet-vergunde onderneming riskeert dus hoe dan ook een sanctie. De personen die door een onderneming, dienst of instelling worden ingezet, verrichten de activiteiten die geregeld worden door deze wet onder het uitsluitend gezag van het personeel belast met de werkelijke leiding van de onderneming, dienst of instelling. Klanten kunnen dus geen rechtstreekse orders geven aan bewakingsagenten: deze laatste staan onder het uitsluitend gezag van hun leidinggevenden. De klant kan dus enkel via de leidinggevenden van de onderneming laten blijken wat hij verlangt. In bepaalde gevallen kunnen, met het oog op de veiligheid, klanten verplicht worden om bewakingsagenten in te schakelen (de hoger besproken bewakingsverplichting). Het is de ondernemingen verboden gegevens over hun klanten of het personeel ervan aan derden mee te delen.⁶⁹

Verboden activiteiten

De private veiligheidsactoren kunnen geen andere handelingen stellen dan deze die voortvloeien uit de rechten waarover iedere burger beschikt, alsmede de bevoegdheden die uitdrukkelijk voorzien zijn in de wet of in haar uitvoeringsbesluiten, en meer specifiek: diegene waarvoor ze zijn vergund of erkend. Ze kunnen hun bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover deze krachtens een wet niet uitsluitend zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van het openbaar gezag. Het is bewakingsagenten dan ook verboden dwang of geweld te gebruiken behalve in bepaalde gevallen, zoals bijvoorbeeld de noodtoestand, de wettige zelfverdediging, en het particulier aanhoudingsrecht (vattingsrecht). Ook het aannemen van fooien of beloningen is niet toegestaan.⁷⁰ Het is de bewakingsondernemingen, de ondernemingen voor veiligheidsadvies en de interne bewakingsdiensten verboden om zich in te laten met of tussen te komen in een politiek of een arbeidsconflict. Hetzelfde geldt wanneer zij zouden willen optreden tijdens of naar aanleiding van vakbondsactiviteiten of activiteiten met een politieke finaliteit. Echter kan, voor wat betreft dit laatste verbod, van het vrijwilligersregime gebruik gemaakt worden. Het is de ondernemingen, diensten en instellingen eveneens verboden toezicht te houden op politieke, filosofische, godsdienstige of vakbondsovertuigingen of op het mutualistisch lidmaatschap en op de uiting van die overtuigingen of van dat lidmaatschap, alsmede te dien einde gegevensbestanden aan te leggen. Om te vermijden dat de uitoefening van de aan de burgers in een rechtsstaat gewaarborgde rechten verhinderd wordt, hebben deze verboden een ruime draagwijdte. Er valt bijvoorbeeld ook de bewaking onder van zetels van politieke partijen of van vakbondsorganisaties. Vakbonden of politieke partijen kunnen dus niet permanent over een interne bewakingsdienst beschikken. Sporadisch activiteiten van persoonscontrole organiseren in het kader van meetings, congressen en manifestaties is wel mogelijk. In dringende gevallen en in geval van ernstige en onmiddellijke bedreiging van de openbare orde, kan de Minister van Binnenlandse Zaken, in het belang van de openbare orde, op de openbare weg en in voor het publiek toegankelijke plaatsen,

⁶⁹ De administratieve en gerechtelijke overheden worden hier niet beschouwd als derden.

⁷⁰ Omwille van ernstige misbruiken bij portiers in het verleden.

tijdelijk of blijvend, de uitoefening van bepaalde opdrachten of het gebruik van bepaalde middelen of methodes verbieden of aanvullende veiligheidsmaatregelen opleggen.

Meldingsplicht

Voorafgaand aan de eerste uitvoering van activiteiten op een bepaalde plaats moeten bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten bepaalde instanties op de hoogte brengen⁷¹, en dit, aldus de wetgever, om de verhoudingen met de politiediensten te verbeteren. De ondernemingen, diensten en instellingen moeten ook elke vraag komende van de administratieve of gerechtelijke overheid betreffende hun activiteiten onmiddellijk beantwoorden. Deze maatregelen hebben tot doel de overheden in staat te stellen hun politiebevoegdheden met kennis van zaken uit te oefenen. Daarenboven moeten zij, telkens wanneer de gerechtelijke overheid hen dit vraagt, alle informatie waarover zij beschikken inzake gepleegde misdrijven waarvan ze bij het uitvoeren van hun activiteiten kennis hebben gekregen, meedelen. De wetgever vreesde immers dat ondernemingen, diensten en instellingen anders zelf zouden beslissen welke informatie zij al dan niet aan de gerechtelijke instanties zouden melden, en aldus aan “privé-justitie” zouden doen. Er dient gezegd dat, aangezien bewakingsagenten beschikken over de rechten en plichten van elke burger, ze hoe dan ook onderworpen zijn aan de algemene meldingsplicht die geldt voor alle burgers, zoals bepaald in het wetboek van Strafvordering en in de wet op de Voorlopige hechtenis van 20 juli 1990.

Heffing

De toepassing van de bepalingen uit deze wet brengen kosten met zich mee inzake administratie, controle en toezicht. Om die reden dienen de vergunde en erkende ondernemingen, diensten en instellingen een jaarlijkse heffing of *retributie* te betalen. In tegenstelling tot een belasting, die een algemene bijdrage is, wordt een retributie betaald door enkelen, en voor een specifieke dienst. De bedragen en vormvereisten worden verder omschreven in een KB⁷², waarin onder andere bepaald wordt dat het precieze bedrag afhankelijk is van het omzetcijfer dat in het voorgaande boekjaar werd gerealiseerd. De retributies verschuldigd in het aanslagjaar voor de uitoefening van activiteiten in dat jaar zijn gebaseerd op de cijfers van het voorbije jaar. Per vergunde of erkende activiteit moet een retributie worden betaald, en het bedrag ervan hangt af van het type onderneming, dienst of instelling. Bovendien moeten bewakingsondernemingen, ondernemingen voor veiligheidsadvies, interne bewakingsdiensten en veiligheidsdiensten ter gelegenheid van de eerste aanvraag van elke afzonderlijke vergunning of erkenning in ieder geval reeds een bedrag betalen. Analoog moeten opleidingsinstellingen ter gelegenheid van de eerste aanvraag van de erkenning van elke afzonderlijke opleidingscursus en van de erkenning van elke afzonderlijke lesgever ook reeds een bedrag overmaken. Daarnaast moeten ook nog betalingen gebeuren voor het aanvragen van een identificatiekaart⁷³, en van bepaalde middelen, zoals een bewakingslijst, een bewakingsregister, een voertuigkenteken, en een embleem. Ook voor de eerste aanvraag tot erkenning van een neutralisatiesysteem en van een verpakkingsproduct moet een som worden betaald. Deze geldsommen worden geaffecteerd op de begroting en worden in een fonds gestopt (“fonds voor de

⁷¹ Koninklijk besluit van 28 maart 2011 tot vaststelling van de instanties die voorafgaandelijk aan de uitvoering van activiteiten, bedoeld in artikel 1 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, moeten worden op de hoogte gebracht, *B.S.* 22 juni 2011.

⁷² Koninklijk besluit van 27 december 2012 tot vaststelling van de retributies bedoeld in artikel 20 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *B.S.* 31 december 2012.

⁷³ Ministerieel besluit van 27 december 1999 tot vaststelling van de procedure voor de betaling van de retributie voor de afgifte van de identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, *B.S.* 12 januari 2000.

bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen, de interne bewakingsdiensten en de privé-detectives”).

Overige middelen, methoden en procedures

Andere middelen, methodes en procedures die de ondernemingen en diensten in acht moeten of kunnen nemen wanneer ze hun activiteiten uitoefenen worden bepaald in enkele uitvoeringsbesluiten. Zo bepaalt een gegeven Koninklijk Besluit⁷⁴ de regels rond het gebruik van een oproepcentrale, rond de mobiele bewaking, rond winkelinspectie, rond het inzetten van honden, rond het bezit van lampen, en rond het uitoefenen van activiteiten in cafés, bars, kansspelinrichtingen en dancings. Het zou ons te ver leiden om inhoudelijk in te gaan op al deze bepalingen. Een ander Koninklijk Besluit⁷⁵ bespreekt de methodes van bewakingscentrales die volgsystemen gebruiken. Een Koninklijk Besluit⁷⁶ behandelt de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales. Een Ministerieel besluit⁷⁷ vermeldt de regels rond de communicatie tussen de bewakingscentrales en het politieel meldingspunt. Ten slotte regelt een Koninklijk Besluit⁷⁸ nog het toezicht op en de bescherming van waardetransporten, evenals de kenmerken van de voertuigen die hiervoor ingezet worden.

De veiligheidsdiensten

De veiligheidsdiensten, die zoals gezegd een ietwat aparte categorie uitmaken, beschikken over een aantal bevoegdheden die niet aan de bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten zijn toegekend. Een aantal van deze bevoegdheden zijn recentelijk uitgebreid. Zo werd het territorium waarop veiligheidsagenten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen gewijzigd en werden de mogelijkheden tot identiteitscontrole en vatting van personen door veiligheidsagenten uitgebreid.⁷⁹ We bespreken kort de verschillende specifieke bevoegdheden waarover veiligheidsagenten vandaag beschikken.

Veiligheidsagenten kunnen vooreerst pepperspray en handboeien gebruiken, evenwel enkel in gevallen van wettige zelfverdediging. Ook kunnen ze de toegang ontzeggen aan personen zonder geldig vervoersbewijs of deze personen verzoeken de zone waarin het bezit van een vervoersbewijs verplicht is te verlaten of alsnog een vervoersbewijs aan te kopen. Wanneer herhaaldelijke waarschuwingen geen effect hebben kunnen ze overgaan tot de verwijdering van deze personen uit de betreffende zone. In twee gevallen kunnen de veiligheidsagenten identiteitsdocumenten laten voorleggen of laten overhandigen, controleren, kopiëren of inhouden. Ofwel moet de betrokkene een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad hebben gepleegd of een gedrag hebben vertoond dat de

⁷⁴ Koninklijk besluit van 15 maart 2010 tot regeling van bepaalde methodes van bewaking, *B.S.* 2 april 2010, err., 13 april 2010.

⁷⁵ Koninklijk besluit van 17 mei 2002 tot regeling van de methodes van bewakingscentrales die volgsystemen gebruiken, *B.S.* 18 juni 2002.

⁷⁶ Koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales, *B.S.* 4 juni 2007.

⁷⁷ Ministerieel besluit van 10 januari 2003 tot regeling van de communicatie tussen de bewakingscentrales en het politieel meldingspunt, *B.S.* 22 januari 2003.

⁷⁸ Koninklijk besluit van 7 april 2003 houdende regeling van bepaalde methodes bij het toezicht op en de bescherming bij het vervoer van waarden en betreffende de technische kenmerken van de voertuigen voor waardevervoer, *B.S.* 29/4/2003.

⁷⁹ Wet van 3 augustus 2012 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid en tot opheffing van het koninklijk besluit van 4 april 2006 betreffende de afbakening van de plaatsen die deel uitmaken van de infrastructuur, uitgebaat door de openbare vervoersmaatschappijen, waarop de bepalingen van hoofdstuk IIIbis van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van toepassing zijn met het oog op het verstrekken van de veiligheid in het openbaar vervoer, *B.S.* 5 september 2012.

veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt, ofwel moet de identiteitscontrole noodzakelijk zijn om de naleving van de vigerende regelgeving inzake openbaar vervoer na te gaan, of in geval van inbreuk op voornoemde regelgeving. De veiligheidsagent moet de betrokkene verwittigen dat hij het voorwerp kan uitmaken van een vatting indien hij weigert zich te identificeren of een identiteit opgeeft die vals blijkt te zijn. Het identiteitsdocument moet teruggegeven worden van zodra verificatie heeft kunnen plaatsvinden. Onder bepaalde voorwaarden kunnen ze personen vatten en daarbij ook fouilleren, waarna de politie ingelicht moet worden.

Het vattingsrecht komt grotendeels overeen met wat voorzien is in de wet op de voorlopige hechtenis, en kan bijgevolg slechts toegepast worden met het oog op de latere bestraffing van de dader. Andere motieven, bijvoorbeeld het afdwingen van een bekentenis of een betaling, zijn niet wettig. Een aantal voorwaarden moeten cumulatief vervuld zijn. De eerste voorwaarde is dat de betrokkene a) ofwel een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad, of als hij minderjarig is, een als gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad omschreven feit heeft gepleegd; b) ofwel een inbreuk heeft gepleegd op de vigerende regelgeving inzake openbaar vervoer waarbij hij de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang bracht; c) ofwel, na verwittiging, heeft geweigerd zich met alle middelen te identificeren of een identiteit heeft opgegeven die, na contact met de bevoegde diensten, vals is gebleken. De tweede voorwaarde houdt in dat de vattende veiligheidsagent of een personeelslid van de openbare vervoersmaatschappij of vijf personen van wie de identiteit onmiddellijk door de veiligheidsagent of een personeelslid van de vervoersmaatschappij wordt opgenomen ooggetuigen moeten zijn geweest van het feit. Ten derde moet de vatting zich onmiddellijk voordoen nadat de feiten werden gepleegd en vastgesteld. Voorts moet onmiddellijk na de vatting een politiedienst worden ingelicht. De betrokkene moet, ten slotte, zo vlug mogelijk aan het zicht van het publiek worden onttrokken. In bepaalde gevallen, of na bepaalde tijd, vermeld in de wet, dient de vatting onmiddellijk beëindigd te worden. Iedere persoon die het voorwerp heeft uitgemaakt van een vatting kan klacht indienen bij het Vast Comité van toezicht op de politiediensten, in geval bepaalde voorwaarden niet werden nageleefd.

Het fouilleren is preventief en moet voorkomen dat de betrokken agenten bedreigd of gekwetst worden tijdens de verdere handelingen gedurende de vatting. Daarom is ze uitsluitend gericht op het opsporen van wapens of gevaarlijke voorwerpen die de veiligheid van de personen in het gedrang kunnen brengen of het materiaal van de openbare vervoersmaatschappij kunnen beschadigen. De veiligheidscontrole kan uitsluitend worden uitgevoerd door veiligheidsagenten van hetzelfde geslacht als de betrokken persoon en bestaat uitsluitend uit een oppervlakkige betasting van de kleding van de persoon en de controle van de handbagage.

Het gebruik van handboeien kan enkel bij de vatting, en is alleen toegelaten indien de betrokkene bij die vatting geweld heeft gebruikt of weerspanning pleegt ten aanzien van de veiligheidsagent. Het gebruik van handboeien mag slechts plaatsvinden bij meerderjarige daders. Het boeien mag slechts gebeuren nadat de dader is gewaarschuwd en nadat hij op geen enkele andere wijze kan worden in bedwang gehouden. Het is de politie die de handboeien losmaakt, tenzij het gebruik ervan niet meer legaal is, of de gezondheidstoestand van de betrokkene het verder gebruik ervan overbodig maakt of in de weg staat. Bij het gebruik van de handboeien moet het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen.

Om klachtrecht mogelijk te maken en om te voorkomen dat ze hun bevoegdheden aanwenden buiten de omstandigheden bepaald in de wet, dienen de veiligheidsagenten bij vatting, fouilleren en het gebruik van handboeien of pepperspray een invulformulier te overhandigen aan de betrokkene. Dit formulier bevat gegevens met betrekking tot de plaats en de omstandigheden van de handelingen, het nummer van de identificatiekaart van de veiligheidsagent, en de door hem gevolgde procedure. Om controle toe te laten door de autoriteiten moet de veiligheidsdienst ook een register bijhouden waarin al de betreffende handelingen worden opgenomen.

Controle op de naleving van de regels omtrent de veiligheidsdiensten is toegewezen aan dezelfde instanties die bevoegd zijn voor de controle op de andere ondernemingen, diensten en instellingen die onder deze wet vallen, zoals verderop besproken zal worden. Omwille van de meer verregaande bevoegdheden, die ook bepaalde politiebevoegdheden inhouden, vervult voor de veiligheidsdiensten ook het Comité P deze functie. Het Comité heeft tevens het recht heeft processen-verbaal op te stellen, heeft toegang tot de infrastructuur van de betreffende openbare vervoersmaatschappij, kan inzage nemen van stukken, kan ter plaatse de staking bevelen van een handeling die een inbreuk uitmaakt op de wet, en kan bijstand van de politiediensten vorderen. De wet vermeldt verder nog het territorium waarop veiligheidsagenten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Verschillende uitvoeringsbesluiten regelen daarnaast modaliteiten zoals het model van de inlichtingenformulieren⁸⁰, het gegevensregister⁸¹, en de handboeien en de spuitbussen⁸².

1.2.1.7 Controle

Controle moet vooreerst gebeuren door de entiteit zelf: de onderneming, dienst of instelling moet alle voorzorgsmaatregelen nemen en de personen belast met de werkelijke leiding moeten de nodige controles verrichten opdat hun personeelsleden of de personen die voor hun rekening werken de wetten in het algemeen en deze wet en haar uitvoeringsbesluiten in het bijzonder zouden naleven. Daarnaast vindt er een jaarlijkse democratische controle plaats vanwege het parlement: de Minister van Binnenlandse Zaken brengt jaarlijks schriftelijk verslag uit aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers over zijn bevindingen in verband met de toepassing van deze wet. In dit rapport worden de gegevens van de activiteitenverslagen verwerkt, en ook de gegevens die aan het licht kwamen tijdens de controle die uitgeoefend wordt door de Directie Private Veiligheid. Bovendien moet de minister de Kamer jaarlijks informeren met betrekking tot de evolutie van de technische middelen die het veiligheidsrisico voor de bewakingsagenten bij de uitvoering van hun opdrachten kunnen beperken, alsook de maatregelen die genomen werden teneinde het gebruik van deze middelen te bevorderen. Voorts moeten de bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten, beveiligingsondernemingen en opleidingsinstellingen de minister jaarlijks verslag uitbrengen betreffende hun uitgevoerde activiteiten. In de praktijk wordt hen een blanco formulier toegezonden, dat na invulling moet worden teruggestuurd. Het invullen van dit activiteitenverslag is echter ook elektronisch mogelijk. Afhankelijk van het type entiteit wordt naar andere informatie gepeild, zo blijkt uit een Koninklijk Besluit⁸³, maar enkele vaak voorkomende rubrieken vermelden we hier alsnog. Zo wordt gevraagd naar administratieve en financiële gegevens, zoals de naam van de onderneming en van de gedelegeerd bestuurder, de rechtsvorm van de onderneming, het adres van de maatschappelijke en de exploitatiezetels, de totale omzet, en het organigram. Ook wat betreft personeelsgegevens worden verregaande gegevens gevraagd: aantallen, lijsten, en nog eens ingedeeld naargelang de functie, de uitvoerende activiteiten, en de arbeidscontracten.

Verder moet informatie worden meegedeeld over wat betreft het aantal klanten en het aantal activiteiten. Ook de gebruikte infrastructuur, zoals voertuigen, honden, paarden, en wapens, evenals eventuele incidenten die zich kunnen hebben voorgedaan moeten worden bekendgemaakt. Op dit

⁸⁰ Ministerieel besluit van 3 april 2006 tot bepaling van het model van de inlichtingenformulieren betreffende sommige handelingen door veiligheidsagenten, *B.S.* 27 april 2006.

⁸¹ Ministerieel besluit van 3 april 2006 betreffende het register dat gegevens bevat aangaande sommige handelingen door veiligheidsagenten, *B.S.* 27 april 2006.

⁸² Koninklijk besluit van 10 juni 2006 tot regeling van het model, de inhoud, de wijze van dragen en het gebruik van spuitbussen en handboeien door de leden van de veiligheidsdiensten van de openbare vervoersmaatschappijen, *B.S.* 20 juni 2006.

⁸³ Ministerieel besluit van 22 december 2000 betreffende het jaarlijks activiteitenverslag van de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *B.S.* 9 januari 2001.

ogenblik is het model van het activiteitenverslag voor de ondernemingen voor veiligheidsadvies nog niet vastgelegd en dient dus voorlopig geen activiteitenverslag te worden ingezonden. Klachtrecht bij de Directie Private Veiligheid is mogelijk, en draagt volgens de wetgever bij tot een efficiënte overheidscontrole. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de burger om zich rechtstreeks te wenden tot de gerechtelijke overheden. De leden van de politiediensten en bepaalde agenten en ambtenaren speciaal daartoe aangesteld zijn bevoegd voor de controle op de wet en haar uitvoeringsbesluiten. Ze kunnen processen-verbaal opstellen. De personen die onderworpen worden aan de controle moeten hen steeds toegang en medewerking verlenen. Inzage moet worden geboden in alle noodzakelijke stukken en identiteitsdocumenten moeten worden voorgelegd. Deze ambtenaren kunnen de uitvoering van bepaalde handelingen die zwaarwichtige inbreuken uitmaken doen ophouden. Ze kunnen ook steeds de politiediensten vorderen. Bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten, opleidingsinstellingen, en schietstanden waar bewakingsagenten een opleiding volgen zijn alle onderworpen aan deze controle. Ten slotte dient nog vermeld dat ook een vorm van zelfregulering mogelijk is binnen de markt. Bepaalde beroepsverenigingen kunnen namelijk de voorzitter van de rechtbank vragen om voor elke daad die een inbreuk uitmaakt op de regels inzake de vergunnings- en erkenningsplicht het bestaan vast te stellen en de staking te bevelen.

1.2.1.8 Sancties

Naast de reeds besproken mogelijkheid die de Directie Private Veiligheid zich voorbehoudt om bij wijze van administratieve sanctionering vergunningen en erkenningen tijdelijk te schorsen of definitief in te trekken en identificatiekaarten tijdelijk in te houden of definitief in te trekken, kunnen aan elke natuurlijke of rechtspersoon die de wet niet naleeft ook waarschuwingen worden gegeven, de staking van zijn handelingen worden bevolen, minnelijke schikkingen worden voorgesteld, administratieve geldboetes⁸⁴ en strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Welke sanctie juist volgt, hangt af van de regel die is overtreden, en wordt voor elke inbreuk omschreven in de wet. De werkgever is burgerrechtelijk aansprakelijk voor het betalen van de geldboete die zijn bestuurders, leidinggevend personeel, uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd. Dit moet ervoor zorgen dat de werkgever geprikkeld wordt om zelf strikt te controleren of zijn personeel de wet niet overtreedt. De strafvervolgning sluit de toepassing van de administratieve geldboete uit, en omgekeerd, maar voor het overige kunnen sancties daar waar mogelijk gecumuleerd worden.

1.2.2 De Detectiewet

1.2.2.1 Achtergrond

De regeling rond private opsporing maakt in België deel uit van een tweeluik, waarvan het eerste domein, met name de bewaking, de beveiliging en het veiligheidsadvies, wordt behandeld in de Wet Private Veiligheid die hierboven reeds aan bod is gekomen. In het deel dat nu volgt wordt de regelgeving rond het *tweede* luik geschetst. Het zijn de Wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective⁸⁵ en de eraan gekoppelde uitvoeringsbesluiten die als regelgevend kader met betrekking tot deze sector fungeren. Tot voor de totstandkoming van de Detectiewet bestond er geen specifieke regeling voor het beroep van privé-detective. Analoog met de bewakingswet dient

⁸⁴ Zie hierover ook het Koninklijk besluit van 17 december 1990 betreffende de administratieve geldboeten bedoeld in artikel 19 van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *B.S.* 29 december 1990.

⁸⁵ *B.S.* 2 oktober 1991.

gezegd dat het met deze wet niet de bedoeling van de wetgever is geweest om de sector uit te breiden of detectives meer faciliteiten te geven, en wel integendeel. Het statuut van de privé-detective moest aan een specifieke en beperkende regeling onderworpen worden, en de wetgever wou uitdrukkelijk de uitoefening van private opsporing ontmoedigen. Als reden hiervoor worden de activiteiten van detectives aangehaald, die een diepgaande inmenging door burgers in het privéleven van medeburgers uitmaken. Diegenen die zich inlaten met persoonsgegevens moeten betrouwbaar zijn, en een specifieke regeling met betrekking tot dit beroep werd dan ook noodzakelijk geacht. Ook de verwevenheid van privé-detectives met de openbare orde en veiligheid maakte de inrichting van een bijzonder statuut noodzakelijk. Met deze wet steunde de wetgever op vier grote uitgangspunten. Het beroep moest uitsluitend toegankelijk worden voor betrouwbare personen met een aangepaste opleiding, de uitoefeningsvoorwaarden van het beroep werden nauwkeurig omschreven en de methodes en middelen werden aan banden gelegd, de opdrachtgever moest eveneens worden beschermd tegen bepaalde oneerlijke praktijken en er diende een degelijk controle- en sanctiesysteem te worden uitgewerkt.⁸⁶ Regulering en sanering stonden dus voorop. Men wilde de “cowboys” verjagen.⁸⁷

Vermeldenswaardig is het onderscheid dat al eens wordt gemaakt tussen de verschillende generaties detectives. De eerste generatie voerde voornamelijk onderzoeken naar vermiste personen en echtscheidingen. Het ging vooral om particulieren, die behoorden tot de secundaire arbeidsmarkt. Het verschil met de tweede generatie is dan ook groot. Deze detectives behoorden tot de primaire arbeidsmarkt, waren hoger geschoold en opereerden in grote kantoren en voerden opdrachten uit gericht op het bedrijfsleven. Het ging voornamelijk om de verzekerings-, bank- en boekhoudsector, en deze detectives gebruikten dan ook andere beroepstitels. Ze werkten in-house. De derde generatie werd gekenmerkt door nog meer professionalisme. Deze detectives hadden een universitaire opleiding genoten en schoolden zich voortdurend bij.⁸⁸

Zonder het belang dat deze indeling in generaties heeft gehad te minimaliseren, is het vandaag echter aangewezen om eerder een typologie te ontwikkelen op basis van specifieke beroepskenmerken. Van belang zijn dan de commerciële relatie met de opdrachtgever, de hoedanigheid van de opdrachtgever, de specialisatiegraad, de aard van de werkzaamheden, de regio waarbinnen men actief is, en of het al dan niet om een hoofdberoep gaat.⁸⁹

Vandaag wordt aan private opsporing gedaan in verschillende sectoren, waarvan de belangrijkste de verzekeringssector, de schade-expertisebureaus, de bedrijfsbeveiliging, de particuliere recherche, de handelsinformatie en de private justitie zijn.⁹⁰

Voor de behandeling van het wettelijk kader van de private opsporing in België hebben we ons naast de Detectivewet en zijn uitvoeringsbesluiten⁹¹ ook gebaseerd op de volgende bronnen: de memorie van toelichting van de wet⁹², alsook die van de wijzigingen en uitvoeringsbesluiten ervan; de website die wordt aangeboden door de Directie Private Veiligheid van De Algemene Directie Veiligheid en Preventie (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken)⁹³ en een handboek van J. Cappelle en W. Van Laethem⁹⁴.

⁸⁶ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 1990-91, nr. S05250688, 2.

⁸⁷ J. CAPPELLE en W. VAN LAETHEM, *Het statuut van de privé-detective: de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective*, Brussel, Politeia, 1995, 11-15.

⁸⁸ J. MULKERS en H. HAELTERMAN, *o.c.*, 14-15.

⁸⁹ *Ibid.*, 15-18.

⁹⁰ M. COOLS, “De privatisering van de politiefunctie: complement of bedreiging?”, *l.c.*, 78.

⁹¹ Naar de uitvoeringsbesluiten zal worden gerefereerd doorheen de tekst.

⁹² Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 1990-91, nr. S05250688, 1-26.

⁹³ www.vigilis.be

⁹⁴ J. CAPPELLE en W. VAN LAETHEM, *o.c.*

1.2.2.2 Toepassingsgebied

Het is allereerst belangrijk na te gaan welke activiteiten onder het toepassingsgebied van de wet vallen. Detectives oefenen uiteenlopende werkzaamheden uit. We geven de grote categorieën van private opsporing weer, daar waar mogelijk aangevuld met een voorbeeld. Men valt onder de wet op de privé-detectives van zodra (een van) de volgende activiteiten worden uitgeoefend:

- i) *het opsporen van verdwenen personen of verloren of gestolen goederen;*
(bijvoorbeeld het opsporen van erfgenamen in het kader van een opengevallen erfenis)
- ii) *het inwinnen van informatie omtrent burgerlijke stand, gedrag, moraliteit en vermogenstoestand van personen (zowel natuurlijke personen als rechtspersonen);*⁹⁵
(bijvoorbeeld het controleren van de solvabiliteit van een potentiële kredietnemer)
- iii) *het verzamelen van bewijsmateriaal voor het vaststellen van feiten die aanleiding geven of kunnen geven tot conflicten tussen personen, of die aangewend kunnen worden voor het beëindigen van die conflicten;*
(bijvoorbeeld het controleren van de arbeidsprestaties van een werknemer)
- iv) *het opsporen van bedrijfsspionage;*
- v) *elke andere activiteit bepaald bij een in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit.*⁹⁶

Iedereen die deze activiteiten uitoefent, ongeacht het officieel beroep, wordt voor de wet beschouwd als privé-detective, dit om te vermijden dat men via de dekmantel van een ander beroep aan de toepassing van de wet op de privé-detectives zou kunnen ontsnappen. Wie private opsporing verricht wordt dus wettelijk beschouwd als een privé-detective, ook al gebruikt hij/zij die naam niet bij het uitoefenen van zijn job. Experts, verzekeringsinspecteurs, speurders die werken voor incassokantoren, of leden van de Security-dienst in een transportbedrijf bijvoorbeeld, zijn allen privé-detectives. Aangezien, echter, de finaliteit van bepaalde beroepen die de bovenstaande handelingen regelmatig stellen bij het uitoefenen van hun activiteiten elders ligt, worden de personen die deze beroepen uitoefenen alsnog niet als privé-detective beschouwd op het moment dat ze die activiteiten uitoefenen. Om te weten over welke beroepen het gaat moet de wet worden geraadpleegd, alsmede een aanvullend Koninklijk Besluit⁹⁷. Het gaat om journalisten, gerechtsdeurwaarders, notarissen, advocaten, genealogen, maatschappelijk assistenten, experten benoemd door hoven en rechtbanken, en experten waarvan de toegang tot het beroep door de wet geregeld is. Voorts geldt dat privé-detectives uitsluitend natuurlijke personen kunnen zijn, hetgeen impliceert dat binnen ondernemingen alle werknemers die deze activiteiten verrichten, allen afzonderlijk onder de wet op de privé-detectives ressorteren. Rechtspersonen kunnen niet onder het toepassingsgebied van de wet vallen. Verder oefenen detectives hun activiteiten gewoonlijk uit, en dus niet occasioneel, en doen ze dit tegen betaling en voor een opdrachtgever, en al of niet in ondergeschikt verband.

1.2.2.3 Vergunning

In België geldt er een verplichte vergunningsvereiste wil men het beroep van privé-detective uitoefenen. Deze vereiste slaat niet alleen op de beroepsuitoefening zelf, maar ook op de beroepstitel.

⁹⁵ Een KB stipuleert dat deze activiteit niet wordt beschouwd als zijnde de activiteit van een privé-detective als deze informatiewinning enkel gebeurt bij de belanghebbende zelf.

⁹⁶ Vooralsnog zijn geen andere activiteiten aan de lijst toegevoegd. Het leek in deze vooral in de bedoeling van de wetgever te liggen om activiteiten die achteraf zouden ontstaan, alsnog te kunnen controleren, door ze onder de detectivewet te brengen. Het is dus niet zo dat de wetgever de sector wou uitbreiden door meer activiteitsdomeinen aan privé-detectives toe te kennen.

⁹⁷ Koninklijk besluit van 30 juli 1994 tot vaststelling van de lijst van beroepen en activiteiten die niet beschouwd mogen worden als bedoeld in de wet tot regeling van het beroep van privé-detective, B.S. 14 september 1994.

De vergunning wordt, net zoals dat het geval is in de Wet Private Veiligheid, verleend door de Directie Private Veiligheid, na advies van de Veiligheid van de Staat en van de procureur des Konings. Ze wordt toegekend voor een periode van vijf jaar en kan voor termijnen van tien jaar worden vernieuwd. Schorsing (tot maximum zes maanden) of intrekking van de vergunning is mogelijk wanneer de privé-detective de wet niet naleeft, en gebeurt volgens een procedure bepaald in een Koninklijk Besluit⁹⁸. De vergunning kan worden aangepast naargelang de specifieke toestand van de aanvrager, hetgeen impliceert dat het uitoefenen van bepaalde activiteiten en het gebruik van bepaalde middelen en methoden aan bepaalde voorwaarden kunnen onderworpen worden of uitgesloten worden. Dit kan evenwel enkel gebeuren, aldus de wetgever, met het oog op het algemeen belang, of met de intentie van bijvoorbeeld de vrijwaring van de fysieke integriteit van personen of de privacy van derden. Verder zijn allerhande procedureregels met betrekking tot de vergunning terug te vinden in een Koninklijk Besluit.⁹⁹ Eens vergund, krijgt de privé-detective ook een identificatiekaart, waarvan vorm, uitzicht en aanvraagprocedure geregeld worden in een Ministerieel Besluit.¹⁰⁰ De privé-detective moet deze kaart steeds bij zich dragen tijdens de uitoefening van zijn activiteiten als privé-detective. Wanneer er controle is, moet hij/zij de identificatiekaart steeds overhandigen.

Met de vergunning, en de voorwaarden om ze te kunnen verkrijgen, heeft de wetgever de sector willen afschermen van onbetrouwbare personen. Deze voorwaarden, die dus moeten nageleefd worden wil men als privé-detective met vestigingsplaats in België aan de slag kunnen gaan, zijn talrijk, en enigszins vergelijkbaar met de vergunningsvoorwaarden bepaald in de Wet Private Veiligheid. Zo mag men voor een uitgebreid aantal misdrijven die in de wet staan opgelijst, niet veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van zes maanden of meer, en ook niet tot een correctionele straf, zelfs als die lager is dan zes maanden. Ook moet men EU-onderdaan zijn, en een minimumleeftijd hebben van eenentwintig jaar (althans op het moment van de effectieve toekenning van de vergunning). Voorts geldt een cumulverbod van het beroep van privé-detective met de uitoefening van activiteiten in een bewakingsonderneming, een beveiligingsonderneming of een interne bewakingsdienst, en met de uitoefening van activiteiten betreffende de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en de handel in munitie, dan wel enige andere activiteit die, doordat ze door een privé-detective wordt uitgeoefend, een gevaar kan opleveren voor de openbare orde (bijvoorbeeld beroepen waarbij men toegang heeft tot persoonsgegevens) of voor de in- of uitwendige veiligheid van de Staat. De Directie Private Veiligheid beschikt hier dus over een uitgebreide discretionaire bevoegdheid. Met deze voorwaarde heeft men willen vermijden dat detectives die dankzij hun beroep over bepaalde opsporingstechnieken beschikken, een gevaar voor de openbare orde of veiligheid zouden betekenen. Ook bestaat er een overstapverbod: in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag van de vergunning mag men geen lid zijn geweest van een politie- of inlichtingendienst, noch een van de openbare en militaire ambten hebben bekleed die voorkomen op de lijst van een hiertoe uitgevaardigd Koninklijk Besluit¹⁰¹. De problemen van moonlighting door politieambtenaren en van bloodrain hebben aan de basis gelegen van deze vergunningsvoorwaarde.

⁹⁸ Koninklijk besluit van 29 juni 1992 tot vaststelling van de procedure tot schorsing en intrekking van de vergunning voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective, *B.S.* 29.07.1992.

⁹⁹ Koninklijk besluit van 29 april 1992 betreffende de vergunning om het beroep van privé-detective uit te oefenen, *B.S.* 15 mei 1992.

¹⁰⁰ Ministerieel besluit van 23 augustus 2010 tot vaststelling van het model van de identificatiekaart voor privédetectives, *B.S.* 10 september 2010.

¹⁰¹ Koninklijk besluit van 28 september 1992 tot vaststelling van de openbare en militaire ambten zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, 6°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, *B.S.* 27 oktober 1992.

Ten slotte geldt een opleidingsvereiste, die wordt behandeld in een Koninklijk Besluit¹⁰². Privé-detectives moeten houder zijn van een bekwaamheidsattest, vroeger certificaat genoemd¹⁰³, dat dient als bewijs dat hij/zij de verplichte opleiding heeft genoten. Het attest is vijf jaar geldig, en wordt afgeleverd door een erkende opleidingsinstelling. De opleiding heeft een duur van 250 uren, die zijn verdeeld over maximum twee jaar. Bijkomend zijn sectoropleidingen mogelijk, die dieper ingaan op de kwalificaties die vereist zijn voor het uitoefenen van een functie van privé-detective in de hoedanigheid van expert of inspecteur werkzaam voor het verzekeringswezen. De basis- en sectoropleiding verlenen op een gelijke wijze toegang tot het beroep. Toelatingsvoorwaarden tot de opleidingen zijn van toepassing. In de opleidingsinstellingen worden examens afgenomen. Om de vijf jaar moeten privé-detectives een bijscholingscursus volgen, waarna ze een attest van bijscholing ontvangen. De bijscholingscursus houdt een deelname in van 25 uren aan studiesessies over actuele aspecten van het beroep van privé-detective, waarvan minimum 15 uren juridische vorming. Er worden geen examens afgenomen naar aanleiding van de bijscholingscursussen. Een commissie opleiding privé-detectives adviseert de Directie Private Veiligheid inzake de erkenning van de opleidingsinstellingen, hun lesprogramma's, en de vigerende regelgeving. Jaarlijks moeten de opleidingsinstellingen verslag uitbrengen aan deze commissie.¹⁰⁴ Om erkend te kunnen worden moet een opleidingsinstelling de rechtspersoonlijkheid hebben, een door de Directie Private Veiligheid goedgekeurd lessenprogramma kunnen aanbieden, over voldoende accommodatie beschikken, een cursuscoördinator tewerkstellen, zich ervan weerhouden afstandsonderwijs te organiseren, en lesgevers tewerkstellen die aan een aantal strikte voorwaarden voldoen. Ook moet elke opleiding afzonderlijk worden erkend: extra voorwaarden gelden derhalve voor de erkenning van de sectoropleidingen en de bijscholingen. Wanneer een opleidingsinstelling niet meer aan de voorwaarden voldoet, kan de erkenning worden ingetrokken.

Zelfs als de aanvrager voldoet aan al deze voorwaarden tot het bekomen van een vergunning tot het uitoefenen van het beroep van privé-detective, kan de Directie Private Veiligheid gebruikmaken van zijn wettelijk gefundeerde appreciatiebevoegdheid inzake deze materie om alsnog geen vergunning af te leveren. Dit is het geval wanneer de kandidaat feiten zou gepleegd hebben die een ernstige tekortkoming uitmaken op de beroepsdeontologie. Het spreekt voor zich dat niet enkel aan de vermelde vergunningsvoorwaarden moet voldaan zijn bij de aanvraag van een vergunning, maar wel degelijk gedurende de gehele periode tijdens dewelke detectiveactiviteiten worden uitgeoefend. Bij het verlenen, vernieuwen, schorsen of intrekken van een vergunning worden telkens de gemeente waar de privé-detective is ingeschreven en de gemeente waar hij/zij woonachtig is op de hoogte gebracht, alsook de lokale politie en de procureur des Konings bevoegd voor de respectievelijke gemeenten. Op het zonder vergunning uitoefenen van activiteiten die voorbehouden zijn aan privé-detectives staan geldboetes en gevangenisstraffen.

1.2.2.4 Middelen en methoden

Net zoals bewakingsagenten beschikken privé-detectives niet over meer bevoegdheden dan de modale burger. Ze moeten zelfs rekening houden met bijkomende voorwaarden en beperkingen. Zowel het strafrecht, de wet op de privé-detectives, de persoonlijkheidsrechten en de rechten van de mens

¹⁰² Koninklijk besluit van 10 februari 2008 betreffende de vereisten met betrekking tot de opleiding en de erkenning van de EG-beroepskwalificaties voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective en de erkenning van de opleidingen, *B.S.* 3 maart 2008.

¹⁰³ Koninklijk besluit van 14 september 1992 betreffende de uitreiking van het getuigschrift voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective en de erkenning van de instellingen gemachtigd om dit getuigschrift af te leveren, *B.S.* 29 september 1992.

¹⁰⁴ Zie ook Ministerieel besluit van 23 maart 2004 tot oprichting van de Commissie Opleiding privé-detectives, *B.S.* 10 mei 2004.

moeten worden nageleefd.

Het is de privé-detective onder bepaalde omstandigheden verboden te bespieden en beeldopnamen te maken, alsook bepaalde privacygevoelige gegevens in te winnen. Het is hem evenmin toegestaan de strafwetten rond het briefgeheim te overtreden, alsook rond de intimiteit van wat zich afspeelt binnen de woonst, en de strafwetten met betrekking tot het afluisteren, registreren en opnemen van gesprekken. Ook de regels rond het ondervragen van personen of het consulteren van gegevensbestanden moeten gerespecteerd worden.

Met betrekking tot het openen van brieven is de detective net zoals elke burger gebonden aan de regels van het strafrecht, dat bepaalt dat het wegnemen of openen van een brief strafbaar is als dit gebeurt in de tijdsspanne waarin die brief aan de post werd toevertrouwd, of wanneer een brief uit een brievenbus wordt weggenomen. In dat geval wordt de handeling gekwalificeerd als diefstal (eventueel met braak). Een ruimere bescherming vinden we in het EVRM, waar bepaald wordt dat de inhoud van een brief (of fax, telex, email, ...) steeds en overal binnen de relatie schrijver-bestemming moet blijven. Voortgaand op deze twee rechtsbronnen is de kennisneming van de inhoud van brieven in bepaalde gevallen toch geoorloofd, met name wanneer het wegnemen van de brief geen misdrijf uitmaakt, en in die gevallen waarbij de schending van de privacy ingegeven is door een ander, hoger belang.

Een privé-detective mag op basis van het strafrecht niet binnendringen in een woning, andere verblijfplaats of aanhorigheid. Wat wel toegelaten is, is het louter bespioneren. Plaatsen zoals hotelkamers en lokalen waar enkel beroepsactiviteiten worden uitgeoefend, vallen hoe dan ook niet onder het indringingsverbod. Het binnendringen is enkel strafbaar indien het tegen de wil van de bewoner gebeurt, en de indringer moet geweld gebruiken of bedreigingen uiten of zich door middel van braak, inklimming of valse sleutels een toegang verschaft hebben tot de woning. De detective die onder valse voorwendsels of onder een andere hoedanigheid de woning mag betreden, is dus niet strafbaar. Ongeacht de omstandigheden is de privé-detective echter steeds strafbaar wanneer hij 's nachts in de woning wordt aangetroffen. Het blijft echter niet bij deze strafbepalingen: opnieuw biedt het EVRM een ruimere bescherming: op basis van het verdrag kan worden afgeleid dat er geen restricties zijn met betrekking tot het begrip woning, noch wat betreft de omstandigheden. Dit impliceert dat in de gevallen waarin er geen misdrijf kan worden vastgesteld, de privé-detective toch nog burgerlijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Een andere methode van informatie-inwinning is het afluisteren. Echter zijn de installatie van en handel in afluisterapparatuur strafbaar, en is voor het mogen registreren van boodschappen (het kennis nemen van het bestaan ervan, en niet van de inhoud) toestemming vereist van de betrokkenen, tenzij de privé-detective zelf deelneemt aan het gesprek en er geen sprake is van bedrieglijk opzet. Het (doen) afluisteren van, kennis nemen van of opnemen van gesprekken zijn strafbare handelingen voor zover een aantal cumulatieve voorwaarden zijn vervuld. Ongeacht enige plaats van gespreksvoering of afluistering, moet het steeds gaan om privé-communicatie (communicatie wordt hier in de ruimste zin van het woord beschouwd). Verder moet er opzet aanwezig zijn, moet het afluisteren of opnemen gebeuren met behulp van een toestel (technisch hulpmiddel), moet het afluisteren of opnemen van de boodschap geschieden tijdens de overbrenging van de gegevens, en moet deelneming aan het gesprek afwezig zijn (tenzij toestemming is verkregen van alle gespreksdeelnemers). Een aantal handelingen die dus wel toegelaten zijn, zijn bijvoorbeeld het toevallig onderscheppen of opnemen van private gesprekken, het luistervinken (dus zonder technisch hulpmiddel), het lezen van een faxbericht dat zich reeds bij de bestemming bevindt, en het opnemen van gesprekken waaraan men zelf deelneemt. Dit geldt echter enkel voor zover dit niet gebeurt met enig bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden. Opnieuw, echter, volstaan deze regels niet om te weten welke de bevoegdheden zijn van de privé-detective. Er moet immers rekening gehouden worden met het EVRM: luistervinken maakt immers een inbreuk uit op de privacy, en is enkel gerechtvaardigd wanneer andere, hogere belangen

spelen. Over de toelaatbaarheid van het opnemen van gesprekken waaraan men zelf deelneemt, zijn de rechtspraak en de rechtsleer verdeeld.

Het (doen) bespieden en het (laten) maken van beeldopnamen, alsook het (doen) opstellen of ter beschikking stellen aan een derde van enig toestel om een van deze handelingen te verrichten is onder bepaalde cumulatieve voorwaarden strafbaar. Deze voorwaarden zijn de volgende. Het moet gaan om personen, het moet gebeuren in niet voor het publiek toegankelijke plaatsen, het moet opzettelijk gebeuren, zonder toestemming van de beheerder van de plaats en van de betrokkene(n), en met behulp van een toestel. Het EVRM en de persoonlijkheidsrechten moeten daarnaast in acht worden genomen, en zo kan het dus ook hier zijn dat een handeling die niet strafbaar is volgens de Belgische wetgeving, maar alsnog verboden is omwille van schendingen van de privacy. Vier vragen (waarom, hoe, hoelang en wat) kunnen worden gesteld om na te gaan of er sprake is van inmenging in het privé-leven. Is er een dergelijke inmenging, dan moet ook de vraag worden beantwoord of de inmenging in de privacy geoorloofd was.

Het vergaren van informatie over de onderzochte persoon kan verlopen via een persoonlijke bevraging. De privé-detective mag hiertoe zijn hoedanigheid verzwijgen of een andere hoedanigheid aannemen, tenzij hij zich zou voordoen als drager van een van de beroepen waarvoor dit verboden is volgens het Strafwetboek (architect, beroepsjournalist, maatschappelijk assistent, of advocaat). Volgens het strafrecht mag hij zich evenmin voordoen als drager van een openbaar ambt (politieagent, gerechtsdeurwaarder, belastingcontroleur, gemeenteambtenaar, ...). In de wet op de privé-detectives is een gelijkaardig verbod ingesloten, dat echter enkel betrekking heeft op de politie- en openbare inlichtingendiensten. Het naast elkaar bestaan van deze twee bepalingen, en het verschil in strafmaat die erop betrekking hebben, maken dat de bepaling in de wet op de detectives eigenlijk overbodig is. De privé-detective is strafbaar wanneer hij zich voordoet onder een andere naam, voor zover dit in het openbaar gebeurt. De bedoelingen die hij hierbij heeft zijn niet van belang, en het feit dat het om een bestaande dan wel fictieve naam gaat evenmin. De detective kan druk uitoefenen op personen om bepaalde dingen of informatie te bekomen, voor zover hij zich niet schuldig maakt aan afpersing. Er is sprake van afpersing wanneer het slachtoffer welbepaalde zaken aan de dader overhandigt waarbij de dader gebruik maakt van geweld of bedreiging en te werk gaat met bedrieglijk opzet.

De privé-detective heeft net als elke burger toegang tot bepaalde overheidsinformatie die omwille van de openbaarheid van bestuur openbaar wordt gemaakt, alsook tot sommige bestanden die door hun aard zelf toegankelijk zijn. Informatie-inwinning bij politiediensten daarentegen, is uiteraard steeds verboden. Ook kunnen andere overheidsdiensten niet onbeperkt gegevens doorspelen naar particulieren. Het betalen van een openbaar ambtenaar in ruil voor informatie is strafbaar (omkoping). Zoals hoger reeds vermeld kunnen bij het toekennen van een vergunning aan een individuele privé-detective verboden of beperkingen worden opgelegd inzake uit te oefenen activiteiten of toegestane middelen en methoden. Dit kan echter ook algemeen, voor alle detectives, steeds gebeuren door middel van een Koninklijk Besluit. Tot op heden is dit echter nog niet gebeurd.

1.2.2.5 Relatie met de opdrachtgever

Op voorhand moet met de opdrachtgever een schriftelijke overeenkomst worden afgesloten. Indien de opdrachtgever ook de werkgever is van de privé-detective wordt daarentegen een opdrachtenregister bijgehouden. In beide gevallen moet een beduidend aantal vermeldingen worden opgenomen. Het gaat hier om dwingend recht. De schriftelijke overeenkomst moet bevatten: naam, voornaam, woonplaats van alle partijen, en - als dat het geval is - van de privé-detective(s) die optreden voor de werkgever, omschrijving en duur van de opdracht, uurloon, kostentarieven, vergunningsnummer, bedrag van het gegeven voorschot, datum, en de verplichting voor de privé-detective om een verslag op te maken. De overeenkomst moet ondertekend worden door alle partijen. Het opdrachtenregister moet bevatten:

naam van de opdrachtgever, omschrijving van de opdracht, en begin- en einddatum van de opdracht. Er bestaan een aantal beperkingen met betrekking tot de overeenkomst. Zo mag die geen afbreuk doen aan de wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen. Bovendien mogen noch de opdracht (het voorwerp, de inhoud van de opdracht) als het motief (de oorzaak, het waarom van de opdracht) ongeoorloofd zijn. Een overeenkomst met een ongeoorloofde opdracht is altijd absoluut nietig, overeenkomsten met ongeoorloofde motieven zijn nietig onder bepaalde voorwaarden. Elke schriftelijke overeenkomst en elk opdrachtenregister moet door de privé-detective worden bewaard voor een periode van vijf jaar. Ook het verslag dat de privé-detective na afloop van elke opdracht verplicht dient op te maken, dient vijf jaar te worden bijgehouden. Een tweede exemplaar van het verslag wordt overhandigd aan de opdrachtgever. Elk exemplaar draagt een afzonderlijk merkteken. De verplichte opmaak van het verslag in twee exemplaren (één voor de opdrachtgever, één voor de detective zelf) moet eventuele fraude door de detective tegengaan. Het verslag moet de overtuigingsstukken bevatten die in het kader van de opdracht door de privé-detective zijn verzameld, en moet melding maken van de verrichte activiteiten, met de bijhorende specifieke data, plaatsen en uren van uitvoering. Als de opdrachtgever niet terzelfdertijd de werkgever is van de privé-detective, moet tevens een factuur worden ingesloten, en geldt dat de opdrachtgever de privé-detective slechts hoeft te betalen wanneer hem zijn exemplaar van het deel- of eindverslag is overhandigd. Deelverslagen kunnen facultatief worden opgemaakt. In tegenstelling tot de schriftelijke overeenkomst, die kan worden opgesteld door de privé-detective of diens werkgever, moet het verslag altijd worden opgemaakt door de privé-detective die de opdracht daadwerkelijk heeft uitgevoerd. De privé-detective mag geen bijkomende informatie meedelen die niet van belang is voor de opdracht die vermeld staat in de overeenkomst of het register. De verbintenis tussen beide partijen is een middelenverbintenis en geen resultaatsverbintenis. Tot drie jaar na het overhandigen van het eindverslag aan een opdrachtgever, mag een privé-detective geen opdrachten aanvaarden die strijdig zijn met de belangen van de opdrachtgever.

1.2.2.6 Overige verplichtingen

Enkele andere regels waaraan de privé-detective zich moet houden zijn nog niet besproken. Zo mag het beroep van privé-detective in de regel enkel als hoofdberoep worden uitgeoefend. Op elk document van de privé-detective moet staan dat hij/zij privé-detective is en over een vergunning beschikt. De bedoeling van deze regel is de potentiële klant toe te laten aan de hand van de gevoerde publiciteit de wettelijk vergunde detectives te onderscheiden van de clandestiene. Privé-detectives mogen hun activiteiten niet uitoefenen voor publiekrechtelijke rechtspersonen, tenzij ze daarvoor toestemming krijgen van de Minister van Binnenlandse Zaken. De achterliggende motivering voor deze restrictie hebben we reeds besproken onder het luik van de Wet Private Veiligheid. Privé-detectives mogen nooit gegevens inwinnen van politieke, godsdienstige, filosofische of syndicalistische aard (noch van de uiting van die overtuiging), noch omtrent iemands gezondheidstoestand (zowel fysieke als geestelijke), raciale of etnische herkomst, of het lidmaatschap van een ziekenfonds. Dit geldt ook voor informatie omtrent de seksuele geaardheid of het seksuele gedrag van een persoon, met uitzondering van de gevallen waarin er sprake is van een wetsinbreuk of waarin dit een reden tot echtscheiding kan opleveren. Voor wat deze laatste uitzondering betreft is vereist dat de detective optreedt op verzoek van een van de echtgenoten. Het gevaar bestaat dat de gewone burger de detective meer bevoegdheden toeschrijft dan wettelijk is bepaald. Een privé-detective mag zich daarom nooit voordoen als lid van een politie- of een openbare inlichtingendienst, of doen uitschijnen dat hij meer bevoegdheden zou hebben dan hij in werkelijkheid heeft. Indien een detective deel heeft uitgemaakt van een politiedienst of een openbare inlichtingendienst, mag hij dit ook nooit vermelden bij de uitoefening van zijn activiteiten. De wet stelt verder dat een privé-detective

enkel aan zijn opdrachtgever (en door hem gemachtigden) informatie mag bekendmaken met betrekking tot zijn opdracht. De bedoeling hiervan is te vermijden dat privé-detectives, via bijvoorbeeld chantage of de verkoop van informatie aan derden, voordeel zouden halen uit de informatiewinning. Niet enkel de overeengekomen informatie, maar ook de informatie die ter kennis komt van de privé-detective naar aanleiding van zijn opdracht, vallen hieronder. Enkele uitzonderingen gelden hierop, zoals wanneer een privé-detective voor de rechter moet getuigen, beroep doet op de noodtoestand, of wordt verdacht van het plegen van een misdrijf (in een situatie waarin hij/zij zich moet kunnen verdedigen door het vrijgeven van informatie). Een laatste uitzondering op het bekendmaken van informatie aan derden ligt in de mogelijkheid die de overheidsdiensten van Binnenlandse Zaken en Justitie, alsook de gerechtelijke overheden, hebben om aan een privé-detective in het kader van de nationale veiligheid, de bescherming van de openbare orde of het voorkomen of opsporen van strafbare feiten, inlichtingen te vragen met betrekking tot een van diens lopende of uitgevoerde (geen toekomstige) opdrachten, waarop de privé-detective onmiddellijk moet antwoorden. Meer zelfs, hij/zij is verplicht om de wanbedrijven en misdaden waarvan hij/zij kennis krijgt bij het uitvoeren van zijn opdracht, steeds te melden aan de procureur des Konings van de plaats van het misdrijf. Het gaat om een afdwingbare aangifteverplichting. Deze bijzondere meldingsplicht komt bovenop de algemene meldingsplicht voor burgers, waaronder de privé-detective uiteraard reeds valt.

Om de kosten te dekken qua administratie, investeringen en toezicht inzake de toepassing van de wet op de privé-detectives en de uitvoeringsbesluiten moeten privé-detectives jaarlijks een heffing betalen. Analoog met de Wet Private Veiligheid worden deze geldsommen geaffecteerd op de begroting en in het fonds gestopt voor de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen, de interne bewakingsdiensten en de privé-detectives. Een aantal modaliteiten met betrekking tot deze heffing worden geregeld in een apart Koninklijk Besluit¹⁰⁵.

1.2.2.7 Controle en sancties

Het aantal ter beschikking staande controle-instrumenten is aanzienlijk, en privé-detectives kunnen op verschillende manieren gesanctioneerd worden. Vooreerst geschiedt ook hier een jaarlijkse democratische controle vanwege het parlement: de Minister van Binnenlandse Zaken brengt jaarlijks schriftelijk verslag uit aan de kamers over zijn bevindingen in verband met de toepassing van de wet op de privé-detectives. Controles kunnen worden uitgevoerd door uiteenlopende ambtenaren. Onder andere een specifieke inspectiedienst heeft de bevoegdheid hiertoe¹⁰⁶. Administratieve sancties kunnen worden opgelegd, zoals de intrekking of schorsing van vergunningen, of een boete voor diegene die de heffing niet heeft betaald binnen de vastgestelde termijn. Verder kunnen een heleboel strafsancities worden opgelegd bij de overtreding van bepaalde regels. Deze wet kan derhalve, net zoals de Wet Private Veiligheid, worden beschouwd als een bijzondere strafwet. In tegenstelling tot voormelde wet, evenwel, ligt de nadruk in de Detectivewet eerder op strafrechtelijke sancties dan op administratiefrechtelijke.

¹⁰⁵ Koninklijk besluit van 14 augustus 1992 tot aanwijzing van de ambtenaren belast met de inning en de invordering van en de controle op de heffing verschuldigd door de privé-detective en tot vaststelling van de wijze van de heffing, *B.S.* 12 september 1992.

¹⁰⁶ Koninklijk besluit van 10 juni 1992 betreffende de aanwijzing van de ambtenaren gemachtigd om toezicht te houden op de toepassing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, *B.S.* 30 juni 1992.

DE RECHTSECONOMIE

2.1 Conceptueel kader

Sinds enkele decennia kent de rechtseconomie, ook wel de economische analyse van het recht genoemd, maar vooral bekend als “Law and Economics”, een significante opgang. In de rechtseconomie worden economische begrippen gebruikt om de effecten van wetten uit te leggen, om te beoordelen welke juridische regels economisch efficiënt zijn, en om via wetgeving menselijk gedrag te voorspellen en te sturen. Ontstaan in de Verenigde Staten, alwaar het vandaag reeds tot een vooraanstaand vakgebied is geëvolueerd, krijgt de rechtseconomie ook op het Europese continent gestaag voet aan wal. De economische wetenschap is niet enkel een hulpmiddel meer voor die rechtstakken die er specifiek mee in aanraking komen, zoals het mededingingsrecht en het handelsrecht, maar wordt vandaag ook toegepast op andere rechtsgebieden, waaronder het eigendomsrecht, het contractenrecht en het strafrecht.¹⁰⁷ Steeds wordt voor deze analyses naar hetzelfde instrumentarium teruggegrepen. In deze paragraaf behandelen we de belangrijkste van deze rechtseconomische begrippen.

2.1.1 Efficiëntie

Aan het creëren van rechtsregels kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. In het algemeen is de belangrijkste waarde die voor ogen wordt gehouden bij het afvaardigen van normen die van de rechtvaardigheid. In de rechtseconomie wordt evenwel een andere invalshoek gehanteerd. Regels kunnen, en moeten, immers ook worden getoetst aan het efficiëntie criterium.¹⁰⁸ Efficiëntie is bereikt wanneer een van de volgende twee condities van kracht zijn: het is niet mogelijk hetzelfde resultaat te bereiken met minder middelen; of het is niet mogelijk meer resultaat te bereiken met dezelfde middelen. Efficiëntie heeft dus te maken met kosten en baten. Hoe groter de totale baten worden ten opzichte van de totale kosten, hoe efficiënter. Twee efficiëntiecriteria kunnen worden onderscheiden. “Pareto-efficiëntie” (ook Pareto-verbetering of allocatieve efficiëntie genoemd) slaat op een situatie waarin de welvaart toeneemt zonder dat er verliezen optreden, of met andere woorden: zonder dat iemand erop achteruit gaat. Er dient dan ook steeds naar een Pareto-optimale situatie te worden gestreefd. In de praktijk blijkt evenwel dat het relatief zelden voorkomt dat de baten voor een of meerdere personen kunnen worden verhoogd zonder dat anderen daarbij iets verliezen. Het andere efficiëntie criterium, dat van “Kaldor-Hicks-efficiëntie”, wordt dan ook vaker gebruikt, en het is ook vooral dit criterium waarnaar we verwijzen wanneer we het in dit onderzoek over efficiëntie zullen hebben. Bij Kaldor-Hicks-efficiëntie gaan bepaalde personen erop vooruit, en andere erop achteruit, waarbij een situatie efficiënt is wanneer de baten van diegenen die erop vooruit gaan groter zijn dan de verliezen die de anderen lijden. Op dat ogenblik neemt de maatschappelijke welvaart immers toe. De kosten zijn kleiner dan de baten, en men is na de implementatie van de maatregel maatschappelijk gezien beter af dan voordien. Het criterium slaat op de theoretische mogelijkheid van de winnaars om de verliezers te compenseren, ook al is het niet nodig, en ook niet wenselijk, dat dit daadwerkelijk gebeurt (het zou te gecompliceerd en te duur zijn). De rechtseconomie vertrekt van het uitgangspunt dat het recht situaties moet creëren waarin maximale Kaldor-Hicksefficiëntie geldt. Om het bovenstaande te illustreren, geven we van elke vorm van efficiëntie een voorbeeld. Pareto-efficiëntie

¹⁰⁷ W. WETERINGS, *l.c.*, 1-3.

¹⁰⁸ R. COOTER en T. ULEN, *Law & economics*, Boston, Pearson Prentice Hall, 2012, 12-13; W. WETERINGS, *l.c.*, 8-10.

ontstaat wanneer een verkeersregel oplegt dat bestuurders steeds rechts moeten rijden. Deze regel is voor iedereen voordelig, omdat de kans op ongevallen vermindert, en tegelijkertijd gaat niemand erop achteruit als gevolg van deze regel. Een voorbeeld van Kaldor Hicks-efficiëntie is de situatie waarbij de beslissing wordt genomen om een station te bouwen in een dorp. Voor de bewoners van de – voorheen rustige - wijk waar het station wordt opgetrokken betekent dit dat er meer verkeer zal ontstaan dan voordien. Toch is het beter om het station te bouwen, omdat de voordelen ervan groter zijn dan de nadelen die er voor de buurtbewoners door ontstaan. De totale maatschappelijke welvaart gaat erop vooruit.

2.1.2 Transactiekosten

Met het begrip transactiekosten¹⁰⁹ worden de kosten bedoeld die gepaard gaan met het afsluiten en uitvoeren van transacties. Zo kunnen bijvoorbeeld worden onderscheiden: zoekkosten, onderhandelingskosten, informatiekosten, beslissingskosten, controlekosten en afdwingingskosten. Het gaat dus meer bepaald om de kosten die het gebruik van de markt met zich meebrengt. De mate waarin transactiekosten optreden en de hoogte die ze aannemen, hangt af van de kenmerken eigen aan de transactie. Zo spelen een rol: de mate waarin investeringen nodig zijn, de frequentie waarmee de transactie plaatsvindt, de complexiteit van de transactie, de mate waarin de kwaliteit van de goederen of diensten kan worden nagegaan, en de mate waarin een bij de transactie betrokken partij afhankelijk is van derden. De hoogte van de transactiekosten bepaalt of bepaalde handelingen via transacties plaatsvinden, dan wel binnen een bedrijf of huishouding worden georganiseerd. Vaak kunnen rechtsregels worden verklaard op basis van het concept van transactiekosten. De overheid probeert immers door middel van het recht transactiekosten te verlagen. We geven een voorbeeld van een situatie gekenmerkt door hoge transactiekosten. Een toeleverancier produceert motoren, precies afgestemd op de auto's van zijn afnemer, een autoproducent. De toeleverancier zal moeten nagaan of de investeringen die ze zal moeten maken om de specifieke motor te produceren, rendabel zullen zijn. De toeleverancier heeft er daarom belang bij om een contract af te sluiten waarin de afname van een minimum aantal motoren wordt gegarandeerd (de autoproducent heeft hier overigens zelf ook behoefte aan). Bovendien moeten de specificaties van de motor worden vastgelegd. Er komen dus veel transactiekosten kijken bij deze transactie. Indien deze transactiekosten al te hoog oplopen, kan het voor de autoproducent voordeliger blijken de motoren zelf te produceren.

2.1.3 Externe effecten

De gevolgen van handelingen tussen twee partijen blijven niet steeds beperkt tot die partijen zelf. In sommige gevallen kan door een handeling schade aan derden worden berokkend. Wanneer deze gevolgen negatief zijn, spreekt men van negatieve externe effecten¹¹⁰, ook wel negatieve externaliteiten genoemd. De maatschappelijke kosten zijn in die gevallen groter dan de private kosten, waardoor de betrokkene er geen rekening mee houdt, of, anders gezegd, die kosten niet internaliseert. Overheidsinterventie is in dergelijke gevallen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat dit toch gebeurt, en om te verzekeren dat maximale welvaart wordt bereikt. Een voorbeeld van een negatief extern effect kunnen we vinden in een situatie waarbij een fabriek die door zijn productie de lucht sterk

¹⁰⁹ B. VAN VELTHOVEN en P. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie: een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1996, 25-28.

¹¹⁰ N. MANKIW, *Kernbegrippen van economie*, Den Haag, Sdu, 2004, 210-214.

vervuilt, schade veroorzaakt aan anderen, zonder zelf die schade als kost mee in overweging te nemen. Daarom komt de overheid tussen. Externe effecten kunnen ook positief van aard zijn. Zo kan beter onderwijs ervoor zorgen dat de criminaliteit in een samenleving daalt.

2.1.4 Coase-theorema

Niet steeds is overheidsinterventie echter vereist om negatieve externe effecten tegen te gaan. Het Coase-theorema¹¹¹ stelt dat in veel gevallen de marktmechanismen er immers zelf toe zullen leiden dat een efficiënte oplossing voor de betreffende situatie wordt gevonden. Partijen zullen namelijk zelf onderhandelingen opstarten. Deze zullen ertoe leiden dat de partij met de hoogste waardering voor het goed of het recht waarover discussie bestaat, over dat goed of recht zal kunnen beschikken. Op die manier wordt een efficiënte oplossing bereikt. Een belangrijke voorwaarde is echter dat geen transactiekosten aanwezig zijn. In de praktijk is dit vaak het geval, waardoor de markt regelmatig tekortkomt om het probleem van negatieve externaliteiten op te lossen.

We geven een voorbeeld om het Coase-theorema te verduidelijken. Een luchtvervuilende fabriek staat neergeplant naast de velden van een landbouwer. De oogst van de landbouwer heeft een waarde van €100.000, die de landbouwer zal verliezen indien aan de luchtvervuiling niets wordt gedaan. De prijs die de fabriekseigenaar zal moeten betalen voor een zuiveringsinstallatie, en die de vervuiling kan voorkomen, bedraagt €70.000. Indien de wet bepaalt dat de fabriekseigenaar aansprakelijk zal worden gesteld als hij vervuult, zal hij de zuiveringsinstallatie plaatsen, en zo schadevergoeding vermijden. Dit is een efficiënte maatregel omdat de landbouwer een hogere waardering heeft voor propere lucht dan de fabriek heeft voor vervuilde lucht. De maatschappelijke welvaart is met €30.000 verhoogd. Indien daarentegen de fabriekseigenaar het recht heeft om te vervuilen, zullen de betrokken partijen overgaan tot onderhandelingen, en zal alsnog dezelfde efficiënte uitkomst bekomen worden. De landbouwer zal de zuiveringsinstallatie van de fabriekseigenaar betalen. Hij zal daaraan namelijk slechts €70.000 verliezen, terwijl een mislukte oogst hem met een verlies van €100.000 opzadelt. De maatschappelijke welvaart neemt ook hier toe met €30.000. De efficiënte situatie wordt dus hoe dan ook bereikt, alleen dragen in de verschillende situaties andere partijen de kosten ervan, en wordt door een rechtsregel de individuele welvaart van partijen beïnvloed, doch niet de maatschappelijke. Vanuit efficiëntie-oogpunt is het niet van belang welke van de twee partijen het recht krijgt. De situatie is anders wanneer de transactiekosten hoog zijn. Indien we in ons voorbeeld de landbouwer zouden vervangen door de inwoners van een dorp, zou het veel te kostelijk zijn om met elke afzonderlijke inwoner te gaan onderhandelen. Overheidsinterventie is daarom vereist.

2.1.5 Economische goederen

Vier soorten goederen¹¹² kunnen in een economie worden onderscheiden, afhankelijk van hun eigenschappen op twee specifieke criteria. Een eerste vraag die moet worden gesteld, is of het goed uitsluitbaar is. Hierbij wordt nagegaan of mensen die niet betaald hebben belet kunnen worden het goed te gebruiken. Ten tweede dient gekeken te worden of het goed rivaliserend is. Een goed is rivaliserend wanneer het gebruik ervan door een persoon het vermogen van andere personen beperkt om het goed te gebruiken. Op die manier komt men tot een matrix met vier soorten goederen.

¹¹¹ W. WETERINGS, *l.c.*, 10-13.

¹¹² N. MANKIW, *o.c.*, 232-244.

Particuliere goederen zijn uitsluitbaar en rivaliserend. De meeste goederen zijn particuliere goederen (bijvoorbeeld een ijsje). Natuurlijke monopolies, ook wel clubgoederen¹¹³ genoemd, zijn uitsluitbaar en niet rivaliserend (bijvoorbeeld een bioscoop). Gemeenschappelijke middelen zijn niet uitsluitbaar en rivaliserend (bijvoorbeeld vissen in de zee). Collectieve goederen, ten slotte, zijn niet uitsluitbaar en niet rivaliserend (bijvoorbeeld vuurwerk).

	UITSLUITBAAR	NIET UITSLUITBAAR
RIVALISEREND	Particuliere goederen	Gemeenschappelijke middelen
NIET RIVALISEREND	Clubgoederen	Collectieve goederen

Figuur 1. Bron: N. MANKIW, *Kernbegrippen van economie*, Den Haag, Sdu, 2004, 233.

Voor goederen die niet uitsluitbaar zijn ontstaan problematische situaties. Externe effecten doen zich namelijk voor. Dit is dus het geval voor gemeenschappelijke middelen en collectieve goederen. Iemand die vist in de zee, benadeelt daarmee anderen, zonder de kosten van die anderen te internaliseren. Iemand die in een vuurwerkshow zou investeren, laat andere mensen meegenieten zonder dat die eraan hebben bijgedragen. Daarom is overheidsingrijpen in dergelijke gevallen vaak noodzakelijk om de welvaart te verhogen.

2.1.6 Free rider

Zoals we gezien hebben bestaat er zoiets als een collectief goed. Het gebruik van zo'n goed door een iemand, impliceert niet dat anderen er geen gebruik van kunnen maken. Bovendien geldt dat het gebruik door anderen (niet-betalers) niet verhinderd kan worden. Deze anderen profiteren van het goed zonder er zelf voor te betalen. Zij zijn wat men noemt "free riders".¹¹⁴ Nemen we het voorbeeld van vuurwerk. Omdat naar vuurwerk gratis kan worden gekeken, hebben mensen een prikkel om free rider te zijn. Vervolgens zal het goed ook niet meer worden aangeboden: iedereen wil free rider zijn. Uit de kostenbatenanalyse die elkeen maakt, volgt dat het uiteraard veel efficiënter is om zelf niets te investeren. Als anderen voor het goed betalen, kan men er daarna immers zelf gratis van genieten. Het gevolg hiervan zal echter zijn dat niemand nog kosten zal maken om in de levering van het goed te voorzien. Onderinvestering vindt plaats, omwille van de positieve externe effecten die ontstaan, en dit is nefast voor de welvaart. De vrije markt zal, met andere woorden, dit goed niet kunnen aanbieden. We hebben hier dus te maken met een vorm van marktfalen. De voorziening in publieke goederen kan vaak enkel verzekerd worden door de interventie van een dwingend orgaan, meer bepaald de staat, dat belastingen heft bij zijn burgers om ervoor te zorgen dat toch in het goed wordt voorzien. Zo is het de gemeente die het vuurwerk zal organiseren, en financieren met belastinggeld.

¹¹³ R. CORNES en T. SANDLER, *The theory of externalities, public goods, and club goods*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 10-12.

¹¹⁴ N. MANKIW, *o.c.*, 234.

2.1.7 Averechtse selectie

Het probleem van averechtse selectie (“adverse selection”) kent zijn oorsprong in een befaamd artikel van de hand van George Akerlof¹¹⁵. De naam “lemon”, of “lemon car”, slaat op een tweedehandsauto van bedenkelijke kwaliteit; het is een auto die na aankoop gebrekkig blijkt te zijn. Het artikel behandelt een probleem dat in die zin ontstaat in de markt voor tweedehandsauto’s. In deze markt weet de koper dat een tweedehandsauto in het beste geval €30.000 waard is, in het slechtste €10.000. Enkel de verkoper weet wat de effectieve waarde van de auto is. De koper zal besluiten dat hij €20.000 zal geven. Dit zal telkens op deze manier gebeuren, en tweedehandsautoverkopers zullen na verloop van tijd merken dat steeds €20.000 wordt geboden voor een tweedehandswagen. Voor die verkopers die weten dat hun wagen minder waard is dan dat bedrag, wordt het dus interessant om de tweedehandsautomarkt te betreden. Die verkopers die een auto van de hand doen die meer waard is dan €20.000, hebben daarentegen geen belang meer om hun auto nog te verkopen. Er vindt dus een kwaliteitsvermindering plaats. Naarmate de auto’s die op de markt aangeboden worden minder waardevol worden, zullen kopers echter ook anders gaan redeneren. Ze merken dat een tweedehandsauto nu in het beste geval €20.000 waard is, en in het slechtste geval €10.000. Ze zullen dus €15.000 bieden. Echter zal vervolgens hetzelfde mechanisme zich voltrekken: de verkopers van auto’s die meer waard zijn dan €15.000 zijn niet meer gebaat om de tweedehandsmarkt te betreden, en enkel de auto’s die minder waard zijn worden nog aangeboden. De cyclus herhaalt zich opnieuw. Mettertijd vertrouwt niemand elkaar nog, en de markt stort in. Enkel de slechtste auto’s worden nog aangeboden op de markt. Er is geen kwaliteit meer aanwezig. Het aantal markten die gevoelig zijn aan averechtse selectie is aanzienlijk, met de verzekeringswereld als de meest bekende. Enkel diegenen die denken baat te kunnen hebben bij een verzekering zullen er zich een aanschaffen.¹¹⁶ Het probleem dat we hier besproken hebben wordt veroorzaakt door asymmetrische informatie. De verkoper van de tweedehandsauto beschikt over meer informatie dan de koper. Doeltreffende oplossingen voor problemen van averechtse selectie zijn dan ook maatregelen die in de eerste plaats deze informatie-asymmetrie reduceren. In het voorbeeld van de tweedehandsautomarkt kan bijvoorbeeld met garanties worden gewerkt. Andere mogelijke oplossingen voor markten die te kampen hebben met problemen van informatie-asymmetrie zijn te onderscheiden. Zo is een merk een teken van kwaliteit, evenals reclame. Hetzelfde geldt voor ketens, evenals voor vergunningen: deze instrumenten verminderen de ongelijkheid aan informatie, en geven consumenten een beeld van de kwaliteit van het goed of de dienst in kwestie.

2.1.8 Moreel risico

Ook deze term is vooral bekend vanwege het probleem waarmee verzekeraars te kampen hebben. Het moreel risico, of “moral hazard”¹¹⁷ heeft te maken met de voorzorg die mensen nemen. Kort gezegd houdt moreel risico het volgende in: hij die weet dat hij verzekerd is, zal minder voorzichtig gedrag aan de dag leggen. De verzekerde gaat dus zelf het bestaan van het risico beïnvloeden. Oplossingen zijn voorhanden om het moreel risico in te perken. Zo kan het gedrag van de betrokkene worden gecontroleerd en overeenkomstig de hoogte van de premie worden aangepast. Een andere methode is het gedeeltelijk blootstellen van de verzekerde aan risico. De ziekteverzekering werkt bijvoorbeeld zo

¹¹⁵ G. AKERLOF, “The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism” in *Quarterly Journal of Economics*, 84, (1970), 3.

¹¹⁶ M. FAURE, “Verzekeringen” in W. WETERINGS (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 115-116.

¹¹⁷ *Ibid.*, 114-115.

dat de mutualiteit een groot deel van de kosten van een consultatie bij de huisarts terugbetaalt, doch niet het volledige bedrag.

2.1.9 Monopolie

De term monopolie¹¹⁸ wijst op die situaties waarin van een bepaald goed of bepaalde dienst slechts een aanbieder bestaat. Deze aanbieder kan, en zal, hogere prijzen aanrekenen dan de prijzen die zouden gelden in een competitieve markt. De monopolist heeft immers geen concurrenten. De monopolist kan zijn prijzen echter niet oneindig opdrijven, aangezien hij vanaf een bepaald moment alsnog klanten zal beginnen te verliezen. Een te hoge prijs vragen zal zijn hoeveelheid klanten beperken. Toch zijn de prijzen in wezen veel te hoog om maatschappelijk wenselijk te zijn. Het grote probleem is dat de voordelen die ontstaan door marktwerking, in een monopolistische situatie niet tot uiting komen, net omdat er geen concurrentie is. Het mechanisme in competitieve markten waarbij elkeen streeft naar nutsmaximalisatie en hierdoor onbewust voor maatschappelijke welvaart zorgt, vindt in monopolistische situaties geen uiting.

2.1.10 Equilibrium

Interactie tussen nutsmaximaliserende actoren neigt tot een equilibrium¹¹⁹. Het is niet zo dat individuen zelf streven deze evenwichtssituatie te bereiken; zij zijn enkel geïnteresseerd in het verhogen van hun nut. Het zijn integendeel de marktkrachten die daarvoor zorgen, doch wel dankzij het nutsmaximaliserend gedrag van de actoren. Het evenwicht zal steeds bereikt worden, tenzij het wordt verstoord door externe krachten. Wanneer deze krachten regelmatig optreden, is het evenwicht onstabiel. Is dit niet het geval, is er sprake van een stabiel evenwicht. Externe krachten kunnen resulteren in een onstabiel equilibrium. De markt past zich echter aan en na verloop van tijd zal het equilibrium stabiel worden. Een voorbeeld van een equilibrium, en ook het meest voor de hand liggende, is de prijs van een goed of dienst, die bepaald wordt door de krachten van vraag en aanbod. In de praktijk moet onder de externe krachten bepaalde wetgeving worden verstaan.

¹¹⁸ N. MANKIW, *o.c.*, 301-322.

¹¹⁹ R. COOTER en T. ULEN, *o.c.*, 13; N. MANKIW, *o.c.*, 79-85.

EEN RECHTSECONOMISCHE BENADERING VAN DE PRIVATE VEILIGHEIDSZORG IN BELGIE

3.1 De markt als aanbieder van politiediensten?

Nu we zowel de relevante wetgeving hebben behandeld, als inzicht hebben gekregen in de belangrijkste rechtseconomische begrippen, kunnen we onderzoeken wat de meerwaarde van deze begrippen kan zijn op de private veiligheidszorg. We starten door ons af te vragen waarom de overheid in politie voorziet, terwijl er zoveel goederen en diensten zijn die privaat worden aangeboden en verhandeld. Waarom is het de overheid die zich ontfemt over politietaken? De verklaring die hiervoor vaak terugkomt is dat het om een collectief goed gaat, en dat het daarom de enige mogelijke keuze is. Is dit wel helemaal zo? In dit deel gaan we op zoek naar een economische verklaring voor het publieke karakter van de politie, en voor de huidige opdeling van bevoegdheden van de publieke en private veiligheidsactoren. Daarbij vragen we ons af of deze opdeling efficiënt is, en eventueel moet worden aangepast. Dit doen we door een omgekeerde denkoefening te maken: we gaan na in welke mate de huidige politieke taken door de markt zouden kunnen worden geregeld. We trekken met andere woorden vanuit een rechtseconomische benadering, en onderzoeken hoe een private politiedienst zou functioneren moest ze zelf volledig vrij kunnen kiezen welke politietaken ze wil uitoefenen. Abstractie wordt gemaakt van enige publieke politie. We hanteren hierbij de invalshoek die J. Matthys¹²⁰ heeft aangewend in zijn twee onderzoeken over dit onderwerp. Niettemin zullen onze bevindingen op enkele punten afwijken van de zijne. In wat volgt geven we een verklaring voor de publieke voorziening van de politiezorg. Daarna gaan we voor de verschillende politie opdrachten na in hoeverre hun privatisering mogelijk is. Hierbij komen achtereenvolgens de bestuurlijke politietaken, de gerechtelijke politietaken, adviesverlening en het verzamelen van inlichtingen aan bod. Afsluiten doen we met enkele kanttekeningen. We benadrukken dat we het niet hebben over de uitbesteding van politietaken door de overheid. In dergelijke gevallen ligt de uiteindelijke bevoegdheid immers nog steeds bij de overheid. Volledige uitbesteding, waarbij gedetailleerde service level agreements worden opgesteld, stelt geen noemenswaardige problemen. Uit de voorbeelden van private gevangenissen kan worden afgeleid dat naar analogie volledige uitbesteding van politietaken theoretisch mogelijk moet zijn.¹²¹

3.1.1 De politie economisch verklaard

Hoe gewend we er ook aan zijn, het bestaan van een publieke politiemacht zoals we ze vandaag kennen heeft zeker niet altijd bestaan doorheen de geschiedenis van de mensheid. Zonder te diep in te gaan op de verschillende manieren waarop behoeften zoals veiligheid en bescherming doorheen de eeuwen werden georganiseerd, kunnen we stellen dat de ontwikkeling van publieke politiediensten sterk verbonden is geweest met het ontstaan van de natiestaat. Daarbij werd met name een “sociaal contract” afgesloten: de staat zou instaan voor bescherming, maar daardoor moesten mensen wel hun recht opgeven om zichzelf te beschermen. Vanaf dat moment beschikte de overheid over het geweldmonopolie. Deze nieuwe overheidsbureaucratie werd gefinancierd door de inning van

¹²⁰ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England*, Gent, Universiteit Gent, academiejaar 2003-2004 (Diss. Lic.); J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis*, o.c.

¹²¹ A. SCHNEIDER, “Public-Private Partnerships in the U.S. Prison System” in *American Behavioral Scientist*, 43, (1999), 1, pp. 93-96.

belastingen. De behoefte aan een dergelijk systeem ontstond in de steden, waar mensen dichter op elkaar leefden, en er minder sociale controle was dan op het platteland, en waar, enigszins paradoxaal, mensen meer interageerden met elkaar (in de meest ruime zin van het woord). Het tot dan toe gebruikelijke systeem van het op private manier voorzien in bescherming en veiligheid (zichzelf beschermen, bescherming inhuren, of samentroepen) functioneerde niet meer. Een publieke politiedienst was dan ook een economisch rationele stap.¹²² Economische rationaliteit impliceert evenwel geen efficiëntie. Er waren misschien goede redenen om het organiseren van politiediensten aan de overheid over te laten, maar toch kan niet ontkend worden dat deze werkwijze geen efficiënte manier uitmaakte, en nog steeds uitmaakt, van het organiseren en aanbieden van deze diensten.¹²³ Een efficiënte manier is het laten spelen van de concurrentie en de marktmechanismen. Of om het met de woorden van De Molinari te zeggen: “*Il répugne à la raison de croire qu'une loi naturelle bien démontrée comporte aucune exception. [...] Je pense donc que si ce principe peut subir des perturbations, en revanche, il ne comporte aucune exception.*”¹²⁴

De verklaring van deze inefficiëntie is volgens ons driezijdig. Eerst en vooral is het duidelijk dat met het uitsluitend aan de staat toevertrouwen van politieactiviteiten een monopolistische situatie ontstaat. Ten tweede krijgt de overheid onvoldoende prikkels omwille van de afwezigheid van enig winstmotief. De derde reden is dat de overheid slechts over beperkte middelen beschikt, en ze dus moet kiezen hoe ze die aanwendt. Het is eerder uitzonderlijk dat deze middelen worden ingezet voor de behoeften van de burger. Prioriteiten worden gesteld zonder rekening te houden met de preferenties van de burger.¹²⁵

We kunnen deze drie problemen het best illustreren door uit te leggen waarom een private politiemarkt wél efficiëntie bewerkstelligt. Vooreerst spelen bij een privaat politieaanbod de vrije marktkrachten volop, en die brengen een constante competitie tussen verschillende aanbieders met zich mee. Dit zorgt ervoor dat diensten aan de laagst mogelijke prijs worden aangeboden, en verzekert de kwaliteit ervan. Het winstmotief dat daarnaast bestaat in hoofde van de ondernemers, heeft tot gevolg dat een groot aanbod aan diensten voorhanden is, inspelend op de behoeften van de klant. Vandaag betaalt iedereen belastingen voor een vaste hoeveelheid bescherming, terwijl in wezen het beschermingsconcept een uitgebreid gamma aan diensten beslaat, gaande van een politieagent die een keer per dag voorbijrijdt in een woonwijk, over constante wijkpolitie, tot verschillende permanente lijfwachten.¹²⁶ Verder bestaan vandaag situaties waarbij bepaalde misdrijven niet worden vervolgd, terwijl het slachtoffer dat wel zou willen. In een privaat politiemodel daarentegen staan de behoeften van dat slachtoffer centraal. Het is met name de klant die bepaalt wat er gebeurt. Ook worden de middelen efficiënter toegewezen. In het huidige systeem betaalt elke burger belastingen, waarmee de staat politiediensten voorziet. De meeste mensen hebben echter slechts zelden nood aan, bijvoorbeeld, een strafrechtelijk onderzoek. We bekijken recherche hier als een *dienst* waarop zij beroep zouden willen doen. Bepaalde burgers betalen voortdurend voor iets waaraan ze eigenlijk geen behoefte hebben, of betalen te veel voor wat ze in ruil krijgen. In een systeem van private recherche is het zo dat elke persoon voor zichzelf uitmaakt van welke diensten hij gebruik wil maken, en bijgevolg voor wil betalen. Mensen weten waarvoor ze betalen, mensen weten wat ze in de plaats krijgen voor hun geld. Het privaat organiseren van recherchewerk zorgt dus voor een efficiënter allocatiemechanisme. De vraag wordt verbonden met het aanbod. Diegenen die vinden dat ze nood hebben aan uitgebreide

¹²² J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 13-17.

¹²³ *Ibid.*, 17.

¹²⁴ G. DE MOLINARI, “De la Production de la Sécurité” in *Journal des Économistes*, 22, (1849), 95, 281.

¹²⁵ M. ROTHBARD, *For a New Liberty: the Libertarian Manifesto*, New York, Macmillan, 2002, 220.

¹²⁶ *Ibid.*, 220.

politiediensten, kunnen daar rechtstreeks voor betalen, terwijl diegenen die van mening zijn dat ze slechts weinig politiediensten nodig hebben, ook minder zullen betalen. In zo'n situatie zou, in tegenstelling tot het huidige systeem, deze laatste groep niet hoeven mee te betalen voor de dienstverlening aan anderen. Een ander voordeel is dat de tarieven aangepast zullen worden aan de risico's die klanten lopen. Aan diegenen die vaker in gevaarlijke gebieden vertoeven, zullen hogere prijzen aangerekend worden. Vandaag is het zo dat deze personen niet aan een hogere belastingbijdrage zijn onderworpen, terwijl ze toch vaker beroep doen op politiediensten. Het bedrag van de belasting situeert zich in gevaarlijke gebieden onder de marktprijs, en in veiligere gebieden erboven.¹²⁷ De mededinging en het winstoogmerk zorgen daarnaast voor lage prijzen en maken dat ondernemingen voortdurend de meest efficiënte organisatiewijze nastreven en daarbij stevast aan kostenreductie doen. Andere voordelen zijn dat contracten vrijwillig worden afgesloten tussen producent en consument, zonder veel transactiekosten, en beide partijen voordeel ontleen aan deze transacties. Potentiële kopers beschikken ook over perfecte informatie dankzij reclameboodschappen, en er bestaan soepele mogelijkheden tot het toetreden en verlaten van de markt.¹²⁸ Ook zal elke onderneming die inefficiënt te werk gaat spoedig failliet gaan en verdwijnen.¹²⁹ Daar komt nog bij dat private politieagenten een pak meer beleefdheid en minder brutaliteit aan de dag zullen leggen dan sommige hedendaagse politieambtenaren¹³⁰. Ook kunnen een aantal rechtsvoordelen worden genoemd, zoals de contractuele keuzevrijheid en de aansprakelijkheid.¹³¹ Daders zullen tevens meer worden afgeschrikt dan vandaag, omdat verwacht kan worden dat het speurwerk van de private firma's succesvoller zal zijn dan dat van de politiediensten vandaag, en omdat daders weten dat ze, eens gevat, hoe dan ook het slachtoffer, dan wel de onderneming, zullen moeten vergoeden.¹³²

Hoe veelbelovend een privatisering van de politiefunctie op basis van deze analyse ook lijkt te zijn, toch zijn er een aantal significante problemen die de kop opsteken, en die verhinderen dat politionele activiteiten zomaar aan de markt kunnen overgelaten worden. Verschillende marktvalingen doen zich met name voor, die het gevolg zijn van de economische aard van de goederen die de verschillende politiefuncties uitmaken. Het zijn dus economische redenen die aan de grondslag hebben gelegen van de beslissing om politiediensten publiek, en niet privaat, te organiseren. Een vaak gehoord argument is nochtans dat de politiefunctie enkel aan de staat kan toebehoren omdat het vermogen om legitiem geweld uit te oefenen ervoor noodzakelijk is. Deze uitspraak is ten eerste ethisch geladen en dus niet analytisch (men heeft het over wat *zou moeten* geprivatiseerd worden, en niet over wat *kan* geprivatiseerd worden), en ten tweede is ze duidelijk tautologisch.¹³³ Anderen halen aan dat de overheid deze diensten organiseert omdat ze een basisbehoefte uitmaken van iedere burger. Dit argument gaat evenwel voorbij aan het feit dat het evenmin de overheid is die goederen en diensten zoals voeding en onderdak organiseert.¹³⁴ Duidelijk moge daarom zijn dat het economische oorzaken, en meer bepaald marktvalingen, lijken te zijn geweest die ervoor gezorgd hebben dat de overheid zich heeft ontfemd over de politiefunctie. De meeste diensten die de politie aanbiedt, zijn nu eenmaal geen particuliere goederen. Wat ze dan wel zijn, leggen we uit in de volgende paragrafen.

¹²⁷ *Ibid.*, 223-224.

¹²⁸ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England*, o.c., 18.

¹²⁹ M. ROTHBARD, o.c., 220.

¹³⁰ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England*, o.c., p. 18; M. ROTHBARD, o.c., 220.

¹³¹ X, *The socio-economic added value of private security services in Europe: Fourth White Paper*, o.c., 13.

¹³² M. ROTHBARD, o.c., 220-222.

¹³³ L. JOHNSTON, *The rebirth of private policing*, Londen, Routledge, 1992, 218.

¹³⁴ M. ROTHBARD, o.c., 223.

3.1.2 De privatisering van politietaken

Een aantal activiteiten die de politiediensten uitvoeren zijn te onderscheiden. In wat volgt behandelen we achtereenvolgens (a) de opdrachten van bestuurlijke politie, (b) de opdrachten van gerechtelijke politie, (c) de adviesverlening en (d) het verzamelen van inlichtingen. Het is eerst en vooral aangewezen het onderscheid tussen de opdrachten van bestuurlijke politie en de opdrachten van gerechtelijke politie toe te lichten. Onder bestuurlijke politie kan worden verstaan: de openbare ordehandhaving, de voorkoming van misdrijven, de bescherming van personen en goederen, het verlenen van bijstand aan personen in gevaar, en het toezicht en de controle op de naleving van de wetten, reglementen en verordeningen.¹³⁵ De opdrachten van gerechtelijke politie houden in: de vaststelling van misdrijven, de verzameling van bewijzen ervan, en de opsporing, vating, aanhouding en terbeschikkingstelling van daders aan het parket. Hier gaat het dus om die taken waarvoor de rechercheafdelingen bevoegd zijn. Om het verschil tussen beide politieopdrachten verder te illustreren kan gesteld worden dat de bestuurlijke politie problemen tracht te voorkomen (beheersing en toezicht), daar waar de gerechtelijke politie slechts zal optreden wanneer de bestuurlijke politie daar niet in is geslaagd, en dus met name wanneer een misdrijf zich heeft voorgedaan of zal voordoen (opheldering en opsporing). Anders dan bij de functies van bestuurlijke politie, gaat het bij de recherche dus in grote mate om reactief politieoptreden.¹³⁶

3.1.2.1 Opdrachten van bestuurlijke politie

a) openbare ordehandhaving in de strikte zin

Een van de belangrijkste politiefuncties is de handhaving van de openbare orde. Deze heeft betrekking op het vrijwaren en desnoods herstellen van de openbare rust, de openbare veiligheid, en de openbare gezondheid. Het belang van het uitblijven van onlusten of ordeverstoringen moet hierbij worden onderstreept.¹³⁷ Het gaat in concreto om patrouilles, die steeds tot interventie kunnen overgaan. Twee mogelijke manieren om voor de openbare ordehandhaving ondernemingen in te schakelen, kunnen worden onderzocht. Een eerste mogelijkheid is dat elke burger zelf betaalt voor de verzekering van de openbare rust. Al snel wordt echter duidelijk dat dit onvermijdelijk free riderproblemen met zich meebrengt. Dit is zo omwille van de specifieke aard van de openbare ordehandhaving: het is een publiek goed. Dit impliceert dat het niet mogelijk is om mensen die niet betaald hebben, te verhinderen te genieten van deze dienst. Als gevolg daarvan zal er worden ondergeïnvesteed in openbare ordehandhaving. Wie zal er immers nog willen betalen voor iets waarvan anderen gratis kunnen meegenieten? Een extern voordeel wordt gegeven aan anderen, die niet betaald hebben. Uiteindelijk zal niemand nog willen betalen voor deze diensten, en zullen die dan ook niet worden verleend. Dit is geen efficiënte uitkomst, aangezien het sociaal wenselijk is dat deze diensten worden aangeboden. Politiepatrouilles zijn nodig, er is vraag naar, en ze zouden dan ook moeten aangeboden worden. Zoals gezegd is aan deze marktvaling tegemoet gekomen door mensen verplicht te doen bijdragen, via het heffen van belastingen, en met andere woorden openbare ordehandhaving dus aan de overheid over te laten.

Een tweede mogelijkheid is echter voorhanden. Die bestaat uit de creatie van semi-publieke

¹³⁵ Het is belangrijk de politieopdracht van toezicht en controle op de naleving van de wetten, reglementen en verordeningen, die een bestuurlijke politiefunctie is, te onderscheiden van de opdrachten van gerechtelijke politie. Met deze laatste streeft de politie immers de opheldering van misdrijven en de bestraffing van daders na, terwijl de bestuurlijke controle slechts op algemene wijze nagaat of het wettelijk voorschrift nageleefd wordt, met als hoofddoel de naleving ervan te bewerkstelligen en de levenssfeer van de burgers veilig te houden.

¹³⁶ G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS en H. BERKMOES, *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 217-230.

¹³⁷ G. BOURDOUX, e.a., o.c., 203-214.

ruimten. Het prototype van de semi-publieke ruimte is het shoppingcentrum. Wanneer een winkel die zich wil vestigen in het shoppingcentrum volgens de overeenkomst verplicht is mee te betalen voor bewaking, is het probleem opgelost. Dit zou kunnen doorgetrokken worden naar woonwijken. Wanneer een wijk wordt beheerd door de bewoners van die wijk, zou een jong gezin dat zich komt vestigen, om toegelaten te worden, net zoals alle andere bewoners de maandelijkse (bijvoorbeeld) bijdrage moeten betalen voor openbare ordehandhaving.¹³⁸ Mensen zullen evenwel steeds geneigd zijn tot free riding. Het is dus de vraag hoe deze situatie in stand zal worden gehouden. Een specifiek probleem doet zich bovendien voor wanneer dit systeem voor de eerste maal moet worden geïmplementeerd. Op dat moment moet er immers onderhandeld worden. En daarbij kunnen de transactiekosten hoog oplopen. Enerzijds is dit zo omdat een gamma van zeer uiteenlopende politiediensten in de markt aangeboden zal worden, waaruit gekozen moet worden, en anderzijds omdat het probleem zich voordoet van het “prisoner’s dilemma”¹³⁹. Dit laatste behoeft enige verduidelijking. Laten we voor het gemak een situatie nemen waarbij we slechts twee huishoudens hebben. Als beide huishoudens zich aansluiten (m.a.w. als ze beiden betalen voor openbare ordehandhaving), dan winnen ze er allebei aan (de baten van verminderde criminaliteit min de kosten van de patrouillering waarvoor ze betalen). Om de hoek loert echter steeds de neiging tot free riding. Als het ene gezin betaalt, maar het andere niet, dan worden alle kosten gedragen door dat ene gezin, terwijl het andere evenveel van de politiediensten kan genieten zonder dat het ervoor hoeft te betalen. Elk gezin zal dus een prikkel hebben om niet te betalen en gratis te genieten van de vermelde diensten. Zo zal echter geen contract met een politiefirma tot stand kunnen komen, of toch niet lang in stand kunnen gehouden worden. De efficiënte uitkomst, met name die waarbij elk huishouden een bijdrage betaalt en ook geniet van openbare ordehandhaving, wordt niet bereikt, en dit is nefast, want die situatie zou efficiënt zijn volgens het criterium van Kaldor-Hicks: het zou niet mogelijk zijn voor de ene partij om meer te winnen dan de hoeveelheid die de andere partij zou verliezen.

¹³⁸ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England*, o.c., 19.

¹³⁹ D. PYLE, *Cutting the costs of crime: the economics of crime and criminal justice*, Londen, IEA, 1995, 47; R. COOTER en T. ULEN, o.c., 33-36.

		HUISHOUDEN 1	
		NIET BETALEN	BETALEN
HUISHOUDEN 2	NIET BETALEN	170	200
	BETALEN	0	100

Figuur 2. Bron: R. COOTER en T. ULEN, *Law & economics*, Boston, Pearson Prentice Hall, 2012, 34.

Figuur 2 schetst dit grafisch.¹⁴⁰ De uitkomst voor huishouden nummer 1 staat telkens in de rechterbovenhoek van elke cel, die voor huishouden nummer 2 in de linkerbenedenhoek. De maatschappelijk wenselijke uitkomst is dat beide gezinnen betalen, hetgeen hen elk 100 kost. Wat er echter zal gebeuren, is dat elk zal proberen zijn eigen nut te maximaliseren, door te pogen 0 te betalen. Aangezien ze dit beiden doen, zal er evenwel geen politiefirma worden ingeschakeld, en zullen ze hierdoor elk voor 170 aan kosten dragen. De dominante strategie in dit “spel” is om niet te betalen. Hiermee wordt bedoeld dat elk huishouden steeds beter af is om te opteren om niet te betalen, ongeacht wat de andere doet.¹⁴¹ Het probleem echter is dat dit zoals gezegd geen maatschappelijk efficiënte uitkomst is. Een oplossing voor dit probleem kan erin bestaan om herhaalde spellen te spelen. Daardoor kunnen reputaties worden opgebouwd.¹⁴² Als de bijdrage voor openbare ordehandhaving per maand betaald moet worden, zouden de betalende bewoners, bij wijze van sanctie, er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat de politie niet zal ingrijpen wanneer de persoon of de bezittingen van niet-betalers in gevaar zijn. Deze laatsten zouden dan als het ware verstoten worden uit de groep. Dit zal hen vervolgens aanzetten om de volgende keer wel bij te dragen.

Een kanttekening moet hier nog gemaakt worden. In ons voorbeeld waren de kosten van een huishouden voor het alleen moeten betalen voor openbare ordehandhaving groter dan de kosten die ze zou ondergaan indien er geen openbare ordehandhaving was geweest in de betreffende semi-publieke ruimte ($200 > 170$). In dergelijk scenario zal het voor dat gezin dan voordeliger zijn om geen politie in te schakelen, dan om dat wel te doen en mee te betalen voor het andere huishouden. Deze situatie komt echter niet steeds voor. Voor gezinnen die weten dat ze slachtoffer kunnen worden van zware misdrijven wanneer er geen politiefirma in de straten aanwezig is, zullen de kosten van het niet beschikken over openbare ordehandhaving veel hoger zijn dan de maandelijkse som te betalen aan een politiefirma. Op dat moment is er geen sprake meer van een prisoner’s dilemma, maar van een

¹⁴⁰ De bedragen in deze “payoff matrix” zijn uiteraard willekeurig gekozen.

¹⁴¹ R. COOTER en T. ULEN, *o.c.*, 35.

¹⁴² R. COOTER en T. ULEN, *o.c.*, 36.

“chicken game”.¹⁴³ In een chicken game is het de vraag wie er het eerst zal toegeven, of wie met name de “chicken” is. Zeker is dat er iemand zal toegeven, in dit geval een van de twee huishoudens, omdat het niet voorzien in openbare ordehandhaving simpelweg geen optie is. Zelfs als het andere huishouden niet wil betalen, is men dus nog altijd beter af om zelf alles te betalen, dan helemaal niets te betalen. Bovendien is dit een efficiënte oplossing, ook al bestaat er een free rider.

Twee vragen dringen zich nog op. Ten eerste kan men zich afvragen wat er gebeurt wanneer een inwoner van een semipublieke ruimte deze ruimte verlaat en terecht komt in een zone die onder toezicht staat van een andere firma. Het antwoord is dat die persoon zal kunnen gebruikmaken van de diensten van die andere onderneming. Net zoals dat vandaag in de telecomunicatiesector reeds gebeurt, zouden samenwerkingsovereenkomsten tussen firma's kunnen worden opgesteld, waarbij afspraken zouden kunnen worden gemaakt inzake dienstverlening in gebieden waar een van de bedrijven geen diensten levert. Wederzijdse betalingen zouden dan kunnen plaatsvinden, of de wederzijdse belofte om elkaars klanten te bedienen in bepaalde situaties.¹⁴⁴ Ten tweede stelt zich de vraag wat er gebeurt wanneer een inwoner van een semipublieke ruimte deze ruimte verlaat en langskomt in een zone waar de bewoners niet voor openbare ordehandhaving willen of kunnen betalen? Deze hypothese oogt hoogst onwaarschijnlijk, wetende dat deze wijk dan geteisterd zal worden door criminaliteit omwille van het displacementeffect ten gevolge van de patrouillerende politiefirma's in de andere wijken. In het geval waarin bewoners niet *willen* betalen, zullen de kosten van het niet aanschaffen van openbare ordehandhaving dus zodanig hoog oplopen, en bijgevolg hun kostenbatenafweging zodanig beïnvloeden, dat ze dit alsnog zullen doen. Ook het geval waarin bewoners niet *kunnen* betalen lijkt eerder weinig waarschijnlijk. De bewoners in armere wijken betalen vandaag immers al voor politiediensten. Politie is niet gratis. Mensen betalen hiertoe belastingen, en ook minder vermogende burgers doen dit, bijvoorbeeld via BTW en accijnzen. In een maatschappij waarbij de politiezorg geprivatiseerd is, kan er vanuit gegaan worden dat deze belastingen verlaagd worden, en ze dus over middelen beschikken om zich openbare ordehandhaving aan te schaffen. Ze zullen trouwens niet meer hoeven te betalen voor de standaardbescherming zoals de politie ze vandaag aanbiedt, maar zullen in een vrije markt kunnen kiezen voor een minder uitgebreid pakket. Bovendien zullen dankzij de vrije marktwerking en de concurrentie die hierdoor constant speelt, de prijzen lager zijn dan wat men vandaag via het belastingssysteem aan politiezorg betaalt.¹⁴⁵ Zelfs moest dit alles onvoldoende effectief zijn, bestaat er nog een andere mogelijkheid. Ervoor zorgen dat iedereen van bescherming en veiligheid kan genieten, is een vaak gehoord pleidooi voor de publieke voorziening van politie. Het toeschrijven van een herverdelingsfunctie aan de politie doet echter afbreuk aan diens kwaliteiten. Als de overheid de zwakkeren wil beschermen, zou ze er dan ook beter aan doen om de veiligheid te financieren van diegenen die niet in staat zijn er zelf in te voorzien. Economisch gezien is dit bovendien sterk te verkiezen boven het huidige systeem, aangezien het geld dan naar de politiefirma's gaat, en zo de economie aanwakkert.¹⁴⁶ Overigens is het in te beelden dat, zoals er non-profitorganisaties bestaan die rechtsbijstand verlenen aan burgers onder de armoedegrens, dit ook zal ontstaan voor politiebescherming, en dat ondernemingen als teken van goede wil bescherming zullen bieden aan armen.¹⁴⁷ Als de armere wijken dus, zoals waarschijnlijk zal zijn, in openbare ordehandhaving zullen kunnen voorzien, zullen bewoners van andere zones zich in

¹⁴³ D. PYLE, *o.c.*, 47.

¹⁴⁴ J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis*, *o.c.*, 68.

¹⁴⁵ M. MORE, *Private police and the free rider problem*, Londen, Libertarian Alliance, 1983, 3-4. (15.08.2013, website Libertarian Alliance, <http://www.libertarian.co.uk/sites/default/lanotepdf/polin017.pdf>); M. ROTHBARD, *o.c.*, 223-224.

¹⁴⁶ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England*, *o.c.*, 28.

¹⁴⁷ M. ROTHBARD, *o.c.*, 223; M. MORE, *o.c.*, 3.

alle veiligheid kunnen verplaatsen.

Andere argumenten (die evenwel niet van belang zijn voor het besproken probleem) bestaan bovendien om te stellen dat armen niet zullen lijden onder een privatisering van deze politiefunctie, zoals het feit dat ze free rider zullen kunnen zijn wanneer ze in andere buurten komen, of zoals de bedenking dat de armere buurten vandaag regelmatig niet veel van politiezorg kunnen genieten omdat het regelmatig voorkomt dat deze buurten gecategoriseerd worden als no-go zones.¹⁴⁸

We hebben twee mogelijkheden behandeld voor het privaat organiseren van openbare ordehandhaving. Een alternatief is echter voorhanden voor een systeem waarbij elke burger afzonderlijk betaalt voor openbare ordehandhaving, of voor een systeem waarbij men per wijk betaalt. Dit houdt in dat elke burger zelf betaalt voor de bescherming van zijn eigen veiligheid. De privatisering van de politieke beschermingsfunctie wordt hier dan ook behandeld.

b) openbare ordehandhaving in de ruime zin

De bescherming van personen en goederen kan bestempeld worden als de openbare ordehandhaving in de ruimere zin, en dat gebeurt ook vaak. Ook preventie (afschrikking) wordt onder dit begrip gecategoriseerd.¹⁴⁹

Bescherming van personen en goederen

Deze politiefunctie overlapt enigszins met de openbare ordehandhaving. Toch zijn hier ook invalshoeken te identificeren die hoger nog niet aan bod zijn gekomen. Zowel de bescherming van privaat eigendom als de bescherming van de eigen persoon zijn clubgoederen, of anders genoemd, natuurlijke monopolies. Ze zijn niet-rivaliserend en niet-deelbaar. Dit heeft volgende implicaties. Enerzijds is het wel degelijk mogelijk om diegenen die niet betaald hebben voor de dienst, te verhinderen ervan te genieten. Een politiefirma zal bijvoorbeeld geen huis beschermen waarmee geen klantencontract is afgesloten. Anderzijds verhindert het inschakelen van een politiefirma door een klant niet dat andere klanten tegelijkertijd beroep kunnen doen op de beschermingsdiensten van die onderneming. Het is niet zo dat het beschermen van een huis de bescherming van een ander huis onmogelijk maakt. De kosten voor de bescherming van een extra persoon of goed zijn laag. De aard van de bescherming, als activiteit, maakt dat ze vandaag reeds enigszins het actieterrain van de private veiligheidssector uitmaakt. Meer specifiek moet worden gesteld dat bewakingsondernemingen zich toelagen op de *bijzondere* bescherming van personen (lijfwachters) en goederen (bewaking).

Daarnaast bestaat er echter ook zoiets als *basisbescherming* van personen en goederen. In deze basisbescherming wordt vandaag voorzien door wijkagenten en patrouillerings- en interventie-equipages. Het is overigens net omwille van het feit dat deze basispolitiezorg niet voldoet aan de behoeften van burgers en bedrijven, of dus eigendommen en personen onvoldoende beschermt, dat deze beroep moeten doen op de private markt. In welke mate, vragen we ons nu af, kan deze normale bescherming van personen en goederen, die behoort tot de opdrachten van de basispolitiezorg van de lokale politie, aan de markt worden toevertrouwd? Welke problemen stellen zich in een privaat model, zijnde een model waarbij patrouillering en interventie enkel is voorzien voor diegenen die hebben betaald voor persoons- en eigendomsbescherming? In principe zouden de free riderproblemen die we zijn tegengekomen bij de privatisering van de openbare ordehandhaving van de baan moeten zijn wanneer elke burger zelf voor de bescherming van zijn persoon en zijn goederen betaalt. Dit is echter niet helemaal het geval. Een specifiek probleem doet zich immers voor. Nemen we het voorbeeld van een straat met tien huizen waarvan er slechts negen voor bescherming hebben betaald. Dit tiende huis zal

¹⁴⁸ M. MORE, *o.c.*, 4.

¹⁴⁹ G. BOURDOUX, e.a., *o.c.*, 203-214.

onvermijdelijk sterker blootstaan aan diefstal en vandalisme. Door het verhoogde risico op criminaliteit zal de prijs voor bescherming voor de andere huizen in de straat stijgen. Bovendien daalt de waarde van deze huizen, omdat het aantal inbraken in de buurt stijgt. Twee negatieve externe effecten doen zich dus voor.¹⁵⁰ Opnieuw doet zich een prisoner's dilemma voor, of, waarschijnlijker, een chicken game. Elke bewoner zal het aanschaffen van bescherming voor zijn huis zo lang mogelijk proberen uit te stellen, tot wanneer de anderen voor hem betalen. Dit zal echter enkel het geval zijn indien de kosten van het moeten betalen van bescherming voor een extra huis de kosten van de twee voormelde problemen niet overtreft. De overige huiseigenaars zullen dus nagaan of ze er al dan niet beter aan doen om zelf voor het tiende huis bescherming bij te betalen. We merken op dat dit een probleem is dat in zekere mate vandaag reeds bestaat als gevolg van verschillen in fysieke beveiliging van woningen. Een huis zonder degelijke sloten en zonder afdoend alarmsysteem is vandaag al vatbaarder voor inbraak¹⁵¹. Dit effect wordt evenwel aanzienlijk versterkt wanneer er zelfs geen basisbescherming in de zin van patrouillering of interventie meer zou zijn. Het aantal inbraken in een onbeschermd huis zou stijgen, met de gekende gevolgen voor de rest van de straat. Het blijft trouwens niet bij dit ene probleem.

Een tweede struikelblok ontstaat met betrekking tot de efficiëntie. Politiefirma's richten voor de bescherming van hun klanten en hun goederen patrouilles en interventiediensten in. Omdat verschillende ondernemingen in de markt hun diensten aanbieden, en concurreren, heeft dit evenwel tot gevolg dat de kosten voor ondernemingen, en voor de maatschappij, hoog zullen oplopen. We herhalen dat politie in deze zin een natuurlijk monopolie is: er bestaan schaalvoordelen. De totale maatschappelijke kosten zijn kleiner wanneer het een bedrijf is dat politiediensten aanbiedt, dan moesten meerdere bedrijven dit naast mekaar doen. Verschillende politiefirma's zouden dan immers zware investeringen maken in dezelfde gebieden, en in dezelfde gebieden langs elkaar patrouilleren en exploitatiezetels opzetten. Dit moet dus efficiënter kunnen. Twee oplossingen voor dit probleem kunnen aangebracht worden. Zo kan het contractueel bepalen van een geografische afbakening de kosten reeds drukken. Op die manier kunnen mensen zich bescherming op maat aanschaffen, en er ook naar betalen.¹⁵² Dit is een verbetering ten opzichte van het huidige systeem, waarbij iedereen via het belastingsysteem evenveel betaalt, onafhankelijk van zijn persoonlijke mobiliteit. Die personen die vaak op dezelfde locaties verblijven zullen in dat geval minder betalen dan anderen die regelmatig op andere plaatsen in het land vertoeven. Een tweede oplossing houdt in dat in noodsituaties een ander bedrijf dan datgene waarbij de betrokkene klant is, kan tussenkomen. De hoger reeds vermelde regelingen inzake wederzijdse hulp of betalingen zouden dan kunnen plaatsvinden tussen bedrijven. Personen die klant zijn bij het ene of het andere bedrijf, zouden op die manier steeds geholpen worden. Afspraken zouden daarbij kunnen worden gemaakt inzake dienstverlening in gebieden waarin een van de bedrijven geen diensten levert, zodat geen inefficiënt niveau van bescherming ontstaat.

De vraag stelt zich vervolgens hoe personen die in nood verkeren maar geen klant zijn bij een beschermingsfirma, in dit verhaal passen. Nemen we als voorbeeld een private politieagent die gadeslaat hoe iemand op straat wordt beroofd. Verwacht kan worden dat het slachtoffer hoe dan ook zal geholpen worden door de agent, aangezien deze laatste niet kan weten of de persoon in kwestie klant is of niet, en het risico loopt op niet-nakoming van de contractuele verplichtingen. Tijd en omstandigheden om dit te verifiëren, zijn er namelijk niet. Indien de persoon dan nergens klant is, moet een dergelijke interventie vervolgens worden behandeld als een stilzwijgende

¹⁵⁰ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 23.

¹⁵¹ Dit is zonder rekening te houden met het feit dat daders net gericht huizen met alarmsystemen kunnen uitkiezen vanwege de hogere kans op een waardevolle buit.

¹⁵² J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis, o.c.*, 68.

contractovereenkomst. Achteraf kunnen de kosten dan worden teruggevorderd.¹⁵³ De prijzen zullen uiteraard hoger liggen in deze gevallen. Dit scenario geldt uiteraard ook voor een vraag tot interventie van politiediensten. Een man die bijvoorbeeld 's nachts slachtoffer wordt van een woninginbraak, kan zonder enig probleem een politiefirma contacteren, en deze pas achteraf betalen.¹⁵⁴ De formule die we hier net hebben besproken kan interessant zijn voor personen die ten gevolge van hun levensactiviteiten minder risico lopen op slachtofferschap. Voor hen kunnen de kosten van een klantencontract bij een beschermingsfirma te hoog oplopen, in vergelijking met hun gepercipieerde kans om er beroep op te moeten doen. Dit systeem speelt derhalve mee in het bedienen van bepaalde marktsegmenten. Een alternatieve oplossing om personen in nood die geen klant zijn toch te laten worden bediend kan zijn dat de agent de burger in nood gratis helpt, als blijk van goede wil, en dus als publiciteit voor de onderneming, bijvoorbeeld gecombineerd met een vraag tot vrijwillige donatie. Bovendien zou het imago van het bedrijf eronder lijden als de pers schreef dat een van hun agenten geweigerd heeft iemand in nood te helpen. Firma's kunnen trouwens achteraf verkopers langs sturen met een voorstel om klant te worden, en een goede kans maken om een contract af te sluiten. Het is ook zo, ten slotte, dat agenten beloond zullen worden op basis van het aantal mensen dat ze helpen, in de vorm van een hoger salaris en betere promotiekansen.¹⁵⁵

We hebben gezien dat twee problemen zich voordoen met betrekking tot de privatisering van bescherming. Eén probleem kan worden opgelost, het andere, namelijk de kwestie van de dalende huizenprijzen en stijgende bijdragen, niet. Een alternatief moet daarom worden gevonden voor het aanbieden van bescherming op persoonlijke basis. Dat alternatief kan erin bestaan om patrouilles en interventies te organiseren op basis van de creatie van semi-publieke ruimten, exact zoals dat het geval was bij onze bespreking van de openbare ordehandhaving. Alle personen en roerende goederen aanwezig in dat gebied zouden dan van bescherming kunnen genieten. De facto gaat het dan om dezelfde dienstverlening als die die we besproken hebben onder de betreffende paragraaf, alleen noemen we het hier niet meer "openbare ordehandhaving", maar "bescherming van personen en goederen".

Preventie (afschrikking)¹⁵⁶

In het kader van de bestuurlijke politieopdrachten wordt in de praktijk voor preventie en afschrikking gezorgd door middel van patrouillering en interventie van politieagenten te voet, met de wagen of motor, of te paard. Deze bestuurlijke opdracht van politie hangt sterk samen met de openbare ordehandhaving. De politie poogt via patrouillering actief op het terrein aanwezig te zijn om steeds snel de orde te kunnen herstellen, en dit zorgt uiteraard ook voor een preventief effect. Als er regelmatig politie zichtbaar is in de straten, zullen daders terughoudender zijn om misdrijven te plegen. Ook op de momenten waarop er eigenlijk geen politie patrouilleert kan dit effect spelen, aangezien daders zich realiseren dat er een risico is om betrapt te worden. Regelmatige aanwezigheid van politie op straat heeft dus een algemeen ontradende werking. Preventie of afschrikking moet in die zin gezien worden als een positief extern effect. Deze externaliteit geeft echter opnieuw aanleiding tot het gekende free rider-probleem. Afschrikking is immers van nature een publiek goed. Het is onmogelijk te verhinderen dat mensen die er niet voor betaald hebben mee van de afschrikking profiteren, en tegelijkertijd sluit het genieten van afschrikking door een persoon het profiteren ervan door anderen niet uit. Privatisering van preventie zou een dus een free rider-probleem creëren.

¹⁵³ *Ibid.*, 68-69.

¹⁵⁴ M. ROTHBARD, *o.c.*, 222.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 222.

¹⁵⁶ De preventie besproken in deze paragraaf slaat enkel op de pakkans die een dader ondergaat op het ogenblik van het plegen van een misdrijf. De preventie die uitgaat van opsporing, vervolging, straftoemeting en strafuitvoering, wordt verderop behandeld.

Opnieuw zal niemand betalen voor iets waar hij ook gratis van kan genieten. De creatie van semipublieke ruimten kan hier andermaal een oplossing bieden: de afschrikking die uitgaat van de patrouilles en interventie bereikt slechts de semi-publieke ruimte zelf, en dus de bewoners die ervoor betaald hebben. Opdat deze manier van organiseren zou functioneren, moeten daders evenwel weten in welke gebieden ze het risico lopen gevat te worden. Een mogelijke manier om hieraan tegemoet te komen kan het plaatsen zijn van borden die aangeven dat een zone onder toezicht wordt betreden.¹⁵⁷ Het plaatsen van aanduidingen om te tonen dat een zone bewaakt wordt, gebeurt dus met de specifieke bedoeling om te voorkomen dat daders in dat gebied misdrijven plegen. Hetgeen men hiermee poogt te bereiken, is wat men noemt private afschrikking. Private investeringen in criminaliteitspreventie kunnen evenwel niet enkel private afschrikking tot gevolg hebben. Afhankelijk van de aard van de preventiemaatregel kunnen ze ook publieke afschrikking teweegbrengen, dan wel een verplaatsing van de criminaliteit. De rechtseconomie stelt dat publieke afschrikking sterke voorkeur geniet op de andere vormen van preventie. In ons voorbeeld zorgen borden die een zone onder toezicht aangeven, louter voor de verplaatsing van criminaliteit naar andere gebieden. Dit is geen optimale uitkomst, maar is in wezen een extern effect dat plaatsvindt. In plaats van deze ex ante observeerbare preventiemaatregelen, zo zegt de rechtseconomie, zouden beter ex post observeerbare interventies worden geïmplementeerd. Een inbreker die, net voor hij een huis poogt binnen te dringen, een patrouillewagen opmerkt, wordt afgeschrikt, en verkeert bovendien in constante onzekerheid wanneer hij een bepaald semi-publiek gebied betreedt, net omdat hij op voorhand niet kan weten of er politieaanwezigheid zal zijn of niet. De gemiddelde rentabiliteit van criminaliteit daalt. Evenwel zijn mensen enkel geïnteresseerd in hun eigen private kosten en baten, en niet in de maatschappelijke kosten en baten, en zullen ze opteren voor maatregelen die vooral ex ante observeerbaar zijn. Ze internaliseren de verplaatsingskost niet die ze opleggen aan anderen. Dit is niet anders in de context van preventie in een semi-publiek gebied.¹⁵⁸

Om de reeds besproken redenen kunnen we er evenwel van uitgaan dat nagenoeg alle gebieden de diensten van politiefirma's zullen aanschaffen, en alle gebieden borden zullen plaatsen die de aanwezigheid van private politiediensten aanduiden, waardoor dit probleem zich normaal gezien minder of niet zal stellen.

3.1.2.2 Opdrachten van gerechtelijke politie

De gerechtelijke politie, oftewel de recherche, houdt zich bezig met de opsporing en opheldering van misdrijven. We achten het daarom aangewezen eerst wat dieper in te gaan op hoe naar misdrijven en daders vanuit de rechtseconomie wordt gekeken.

Misdrijven

De verklaring voor de nood aan veiligheid die nu eenmaal bestaat in een samenleving, stamt uit het feit dat mensen misdrijven plegen. Wat misdrijven nu juist zijn, kan vanuit een economisch oogpunt verklaard worden. Een misdrijf is in wezen een transactie tussen twee partijen, het verschil ligt hem echter in de externe effecten die mee veroorzaakt worden: misdrijven zijn activiteiten die externaliteiten met zich meebrengen. Onveiligheidsgevoelens bij het publiek, welvaartsvermindering, enzovoort zijn kosten die niet door de dader geïnternaliseerd worden.¹⁵⁹ Het bestaan van misdrijven kan duidelijker worden verklaard door ze te vergelijken met de onrechtmatige daad. Er zijn met name een aantal redenen te identificeren waarom het aansprakelijkheidsrecht niet volstaat als reactie op

¹⁵⁷ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 20-21.

¹⁵⁸ R. COOTER en T. ULEN, *o.c.*, 479-480.

¹⁵⁹ J. HARRISON en J. THEEUWES, *Law and economics*, New York, W.W. Norton & Co., 2008, 377-378.

delicten.¹⁶⁰ Vooreerst bestaat er een belangrijk verschil tussen het aansprakelijkheidsrecht en het strafrecht. In het eerste geval ontstaat schade als gevolg van een ongeval, terwijl er ingeval van een misdrijf dat werd gepleegd, schade is berokkend met de uitdrukkelijke bedoeling om dit te doen. Er is met andere woorden sprake van opzet. Om deze reden is een andere manier van schadepreventie noodzakelijk. Dit is de bevoegdheid van de politiediensten: een van hun taken is criminaliteitspreventie. Een tweede reden heeft te maken met de prikkel die een dader krijgt via de dreiging van straffen. Wanneer een dader voor de rechtbank komt, geeft het gepleegde misdrijf vaak aanleiding tot zowel een strafproces als een afhandeling voor de burgerlijke rechtbank. Het slachtoffer moet vergoed worden, conform het aansprakelijkheidsrecht, maar die compensatie is niet voldoende: een bijkomend leed - de straf - wordt de dader opgelegd. De straf komt er dus nog bovenop. Als dit niet zo was zouden daders veel meer misdrijven plegen: want waardoor zou iemand anders nog afgeschrikt worden? Als we het voorbeeld van diefstal nemen, zou dit betekenen dat de dader bij betrapping niet meer moet doen dan het gestolen voorwerp teruggeven aan de eigenaar. Aangezien geweten is dat niet alle daders gevat worden, is het duidelijk dat een dader derhalve beter af is met het plegen van de diefstal: hij heeft immers niets te verliezen, en de kosten-batenanalyse loopt positief uit. Om deze reden is een bijkomende schadeberokkening aan de dader, i.e. een straf, absoluut noodzakelijk. De straf verhoogt de verwachte kosten voor de dader. Voorts berokkenen handelingen zoals diefstal meer schade dan enkel de ontvreemding van een voorwerp: zo kan bijvoorbeeld ook fysieke of psychologische schade zijn berokkend aan het slachtoffer. Dit is schade die via het aansprakelijkheidsrecht niet kan worden vergoed. Zoals gezegd vallen onder deze externe effecten ook de gevolgen voor derden: onveiligheidsgevoelens die ontstaan, mensen die kosten maken om hun bezittingen te beveiligen, enzovoort. Een andere reden is dat, waar in het aansprakelijkheidsrecht de laedens praktisch zeker is dat hij de schade zal moeten vergoeden. Bij een misdrijf is daarentegen de pakkans nooit 100%. Dit moet dus gecompenseerd worden door een hogere strafmaat. Ook is het zo dat er nogal wat slachtofferloze misdrijven bestaan, waarbij het aansprakelijkheidsrecht geen effect heeft. Een laatste reden, ten slotte, is dat daders niet zelden onvermogen zijn om het slachtoffer te vergoeden. De dreiging van een gevangenisstraf is dan vereist om een voldoende hoog niveau van afschrikking te bekomen.

Daders

In de rechtseconomie wordt uitgegaan van een rationeel mensbeeld. Ook daders handelen rationeel, en trachten hun individuele welvaart te maximaliseren. Aldus maken ook zij kosten-batenanalyses. De kosten die vasthangen aan het plegen van een misdrijf kunnen divers zijn: voornamelijk gaat het om de pakkans en de strafmaat¹⁶¹ (die samen de “verwachte straf” uitmaken¹⁶²), maar ook gevoelens van schuld, schaamte, angst, of stigmatisering die met het plegen van een misdrijf gepaard gaan kunnen door een dader gezien worden als kost. Ook “opportunity costs” in de zin van mislopen inkomen volgend uit een reguliere betrekking vallen hieronder. Een andere belangrijke eigenschap die volgens de rechtseconomie aan een dader kan worden toegeëigend, heeft te maken met diens voorkeuren ten aanzien van risico's. Sommige daders zijn eerder risico-avers en verkiezen zekerheid boven onzekerheid. Andere daders zijn risico-neutraal of zelfs risico-zoekend. Ook deze eigenschappen bepalen daarom mee, naast de kosten-batenanalyse, of een dader in een gegeven situatie zal overgaan tot het plegen van een misdrijf.¹⁶³ Met deze assumpties in gedachten is het mogelijk om een vraag- en

¹⁶⁰ J. HARRISON en J. THEEUWES, *o.c.*, 373-376; M. FAURE, "Strafrecht" in W. WETERINGS (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 146-147.

¹⁶¹ Ook de veroordelingskans kan hier in overweging worden genomen. Zie bijvoorbeeld M. FAURE

¹⁶² De verwachte straf wordt bekomen door de pakkans (steeds groter dan nul en kleiner dan één) te vermenigvuldigen met de straf die op het misdrijf staat.

¹⁶³ J. HARRISON en J. THEEUWES, *o.c.*, 390-414.

aanbodcurve op te stellen, waarbij de vraag van daders naar delicten kleiner wordt naarmate de prijs stijgt. De verwachte straf, namelijk hetgeen een dader zal moeten “betalen” voor het plegen van het misdrijf, kan hier worden gezien als de prijs. Als de pakkans verhoogt, de strafmaat verhoogt, of beide, zal de prijs voor criminaliteit stijgen, en zullen, volgens dit model, daders minder snel overgaan tot het plegen van delicten.¹⁶⁴ De overheid zal daarom pogen de kosten voor daders zo hoog mogelijk te maken, en/of via communicatie daders informeren dat een aanzienlijk ontdekkings- en veroordelingsrisico bestaat.¹⁶⁵ De rechtseconomie verschaft nog inzichten inzake de optimale verhouding tussen pakkans en strafmaat, evenwel gaan we hier niet dieper op in.

We zijn er ons van bewust dat het voor een aantal misdrijven (zoals passionele moorden of verkeersagressie) moeilijk te vatten lijkt dat de daders die ze plegen rationeel handelen. Toch moet uitgegaan worden van een zekere notie van rationaliteit, omdat dit soort misdrijven anders niet af te schrikken zijn.¹⁶⁶ Een tweede opmerking is dat het afschilderen van daders als rationele wezens die minutieus kosten-batenanalyses maken alvorens een handeling te stellen, uiteraard onvoldoende de complexe en meervoudige factoren dekt die spelen in de oorzaken van crimineel gedrag. Sociologische, psychologische en biologische factoren hebben elk invloed in de verklaring van crimineel gedrag. Het is dus al te simpel om te stellen dat we met de rationele benadering van criminaliteit de waarheid in pacht hebben. Niettemin is het zo dat bepaalde misdrijven zich beter lenen tot rationele overwegingen dan andere (zoals witteboordencriminaliteit), en is gebleken dat een verhoging van de pakkans en/of de strafmaat toch enig effect kan hebben.¹⁶⁷ Dit effect valt misschien beperkt uit, maar vult de verschillende andere wetenschappelijke bijdragen aan in de verklaring van crimineel gedrag. Tevens is het zo dat daders, in de meerderheid van de gevallen, nog steeds een keuze zullen moeten maken inzake het selecteren van hun doelwit, namelijk waar ze het misdrijf willen plegen, hoe, en wanneer. Op dergelijke ogenblikken is er wel sprake van een afweging van verwachte kosten en baten. Het is vooral hier dat de rationele keuzebenadering van pas komt om een verklaring te bieden. Vertrokken wordt van een reeds gemotiveerde dader, maar men gaat ervan uit dat bij het kiezen van een doelwit rationele overwegingen worden gemaakt. Bovendien is het net deze kosten-batenafweging die door de aanwezigheid van bewakings- en politieagenten kan worden beïnvloed. Bewaking verhoogt met name de kosten tot het plegen van het misdrijf. Het inzetten van surveillance om daders te ontraden misdrijven te plegen, is een vorm van wat men noemt “situationele criminaliteitspreventie”.¹⁶⁸

Privaat onderzoek

Nu we weten wat misdrijven zijn, vragen we ons af of het opsporen ervan privaat kan worden georganiseerd. Analoog met de hoger besproken bescherming van personen en goederen, is er op vlak van opsporing vandaag een onderscheid te maken tussen enerzijds de bijzondere opsporing, uitgeoefend door privé-detectives, en anderzijds de opsporing uitgevoerd door de rechediensten van de politie. Waar we bij de privatisering van politietaken als openbare ordehandhaving en afschrikking nog op noemenswaardige problemen stuiten, is dit hier anders. Opsporing waarvoor vandaag uitsluitend de politie bevoegd is, is een taak die op het eerste zicht zonder obstakels lijkt te kunnen worden uitgevoerd door de private sector. Matthys¹⁶⁹ maakt het onderscheid tussen twee

¹⁶⁴ *Ibid.*, 414.

¹⁶⁵ M. FAURE, *l.c.*, 142-143.

¹⁶⁶ J. HARRISON en J. THEEUWES, *o.c.*, 394.

¹⁶⁷ M. FAURE, *l.c.*, 141.

¹⁶⁸ R. CLARKE, “Situational crime prevention” in R. WORTLEY en L. MAZEROLLE (Reds.), *Environmental criminology and crime analysis*, Cullompton, Willan, 2008, 201.

¹⁶⁹ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 24.

mogelijke gevallen waarbij beroep wordt gedaan op de diensten van een privaat recherchebureau. Ofwel wordt iemand slachtoffer van een misdrijf, maar had hij of zij reeds voor bescherming betaald voor het voorwerp of de persoon betrokken in het misdrijf, zij het via een politiefirma, dan wel financiële bescherming via een verzekeringscontract. In dat geval stelt er zich geen probleem: het slachtoffer (de klant) wordt vergoed door de door hem aangestelde politiefirma (op voorwaarde dat er in de overeenkomst ook een verzekeringscontract is afgesloten) of door de verzekering. Vervolgens zal de firma of verzekeringsmaatschappij overgaan tot het zelf voeren van een onderzoek of het bestellen van een onderzoek bij een privaat recherchebureau, aangezien ze een claim heeft voor de geleden verliezen tegenover de dader van het misdrijf. Hierbij zal een kostenbatenoverweging worden gemaakt, en nagegaan worden of de te maken kosten van onderzoek de geleden schade verantwoorden.

Ofwel wordt iemand slachtoffer van een misdrijf, maar was er niet voor bescherming betaald. Dit slachtoffer heeft aldus rechtstreeks belang bij het contacteren van een recherchebureau, voor zover, opnieuw, de baten groter zijn dan de kosten. Een rationeel persoon gaat geen extra kosten maken indien de voordelen die uit een strafrechtelijk onderzoek kunnen volgen lager zijn dan de kosten. Onder de verwachte baten kunnen overigens niet enkel financiële baten worden verstaan. Er kan bijvoorbeeld ook de verwachte kans op het succesvol achterhalen van de dader¹⁷⁰ onder gerekend worden, het vergaren van voldoende bewijsmateriaal, en de verwachte kans op veroordeling. Ook gevoelens van wraak of het recupereren van een voorwerp met emotionele waarde kunnen hieronder vallen. Al snel wordt dus duidelijk dat recherchewerk veel efficiënter zal gebeuren dan vandaag het geval is. Verspilling van tijd en middelen aan onderzoeken waarvan de baten beperkt zijn, zoals bij de huidige publieke politiediensten vaak voorkomt, wordt in een samenleving met private politie verleden tijd. Matthys vermeldt verder dat er ook een markt zal ontstaan voor private recherchebureaus die een soort van verzekering aan het slachtoffer aanbieden: in ruil voor het betalen van een lager bedrag aan het slachtoffer, trekken zij de zaak naar zich toe, en daarbij tevens het risico om de zaak niet opgelost te krijgen en met lege handen achter te blijven.¹⁷¹

Onafhankelijk of het onderzoek wordt besteld door een rechtstreeks slachtoffer dan wel wordt besteld of uitgevoerd door een politiefirma of verzekeringsmaatschappij, is het nodig om na te gaan met welk soort goed we hier te maken hebben: welk soort goed is recherche? Het is zo dat recherchewerk pas zal plaatsvinden wanneer een opdrachtgever ervoor betaalt. Niet-betalers kunnen dus verhinderd worden om van de recherche te genieten. Voorts is het helemaal niet zo, in tegenstelling tot de openbare ordehandhaving, dat een extra klant nauwelijks extra kosten impliceert. Een nieuwe klant betekent een nieuw onderzoek, en daar zijn middelen voor nodig. Recherche is dus rivaliserend. Dit alles betekent dat we te maken hebben met een privaat goed, en dat de politieke opdracht van gerechtelijk onderzoek zonder problemen aan de markt kan worden toevertrouwd. Wanneer alle recherche privaat zou worden geregeld, zou dit tot gevolg hebben dat het voeren van strafrechtelijk beleid door de overheid wordt uitgehold. De instroom op parketniveau wordt immers enkel bepaald door de mate waarin slachtoffers al dan niet opdracht geven tot het voeren van onderzoeken en hiervoor betalen. Wat vervolgd wordt is datgene waarvoor klanten willen betalen. Het recherchebureau staat volledig ten dienste van het slachtoffer, en vervolging dient enkel om diens belangen te behartigen. Dit zal ertoe leiden dat de inefficiënte onderzoeken, zijnde de onderzoeken waarnaar geen vraag is, zullen verdwijnen. Het openbaar ministerie bekleedt louter nog een mechanische rol; ze moet de zaken behandelen die ze binnenkrijgt. Enkel vervolging zal nog haar taak zijn, met name het eisen van de strafmaat en het voorleggen van de strafzaak aan de rechter.

¹⁷⁰ Voor zover het bureau geen resultaatsverbintenis is aangegaan.

¹⁷¹ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 24.

Preventieve werking

Door te betalen voor opsporing kunnen daders vervolgd, veroordeeld, en finaal ook gestraft worden. De algemeen en specifiek preventieve werking die uitgaat van recherche, daarmee samenhangend het incapacitatieoordeel en de eventueel resocialiserende werking die volgen uit het opsluiten van een dader, zijn positieve externe effecten van het werk van private recherchebureaus. Immers, wanneer daders nalaten misdrijven te plegen omdat ze weten dat er een onderzoek zal volgen, is er sprake van een afschrikkend effect. Wanneer daders veroordeeld worden en een gevangenisstraf uitzitten zijn ze bovendien in de fysieke onmogelijkheid om misdrijven te plegen. En wanneer, ten slotte, daders gestraft worden, bestaat de kans op succesvolle heropvoeding. In al deze gevallen zijn bij het werk van het bureau anderen eveneens gebaat. Free rider-problemen kunnen dus de kop opsteken, waardoor mensen zouden gaan onderinvesteren in gerechtelijke onderzoeken. Toch lijkt dit weinig waarschijnlijk: mensen die verliezen lijden als gevolg van een misdrijf zullen (indien de baten groter zijn dan de kosten) toch voor de opheldering van dat misdrijf betalen. Het feit dat anderen daar mee van kunnen genieten, is een kost die ze over het algemeen zullen willen dragen, omdat die kleiner is dan de kost die ontstaat door niets te ondernemen.

Kanttekeningen

Er zijn drie situaties te bedenken die op het eerste zicht problematisch kunnen lijken, maar waar wel degelijk oplossingen voor bestaan. Zo stelt zich de vraag wat moet worden gedaan in die gevallen waarbij er meerdere slachtoffers zijn, zoals bijvoorbeeld ingeval van seksueel misbruik door geestelijken? Hier lijkt op het eerste zicht moeilijk een mouw aan te passen; onderinvestering zal immers plaatsvinden. Toch is een oplossing voorhanden. Naar het voorbeeld van de *class actions* in de Verenigde Staten zouden slachtoffers samen naar de rechter kunnen stappen. Een vorm hiervan is overigens recentelijk ook in België ingevoerd.¹⁷²

Een tweede knelpunt dat lijkt te ontstaan heeft te maken met het maken van kostenbatenanalyses door slachtoffers. Het is namelijk zo dat een prikkel wordt gegeven aan daders om tot misdrijven over te gaan waarvan de kost voor het slachtoffer lager ligt dan de prijs van het bestellen van een onderzoek. Daders die weten dat misdrijven met bepaalde eigenschappen niet opgespoord worden wegens te hoge onderzoekskosten en te lage baten, krijgen een incentive om deze te plegen. Ze blijven per slot van rekening onbestraft. Wat op het eerste zicht dus een marktfaling lijkt, is dat evenwel niet: het probleem zal uit zichzelf worden gecorrigeerd. Wanneer deze misdrijven te vaak voorkomen, zullen mensen namelijk alsnog overgaan tot het bestellen van een onderzoek, omdat onder de kosten die ontstaan door niets te doen nu niet enkel de kosten van het misdrijf, maar ook de kosten van verloren preventie behoren. Op tijdstip X zal dus een afweging gemaakt worden: wanneer er niet veel kleine misdrijven voorkomen, zullen niet veel onderzoeken besteld worden, tot op een moment dat de afschrikking eronder te lijden heeft, waarna mensen opnieuw zullen overgaan tot het betalen voor recherchediensten. Dit kan evenwel de vorm aannemen van een chicken game. Een andere oplossing kan erin bestaan te werken met minimumbedragen voor compensaties aan slachtoffers, net om die slachtoffers een incentive te geven om alsnog een rechercheonderzoek in te stellen. We zouden dit kunnen vergelijken met de “punitive damages”, die reeds gebruikelijk zijn in de VS in aansprakelijkheidszaken. De mogelijkheid tot het opleggen van deze privaatrechtelijke boetes moet de gelaedeerde aanzetten om in die gevallen waarin de proceskosten de verwachte schadevergoeding lijken te overstijgen, alsnog de laedens te dagvaarden. Op die manier wordt

¹⁷² E. RACQUET en E. CLEEREN, “Wetsontwerp class actions bouwt drempels in tegen 'Amerikaanse' excessen” in *De Tijd*, 06.07.2013, 20.

vermeden dat het handhavende effect van het aansprakelijkheidsrecht wordt ondermijnd.¹⁷³

Ten slotte merken we nog op dat de misdrijven die niet zouden onderzocht en vervolgd worden, vaak vandaag reeds door de politiediensten ongemoeid worden gelaten, en de vraag is dus ook of een privatisering van deze diensten deze situatie veel kan doen achteruitgaan.

Een derde probleem dat in theorie zou kunnen bestaan is dat waarbij het slachtoffer niet kan betalen. Los van morele overwegingen, is het echter zo dat misdrijven die het onderzoeken waard zijn, effectief opgespoord moeten worden, en dit omdat er anders welvaartverlies optreedt. Als het slachtoffer onvoldoende middelen heeft, zo luidt het argument, zal dit evenwel niet kunnen gebeuren. Om aan te tonen dat het zo'n vaart niet zal lopen, volstaat het echter te verwijzen naar de argumenten die we eerder al hebben aangehaald met betrekking tot onvermogene burgers.

3.1.2.3 Adviesverlening

Naast preventie en openbare ordehandhaving heeft de politie tevens een adviesfunctie naar het publiek toe. Mensen met vragen kunnen terecht bij agenten op straat of op het politiekantoor. Consultancy is een privaat goed, en wordt dus in principe enkel tegen betaling verstrekt. Echter zal een private agent op de straat toch steeds aan iedereen advies verlenen (zolang het bij algemeen advies blijft, zoals bijvoorbeeld iemand de weg tonen). Dit vervult immers een PR-functie voor het bedrijf. Bovendien blijft de bijkomende kost beperkt, tot zelfs onbestaande. Adviesverlening op het politiekantoor daarentegen, die inhoudelijk diepgaander is, zal verdwijnen omdat er niets te verdienen valt met het verlenen van gratis advies, en omdat het politie-onthaal in wezen onvoldoende geschikt is voor dit soort zaken en er evenmin bedreven in is. Consultancy door de politie beperkt zich immers tot oppervlakkige informatieverstrekking over een bepaalde kwestie; voor meer gedetailleerde informatie kan beroep gedaan worden op advocaten, evenals ondernemingen voor veiligheidsadvies, met betrekking tot hun respectieve expertisedomeinen. Ook de gratis juridische eerstelijnsbijstand staat trouwens ter beschikking van de burger. Vanzelfsprekend zou een onderneming die politiediensten aanbiedt er steeds voor kunnen opteren om bijkomend ook juridisch of veiligheidsadvies aan te bieden.¹⁷⁴

3.1.2.4 Intelligence

Met de opkomst van “intelligence-led policing” zijn politiediensten actiever beginnen zoeken naar allerhande informatie, om deze om te zetten naar bruikbare inlichtingen. Intelligence draait rond het verzamelen van informatie en het instrumenteel aanwenden daarvan. Criminaliteit wordt opgespoord en voorspeld. De nadruk ligt op informatie-uitwisseling tussen verschillende actoren en op het strategisch oplossen van criminaliteitsproblemen. Data-analyse en criminaliteitsinformatie zijn middelen om, via strategisch management, criminaliteitsreductie en -preventie te vergemakkelijken, en criminaliteitsgolven en potentiële dreigingen op te sporen. Het gaat hem dan over statistieken, criminaliteitspatronen, de structuur van criminele organisaties, en dergelijke meer.¹⁷⁵

Het bestaan van private politiediensten en private bewakingsondernemingen met uitgebreide bevoegdheden zou, zo stipuleert Matthys¹⁷⁶, zorgen voor een groter en effectiever gebruik van dit soort

¹⁷³ L. VISSCHER en W. WETERINGS, “Rechtshandhaving” in W. WETERINGS (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 232.

¹⁷⁴ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 21.

¹⁷⁵ J. RATCLIFFE, “Intelligence-led Policing” in R. WORTLEY en L. MAZEROLLE (Reds.), *Environmental criminology and crime analysis*, Cullompton, Willan, 2008, 280; J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis, o.c.*, 70-71.

¹⁷⁶ J. MATTHYS, *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England, o.c.*, 25 en 29.

informatie dan vandaag bij de publieke politiediensten het geval is. Bedrijven zullen incentives hebben om ter eigen behoefte intelligence te vergaren, alsook met het oog op de verkoop ervan. Zo zouden criminaliteitspatronen en verschillen in criminaliteit tussen gebieden een grote meerwaarde hebben om te bepalen hoeveel in een bepaald gebied moet aangerekend worden voor politiedienstverlening. Intelligence zou dus worden aangewend voor prijsstelling. Een hogere criminaliteitsgraad impliceert ook een grotere werklust en grotere verliezen voor de onderneming, reden waarvoor de onderneming aan prijsdifferentiatie doet. In die zin redeneert de onderneming als een verzekeringsmaatschappij. De prijs wordt bepaald op basis van het risico, en dat hangt dus af van factoren als de woonplaats en het activiteitenpatroon van de klant. Dit is een overweging die uiteraard nog meer meespeelt wanneer de onderneming effectief ook een verzekering aanbiedt ingeval van een misdrijf, geval waarin de risico's zich niet beperken tot de werklust en de veiligheid van het personeel, maar het bedrijf ook significante verliezen kan oplopen door te hoge uitkeringen te moeten uitbetalen. Om de premies adequaat te kunnen vaststellen, is dus informatie nodig over de risico's. Dergelijke firma's hebben overigens nog een reden om deze informatie te vergaren. Nemen we het voorbeeld van terroristische dreigingen. Politiefirma's die tegelijkertijd verzekeringscontracten aanbieden aan hun klanten zullen een belang hebben om zelf op zoek te gaan naar deze informatie, om vervolgens te kunnen ingrijpen en zo te vermijden dat hun klanten slachtoffer worden. Zij zullen immers de schade moeten dekken in dat geval.

Informatie zal niet enkel worden verzameld ten eigen behoeve, maar zal ook doorverkocht worden. Vragers zullen voornamelijk andere bedrijven zijn uit de sector, verzekeringsmaatschappijen, klanten zelf, maar bijvoorbeeld ook academici. De aanbieders kunnen zowel politiefirma's zijn als verzekeringsmaatschappijen¹⁷⁷. Door informatie te verkopen kunnen deze ondernemingen immers een additionele inkomstenbron creëren. Evenwel zullen ook ondernemingen ontstaan die zich enkel en alleen bezighouden met het verzamelen van inlichtingen, en met de uitsluitende bedoeling deze te verkopen. Informatie en intelligence zijn in deze context private goederen, en kunnen dus privaat worden verhandeld. In een privaat model zal het gratis aanbieden van statistieken en dergelijke door politiediensten dus verleden tijd zijn. Het is niet logisch dat informatie vandaag gratis wordt verstrekt. De aanbieder heeft nu eenmaal kosten moeten maken om deze informatie te kunnen verzamelen, en dus is het maar normaal dat ze er een vergoeding voor vraagt. En ook al is het niet meer gratis, voor de afnemers is het in deze gevallen toch nog steeds goedkoper om de informatie aan te kopen dan ze zelf te moeten verzamelen. Zo ontstaat er dus een markt voor informatie en intelligence, wat voor concurrentie zorgt, hetgeen resulteert in lage prijzen, maar ook een positieve impact heeft op de kwaliteit van het materiaal, en dit is voordelig voor de afnemers. Zonder twijfel zal bepaalde informatie daarnaast ook ten dele worden aangewend voor eigen publicitaire doeleinden, bijvoorbeeld om succesratio's te construeren.

3.1.3 Besluit

Een privatisering van de politiefuncties is, ondanks de marktfalingen die moeten worden opgelost, zeker niet onmogelijk te realiseren. Een aantal politieactiviteiten kunnen gemakkelijk aan de markt worden toevertrouwd, en zullen efficiënter worden uitgevoerd dan vandaag het geval is. Voor wat betreft de openbare ordehandhaving/bescherming echter hebben we gezien dat, om adequaat te kunnen functioneren, een belangrijke rol is weggelegd voor de uitbreiding van het aantal semi-publieke gebieden. We zien vandaag reeds dat deze ruimten steeds gebruikelijker worden. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld komen steeds vaker zogenaamde "housing communities" of "gated communities"

¹⁷⁷ We hebben echter gezien dat deze vaak zullen overlappen.

voor, met een sterke sociale cohesie, en die beslissen over de intrede van nieuwe bewoners en werken met “housing charters”, ofwel contracten afgesloten onder de bewoners onderling.¹⁷⁸ Een voorbeeld van een buurt die private bewaking heeft ingeschakeld is een wijk in Los Angeles die dit deed vanwege de vaak voorkomende beschietingen en gewapende overvallen.¹⁷⁹

Dit alles toont alleszins wel aan waarom de private veiligheidssector de bevoegdheden heeft die ze heeft. De politiefuncties die we hierboven hebben besproken worden vandaag reeds uitgeoefend door de private sector, alleen bestaan er strikte beperkingen op de activiteiten die mogen uitgeoefend worden. Het gaat namelijk om ondergeschikte, bijkomende politietaken. Zoals we gezien hebben bij de bespreking van het wettelijk kader, kunnen openbare ordehandhaving, veiligheidshandhaving en preventie worden gezien als typische bewakingsactiviteiten die worden aangeboden door bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten. Adviesverlening inzake de bescherming van eigendommen of personen is een service waarop men beroep kan doen bij een onderneming voor veiligheidsadvies. Opsporing en onderzoek en het verzamelen van informatie is dan weer het terrein van de privé-detective. De private sector beschikt dus reeds over een aantal bevoegdheden in deze domeinen, alleen zijn deze wettelijk strikt beperkt. Het specifieke aan deze bevoegdheden is echter dat er steeds een opdrachtgever is, een slachtoffer, een klant, die baat heeft bij deze dienstverlening, en er ook voor betaalt, en dat deze diensten uitsluitbaar zijn, en meer bepaald gezien kunnen worden als clubgoederen¹⁸⁰. Het zijn dan ook enkel dit soort opdrachten die overgelaten worden aan de markt. De rechtseconomische analyse die hierboven werd gemaakt, heeft evenwel aangetoond dat het niet bij deze activiteiten hoeft te blijven.

Enkele opmerkingen dienen nog gemaakt. We hebben het tot nog toe reeds enkele malen over verzekeringsmaatschappijen gehad. Inderdaad lijkt het erg waarschijnlijk dat deze sector in een scenario van privatisering van de politiefunctie een veel grotere rol zal spelen dan vandaag het geval is. Het valt te verwachten dat voornamelijk verzekeringsmaatschappijen politieactiviteiten zullen uitoefenen.¹⁸¹ Diversificatie is ook waarschijnlijk: er zullen ondernemingen zijn die verschillende diensten aanbieden, al dan niet in pakketten, en er zullen ondernemingen zijn die zich zullen specialiseren in een of enkele van deze diensten. Alleszins zal dit door de markt geregeld worden: de vraag zal bepalen welk aanbod aan politiediensten er zal bestaan.

Ten slotte nog dit. De privatisering van de politiefunctie kan niet losgekoppeld worden van het bredere debat rond de bevoegdheden van de staat. Het zal daarom niet verbazen dat pleidooien en argumenten voor een private politiemarkt vooral uit Libertarische en anarchokapitalistische hoek komen¹⁸², waarvan het essay van G. De Molinari¹⁸³ kan beschouwd worden als een eerste aanzet.¹⁸⁴ Zo bijvoorbeeld stellen de besproken free rider-problemen zich niet in de theorieën van de aanhangers van deze stromingen, en wel omdat werkelijk alle goederen en diensten privaat worden voorzien. Hun theorieën propageren dat ons maatschappijmodel wordt omgegooid, en alle huidige overheidsbezittingen privaat worden gemaakt, zoals parken, wegen, enzovoort. Elke eigenaar zou dan zelf voor de bescherming van zijn eigen straat betalen. Een probleem dat zich evenmin stelt in een

¹⁷⁸ J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis*, o.c., 59.

¹⁷⁹ J. LYONS, *Privatization of Police Services*, 4. (15.08.2013, onuitg.:

<http://www.fdle.state.fl.us/Content/getdoc/cbe81692-8662-46ed-a59b-b3861986f301/Lyons.aspx>)

¹⁸⁰ X, *The socio-economic added value of private security services in Europe: Fourth White Paper*, o.c., 13.

¹⁸¹ M. MORE, o.c., 2; M. ROTHBARD, o.c., 222.

¹⁸² Zie bijvoorbeeld D. FRIEDMAN, *The Machinery of Freedom*, Chicago, Open Court, 1989; M. MORE, o.c.; M. ROTHBARD, o.c.; M. ROTHBARD, *Power and Market: Government and the Economy*, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2006; P. TINSLEY, “Private police: a note” in *Journal of Libertarian Studies*, 14, (1999), 1.

¹⁸³ G. DE MOLINARI, l.c., pp. 277-290.

¹⁸⁴ M. COOLS, “Gustave De Molinari en de private veiligheidszorg: een criminologische reflectie” in J. DE MOT (Ed.), *Liber Amicorum Boudewijn Bouckaert: vranc en vrij*, Brugge, Die Keure, 2012, 311-312.

staatloze samenleving is dat van de slachtofferloze misdrijven. “Slachtofferloos” moet worden verstaan in die zin dat niemand direct slachtoffer is, maar dat de maatschappij wel slachtoffer is. Gerechtelijke onderzoeken naar deze delicten zullen in een privaat politiemodel niet kunnen worden gevoerd, omdat er geen direct aanwijsbare slachtoffers zijn die voor deze onderzoeken betalen. Nu, in een volledig geprivatiseerde wereld is het zo dat die “maatschappij”, in de zin van algemeen belang, niet meer bestaat, en dit wordt gezien als wenselijk: iedereen is vrij om te doen wat hij wil. Drugsdelicten bijvoorbeeld, zouden in dergelijk maatschappijmodel legaal zijn.¹⁸⁵ Het is bovendien op basis van het Coase-theorema dat deze activiteiten zullen kunnen plaatsvinden. In een wereld met private politiefirma’s zouden bepaalde handelingen die vandaag strafbaar zijn, dus niet meer worden opgespoord. Volgens de aanhangers van een staatloze samenleving is dit niet meer dan normaal. Een ander gevolg van de Libertarische oorsprong van het privatiseringsdenken over politie, is dat deze privatisering steeds gekoppeld wordt aan private justitie. Een economische analyse over de privatisering van deze overheidsbevoegdheid zou ons te ver drijven. Het volstaat te zeggen dat een private politie beter lijkt te gedijen in een samenleving waarin van een overheid geen sprake meer is, niet in het minst op het domein van justitie.¹⁸⁶

Tot nu toe is enkel de rechtseconomische analyse van de activiteiten die de private politie vandaag uitoefent, en die die ze al dan niet zou kunnen uitoefenen, aan bod gekomen. De economische analyse van het recht kan ons echter ook iets vertellen over de andere beperkingen, controles en voorwaarden die aan de private veiligheidssector in België worden opgelegd. In wat volgt behandelen we twee belangrijke bepalingen uit de wetgeving, met name enerzijds de vergunning die nodig is om beroepsactiviteiten te mogen uitoefenen, en anderzijds de verplichte verzekering die wordt opgelegd aan de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten.

3.2 Overheidsregulering

3.2.1 De vergunning

In de private veiligheidssector is een vergunningsstelsel van kracht, dat uiteenvalt in twee delen. Enerzijds hebben de ondernemingen, diensten en instellingen zelf een vergunning of erkenning nodig om activiteiten te mogen aanbieden aan de consument, anderzijds gelden bepaalde strikte voorwaarden voor elke persoon die deze activiteiten wil uitoefenen of aansturen. Deze heeft met name een identificatiekaart nodig, die dus slechts wordt verstrekt indien aan die voorwaarden voldaan is. In wat volgt gaan we na wat de rechtseconomie ons kan bijbrengen inzake het vergunningstelsel in de sector van de private veiligheid. We beschouwen het vergunningensysteem hier breed, namelijk in zijn twee besproken verschijningsvormen. Hierbij zullen we, om praktische redenen, enkel het woord “vergunning” hanteren, echter herhalen we nogmaals dat er zowel de voorwaarden voor ondernemingen als voor personeel moeten worden onder gerekend.

¹⁸⁵ L. JOHNSTON, *o.c.*, 29-30.

¹⁸⁶ M. COOLS, M. COOLS, “De privatisering van de politiefunctie: complement of bedreiging?”, *l.c.*, 87-90.

3.2.1.1 De aard van de vergunning

Vergunningen kunnen erg verschillen, en dit op uiteenlopende vlakken.¹⁸⁷ Zo bestaan vergunningen waarbij enkel vergunde personen het beroep legaal mogen uitoefenen, zoals dat het geval is voor de private veiligheidssector. Echter bestaan ook systemen waarin het beroep door iedereen mag worden uitgeoefend, maar waarbij enkel vergunde personen aanspraak kunnen maken op een welbepaalde beroepstitel. Men noemt dit certificaten. Een derde soort is die van de registratie: hier is men enkel verplicht om bij de overheid aan te geven dat men het betreffende beroep uitoefent, in sommige gevallen gepaard gaande met een eenmalige heffing.¹⁸⁸ Met betrekking tot de kosten van de vergunning voor de aanvrager bestaan eveneens afwijkingen. Het komt voor dat de vergunning kosteloos is, en dat enkel het voldoen aan de gevraagde vereisten moet worden aangetoond, maar er kunnen ook vergoedingen gevraagd worden voor het volgen van een opleiding en examens, of het kan zijn dat de vergunning zelf kosten met zich meebrengt. Het is dit laatste systeem dat geldt voor de personen die onder de wetten vallen die de private veiligheidssector regelen: zij zijn verplicht een jaarlijkse heffing te betalen. Het vergunningsregime kan daarnaast vereisen dat de vergunning regelmatig wordt vernieuwd, maar kan ook voor het leven toegekend worden. Voor de uitoefening van private veiligheidsactiviteiten geldt het eerste geval: zij moet om de vijf jaar vernieuwd worden. Wie de vergunning toekent kan eveneens verschillen. Voor de private veiligheidszorg is dit bij een centrale dienst binnen een overheidsdepartement (Binnenlandse Zaken), maar dit kan ook bijvoorbeeld lokaal, gedecentraliseerd gebeuren. Ook met betrekking tot overgangsmaatregelen zijn er verscheidene mogelijkheden. Het is mogelijk dat de huidige werknemers en/of ondernemingen geen vergunning nodig hebben, er net wel een nodig hebben, of er een nodig hebben, maar daarbij aan andere voorwaarden moeten voldoen dan de nieuwkomers. Zoals we verderop zullen zien is het dit laatste scenario geweest dat van toepassing was bij de totstandkoming van de regelgeving met betrekking tot de private veiligheid. Soms staan er geen limieten op het aantal vergunningen dat door de overheid wordt toegekend, zoals in de private veiligheidssector, terwijl in andere gevallen slechts een vastgesteld, welbepaald aantal vergunningen wordt verleend. Die vergunningen zijn dan al dan niet overdraagbaar. Ook de erkenning bij het publiek kan verschillen. Ten slotte kunnen ook afwijkingen bestaan in de zwaarte van de bestraffing van noncompliance. De belangrijkste variabele die een vergunning karakteriseert, en het meest zijn effectiviteit bepaalt, zijn echter de vereisten die gelden om de vergunning te kunnen verkrijgen. Een vergunning heeft immers slechts bestaanszin indien er geschikte voorwaarden aan vasthangen. Het zijn de voorwaarden die belangrijk zijn, de vergunning is slechts de manier om deze af te dwingen.

3.2.1.2 Het doel van de vergunning

Via het verlenen van een vergunning beoogt de wetgever ervoor te zorgen dat enkel onder een aantal strikte voorwaarden private veiligheidsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend. We hebben eerder reeds gezien dat met het invoeren van een vergunningsplicht een aantal duidelijke overwegingen een rol hebben gespeeld¹⁸⁹. De bedoelingen van de vergunningsplicht waren het uitsluiten van onbetrouwbare personen; het verzekeren van kwaliteit in de aangeboden diensten, vooral door het opleggen van een specifieke opleidingsvereiste; het bevorderen van de professionalisering van de bewakingssector en het weren van amateuristische bedrijven en ten slotte het tegengaan van fenomenen van “grey policing” alsook andere knelpunten, zoals het fooienprobleem bij portiers.

¹⁸⁷ X, *An Economic Review and Analysis of the Implications of Occupational Licensing*, Nottingham, Department for Education and Skills Publications, 2003, 30-33.

¹⁸⁸ M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, 144.

¹⁸⁹ M. COOLS en K. VERBEIREN, *o.c.*, 7-10.

3.2.1.3 De vergunning als kwaliteitsgarantie

Vergunningen komen regelmatig voor in de tertiaire economie. Het gaat hem dan vaak om zelfstandige beroepen. De betrekkingen van privé-detective of van de eenmansonderneming voor veiligheidsadvies zijn voorbeelden die dit bekrachtigen. Bovendien gaat het om diensten die geleverd worden aan verschillende klanten, en dit telkens gedurende korte tijdsperiodes.¹⁹⁰ Hierdoor ontstaat echter een probleem van informatieongelijkheid. Voor de afnemer van de diensten is informatie met betrekking tot de kwaliteit van de diensten moeilijk te verkrijgen. Dit is een vorm van marktfalen. Vergunningen kunnen hieraan tegemoet komen. Om dit probleem beter te begrijpen, is het nodig na te gaan met welk type goed we hier te maken hebben. Goederen verschillen namelijk niet enkel met betrekking tot het al dan niet rivaliserend of deelbaar zijn, maar ook in hun eigenschappen met betrekking tot kwaliteitscontrole door de consument. We maken een onderscheid tussen zoekgoederen, ervaringsgoederen en vertrouwensgoederen.¹⁹¹

Zoekgoederen zijn goederen waarvan de kwaliteit voorafgaand aan de aankoop ervan kan worden vastgesteld, zoals kaas die kan geproefd worden in de winkel. Van andere goederen kan de kwaliteit pas gecontroleerd worden na aanschaffing ervan, zoals voeding in blik. Dit zijn ervaringsgoederen. Een derde categorie, ten slotte, de vertrouwensgoederen, zijn goederen waarvan de kwaliteit zelfs na aankoop niet kan worden gecontroleerd. Het is niet duidelijk welke eigenschappen deze goederen hebben, en er rest de consument niets anders dan vertrouwen te hebben in de verkoper of dienstverlener. Een voorbeeld van een vertrouwensgoed is het herstel van een defect product. Het is voor de klant niet mogelijk om na te gaan of de reparatie op de meest efficiënte wijze is uitgevoerd, ook al werkt het product achteraf naar behoren. De vraag stelt zich vervolgens onder welke categorie goederen de diensten van private veiligheidsactoren vallen.

Privé-detectives

Als we terugrijpen naar het wettelijk kader, leiden we af dat privé-detectives enkel inspanningsverbintenissen afsluiten¹⁹². De opdrachtgever belast de detective met een welbepaalde opdracht en betaalt hem hiervoor, maar de opdracht houdt niet in dat de privé-detective een gunstig resultaat waarborgt. Hij kan voor het niet oplossen van de hem toevertrouwde zaak niet aansprakelijk gesteld worden. Dat staat ook zo in het contract. Dit heeft tot gevolg dat het voor de opdrachtgever niet mogelijk is om de kwaliteit van de dienstverlening na te gaan. Hij kan niet weten of de detective zich voldoende heeft ingespannen, en of hij zijn taak op de meest efficiënte wijze heeft uitgevoerd. Detectivediensten zijn daarom duidelijk vertrouwensgoederen. Alleen de detective zelf beschikt over voldoende informatie om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen.

Deze informatieongelijkheid leidt tot grote problemen. Vooreerst kan de concurrentie in dergelijke markten veel minder spelen, maar niet in het minst doen zich ook de problemen van moral hazard en adverse selection (het fenomeen van de Market for Lemons) voor.¹⁹³ Het morele risico wijst op het gedrag van een detective die in de wetenschap verkeert dat zijn opdrachtgever hem niet kan controleren. De detective kan bijvoorbeeld onnodige, dure onderzoekspraktijken uitvoeren en deze aanrekenen aan de opdrachtgever. Er ontbreekt hem een prikkel om een optimale

¹⁹⁰ S. ROTTENBERG, "The Economics of Occupational Licensing" in X, *Aspects of Labor Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1962, 5.

¹⁹¹ R. VAN DEN BERGH, "Consumentenrecht" in W. WETERINGS (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 121-122.

¹⁹² J. CAPPELLE en W. VAN LAETHEM, *o.c.*, 124.

¹⁹³ R. VAN DEN BERGH, *l.c.*, 123-125.

prijs/kwaliteitsverhouding aan te bieden aan de opdrachtgever. Ook een aanbod-geïnduceerde vraag kan zich voordoen: dit is het geval wanneer de detective onnodig veel uren zou spenderen aan zijn werkzaamheden, en steeds aan de opdrachtgever laat weten dat hij wat meer tijd nodig zal hebben, terwijl dit in werkelijkheid niet zo is. De vraag wordt artificieel geconstrueerd door de aanbiedende partij. Averechtse selectie ontstaat doordat opdrachtgevers niet weten welke kwaliteit van diensten een privé-detective zal aanbieden. Ze zullen daarom een gemiddelde prijs betalen. Dit zal echter de meer kwaliteitsvolle detectives ontmoedigen nog op de markt actief te zijn. Mettertijd zal de markt instorten, totdat enkel de detectives van de slechtste kwaliteit overblijven.

Bewakingsondernemingen

Bewaking is een goed dat eigenschappen van zowel ervaringsgoederen als vertrouwensgoederen combineert. Het verstrekken van bewaking is vooreerst een ervaringsgoed. Zo bijvoorbeeld is het als klant niet mogelijk op voorhand de kwaliteit van een bewakingsagent te kennen. Het is pas achteraf, wanneer de bewakingsagent zijn post inneemt, zijn werk aanvat, dat dit duidelijk kan worden. Indien bijvoorbeeld een jonge vrouwelijke universiteitsstudente als bewakingsagent wordt afgeleverd, zoals op een gegeven moment is gebeurd door G4S naar aanleiding van hun contract voor de beveiliging van de Olympische Zomerspelen van 2012 in Londen¹⁹⁴, zal de afschrikkende werking van de bewaking ondermijnd worden. Daarnaast heeft bewaking echter vooral vertrouwenseigenschappen. Het is niet gemakkelijk om de kwaliteit van de bewaking na te gaan, zelfs als zich een incident voordoet. Bovendien zou een bewakingsonderneming, indien bijkomend vergund voor activiteiten van veiligheidsadvies, kunnen pleiten voor het inzetten van een hoger aantal bewakingsagenten dan eigenlijk nodig zou zijn, zonder dat de klant de noodzaak hiervan kan beoordelen.

Ondernemingen voor veiligheidsadvies

Veiligheidsadvies is een vertrouwensgoed. Het is als klant niet mogelijk om de kwaliteit van het advies na te gaan.

Beveiligingsondernemingen

Alarmsystemen zijn ervaringsgoederen. De kwaliteit ervan is immers pas duidelijk na aankoop. Het is pas achteraf dat de consument te weten kan komen of een alarm te gevoelig is of uit zichzelf afgaat. Onderhoud en herstelling van alarmsystemen zijn daarentegen duidelijk vertrouwensgoederen.

Remedies

Verschillende oplossingen zijn evenwel te identificeren om deze informatieongelijkheid tegen te gaan.¹⁹⁵ De informatieproblemen kunnen vooreerst ondervangen worden door de herhaalde aankoop van producten of diensten, of, anders gezegd, door reputatie. Voor goedkope ervaringsgoederen, zoals voeding in blik, is dit een effectieve manier om de kwaliteit te leren kennen. Voor dure ervaringsgoederen, die dus niet vaak worden gekocht, zoals auto's, ligt dit echter veel moeilijker. Bewaking en veiligheidsadvies kunnen we evenwel in de eerste categorie onderbrengen, omdat deze diensten vaker aangekocht worden dan bijvoorbeeld huizen of auto's, en, daarmee samenhangend, omdat het meestal bedrijven zijn die beroep doen op de diensten van deze ondernemingen, en er binnen deze bedrijven ook vaak opnieuw een vraag naar ontstaat. Het mechanisme van herhaalde aankoop lost de problemen met de ervaringseigenschappen van bewaking en advies dus grotendeels

¹⁹⁴ T. JUDD, "G4S shambles revealed in internal report" in *The Independent*, 23.07.2012. (15.08.2013, <http://www.independent.co.uk/sport/olympics/news/g4s-shambles-revealed-in-internal-report-7965137.html>).

¹⁹⁵ R. VAN DEN BERGH, *l.c.*, 122.

op, en maakt extra regelgeving overbodig. Anders is het evenwel bij de diensten van beveiligingsondernemingen. Alarminstallaties worden niet vaak gekocht, en het zijn vaak particulieren die ze aanschaffen.

Voor vertrouwensgoederen werkt het mechanisme van herhaalde aankoop niet steeds. Opnieuw manifesteert de herhaalde aankoop van deze goederen zich in het verschil tussen grootzakelijke afnemers en kleinschalige (particuliere) afnemers. Een wantrouwige echtgenote, bijvoorbeeld, die haar partner van overspel verdenkt en een privé-detective inschakelt om dit te onderzoeken, zal de kwaliteit van de detective minder goed kunnen beoordelen dan een groot bedrijf, dat beroep doet op de diensten van een detective om onderzoek te doen naar diefstal door het personeel. Dit is zo omwille van de betere voorkennis en de herhaalde aankopen. Dergelijke bedrijven hebben overigens vaak zelf privé-detectives in dienst. Ook al kan het dus werken, toch zal het mechanisme van de herhaalde aankoop niet steeds volstaan om asymmetrische informatieproblemen weg te werken. Twee andere mogelijkheden staan dan nog open om de informatieongelijkheid te counteren. Eén manier is het werken met informatieremedies. Zo zijn in de wet tot regeling van het beroep van privé-detective enkele verplichtingen opgelegd aan de detective. Zo moet die na de uitvoering van zijn opdracht een verslag opmaken, en dit ten behoeve van de opdrachtgever. Dit verslag moet de overtuigingsstukken bevatten die in het kader van de opdracht door de privé-detective zijn verzameld, en moet melding maken van de verrichte activiteiten, met de bijhorende specifieke data, plaatsen en uren van uitvoering. Bovendien moet de opdrachtgever de bezoldiging van de detective of het saldo pas betalen wanneer hij zijn exemplaar van het deel- of eindverslag ontvangen heeft.¹⁹⁶ Op die manier wordt de opdrachtgever beschermd; het wordt hem mogelijk gemaakt om te oordelen of de detective zijn taak naar behoren heeft uitgevoerd. De relatie tussen opdrachtgever en detective kan trouwens ook worden aangeduid als deze tussen principaal en agent.¹⁹⁷ De agentschaptheorie stelt dat de principaal en de agent een contract afsluiten, waarbij de agent bepaalde werkzaamheden verricht voor de principaal, en deze laatste ook beslissingsbevoegdheid delegeert. Een belangenconflict ontstaat hier echter. De belangen van de agent en die van de principaal zijn niet dezelfde. Eén van de problemen die hieruit kunnen ontstaan, is dat de agent, in ons geval de detective, zich onvoldoende inspant. Door asymmetrische informatie weet de agent meer over zijn activiteiten dan de principaal, en aangezien zijn belangen verschillend zijn dan die van de principaal, bestaat de kans dat hij opportunistisch gedrag vertoont, zoals bijvoorbeeld het aanrekenen van overdreven uren voor een bepaalde opsporingsopdracht. Monitoring is hier een oplossing: door de opdrachtgever inzage te geven in de activiteiten die de detective heeft uitgevoerd, kan hij zich een beeld vormen van de (in)efficiëntie van het onderzoek. Dit brengt echter monitoringkosten met zich mee, waardoor eigenlijk slechts de “second best”-oplossing haalbaar is. De “first best”, die waarbij de detective zich niet opportunistisch gedraagt en waarbij ook geen monitoringkosten moeten gemaakt worden, is hier niet mogelijk. Er is dus sprake van “residual loss”, het verschil tussen de “first best”- en de “second best”-oplossing. Ook dit is een kostenbatenafweging: de opdrachtgever zal deze monitoringkosten maken omdat de baten die eruit volgen, met name kwaliteitsvoller werk verricht door de detective, die kosten overstijgen. Een tweede mogelijkheid om informatieongelijkheid te voorkomen is het toekennen van kwaliteitslabels. Dit kan via een systeem van certificaten, die aan de consument duidelijk moeten maken dat het om een door de overheid als kwaliteitsvol aangeduide dienstverlener gaat. Dergelijk systeem is bijvoorbeeld voorzien voor de ondernemingen voor veiligheidsadvies¹⁹⁸, en kunnen we zien als een remedie tegen het opportunistisch gedrag dat voor kan komen bij ondernemingen die bewakings- en adviesactiviteiten combineren. Ook inzake opportunistisch gedrag bij het onderhoud en

¹⁹⁶ Art. 9 Detectivewet.

¹⁹⁷ B. DEPOORTER, *Cursus Rechtseconomie*, onuitg., s.d., ongepag.

¹⁹⁸ Art. 4 § 2 lid 2 Wet Private Veiligheid.

de herstelling van alarmsystemen zouden certificaten doeltreffend zijn. Er bestaat ook een verdergaande manier aan de hand van kwaliteitsgaranties informatieongelijkheden weg te werken. We hebben het over de vergunning. Het is voornamelijk deze functie, die van kwaliteitsgarantie, waaraan de vergunning zijn legitimiteit ontleent. Wanneer een vergunningsplicht geldt, kunnen enkel die dienstverleners die voldoen aan welbepaalde voorwaarden het betreffende beroep uitoefenen. Dit moet ervoor zorgen dat de klant kan genieten van een bepaalde minimumkwaliteit bepaald door de wetgever.¹⁹⁹ Kwaliteitsregulering is een expliciete doelstelling geweest bij de totstandkoming van de wetten inzake private veiligheid en de daarbij horende invoering van een vergunningensysteem: de vergunning moest fungeren als een kwaliteitslabel voor consumenten.²⁰⁰

De effecten van vergunningen op de kwaliteit van een dienst

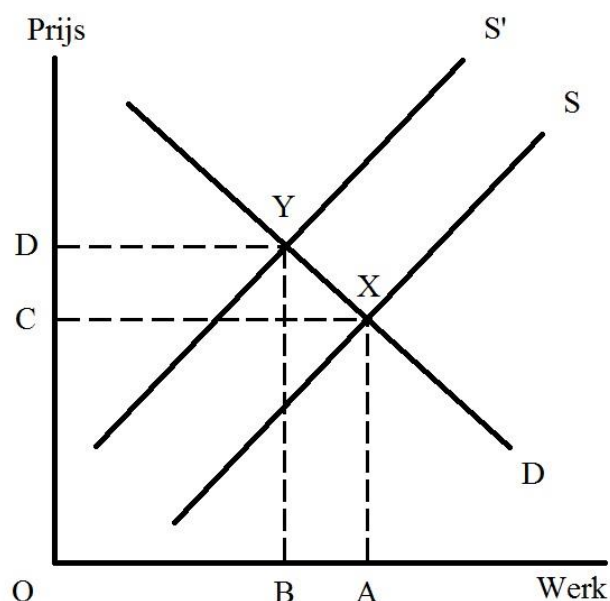
Bepaalde vormen van overheidsingrijpen, zoals het zetten van een prijsplafond onder de marktprijs of het opleggen van een bodemprijs boven de marktprijs, hebben welvaartsvernietigende gevolgen. In beide gevallen kan er geen marktruiming optreden omdat de evenwichtsprijs niet kan worden bereikt, of dus omdat er geen optimaal prijsniveau kan worden bekomen. De markt kan zich niet uitzuiveren. In het eerste geval ontstaat er daardoor een overschot van vraag, in het tweede een overschot van aanbod. Ook de vergunning is een tussenkomst vanwege de staat in economische activiteiten. Echter zal hier een evenwicht wel bereikt worden. Zoals steeds zal de markt in de richting van de evenwichtsprijs bewegen, naar de prijs die de aangeboden en de gevraagde hoeveelheid met elkaar in evenwicht brengen. De markt zal worden geruimd van overschotten en tekorten. Prijzen kunnen immers aangepast worden, een vergunning verandert daar niets aan. Echter zal een hogere prijs moeten betaald worden dan in een scenario waarin er geen vergunningsvereiste bestond. Het zal een prijs zijn die de markt zal ruimen, maar het zal wel degelijk een hogere prijs zijn. Dit is zo omdat de “return on effort” die aanbieders ontvangen dezelfde moet zijn als moest het om een niet-gereguleerd beroep gaan.²⁰¹ We kunnen dit grafisch illustreren. Beschouwen we een vraag- en aanbodcurve met marktevenwicht in X. De hoeveelheid diensten in de markt bedraagt A, de prijs C. De aanbodcurve verschuift van S naar S' en het aantal aanbieders daalt van OA tot OB. De kwantiteit aan diensten is dus kleiner dan in vergelijkbare markten *zonder* vergunningsvereiste. Dit is zo omdat door de vergunning de instapkosten verhoogd zijn. Zo impliceert een opleidingsvereiste kosten van inschrijvingsgeld, boeken, de onzekerheid of de gemaakte kosten zich zullen terugverdienen en de onzekerheid of men wel aan de slag zal kunnen gaan (risico), maar ook opportunitetskosten. Met dit laatste bedoelen we dat het maken van een keuze steeds impliceert dat iets anders moet worden opgegeven. Indien iemand geen opleiding zou moeten volgen, zou hij met de tijd die hij ter beschikking had andere dingen kunnen doen en geld verdienen. Wanneer men dus grote kosten maakt door het volgen van een opleiding, verwacht men er wel iets van terug. Dit is de enige reden waarom mensen deze kosten willen maken: als investering. Men geeft eerst iets op, men maakt kosten, maar wel met de bedoeling om er achteraf de vruchten van te plukken. Het logische gevolg is dan ook dat de prijs zal stijgen. In de grafiek zien we dat de prijs omhooggaat van OC tot OD. Het marktevenwicht ligt niet meer in X, maar wel in Y. Een hogere prijs impliceert bijgevolg ook een lagere vraag.²⁰²

¹⁹⁹ Uiteraard zullen er nog steeds verschillen in kwaliteit bestaan tussen aanbieders onderling, alleen is er een minimumniveau, en wordt de consument niet meer benadeeld door diensten van een bedenkelijke kwaliteit.

²⁰⁰ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 1988-89, nr. S05170005, 2-6.

²⁰¹ S. ROTTENBERG, *l.c.*, 7.

²⁰² T. MOORE, “The purpose of licensing” in *Journal of Law and Economics*, 4, (1961), p. 111; S. ROTTENBERG, *l.c.*, 7-9.



Figuur 3. Bron: ROTTENBERG, S., "The Economics of Occupational Licensing" in X, *Aspects of Labor Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1962, 8.)

Wat we dus zien is dat er een sterke prijsstijging ontstaat. En dat is ook logisch: aangezien voor een aanbieder de toetredingskosten tot de markt zijn verhoogd, zal hij deze verhoogde kost doorrekenen aan de andere kant, zodat hij dezelfde marge kan behouden. Deze marge evolueert steeds naar een evenwicht, als gevolg van de wetten van vraag en aanbod. Het is omwille van een hogere prijs dat, bijvoorbeeld, private opsporingsdiensten überhaupt nog zullen aangeboden worden. De verhoogde instapkosten worden gecompenseerd door hogere prijzen aan de kant van de afnemers. Zo wordt dus duidelijk dat de gevolgen van de invoering van een vergunningsstelsel vooral zullen worden gevoeld aan de kant van de consument. Het is als het ware de prijs die hij betaalt voor kwaliteitsbewaking. Dit heeft echter tot gevolg dat de vraag lager ligt dan moest er geen vergunningsplicht bestaan.

Een andere oorzaak voor de hogere prijs die consumenten moeten betalen ligt in het feit dat de entiteiten die onder de vergunningsplicht vallen een jaarlijkse heffing moeten betalen.²⁰³ Deze vermindert de inkomsten voor de aanbieders van de activiteiten. Bovendien kan het vooruitzicht van het moeten betalen van een heffing ook als een drempel worden gezien voor potentiële ondernemers en zelfstandigen. Dit alles maakt dat de verliezen die worden geleden doorgerekend zullen worden in de prijs die de consument betaalt. Wat vaststaat, is dat ze de toegang tot het beroep verder beperkt. Bovendien mag niet vergeten worden dat het, ook al wordt de heffing of retributie zo niet benoemd, wel degelijk gaat om een belasting. Het is geen belasting in de enge zin van het woord, want ze wordt enkel opgelegd aan de vergunde entiteiten, maar het blijft wel degelijk een belastingsvorm. Het is overbodig hier te beschrijven welke de negatieve effecten zijn van belastingen op de welvaart, hiervoor volstaat het te verwijzen naar de vele economische handboeken die het hierover reeds uitgebreid hebben gehad.²⁰⁴

Duidelijk moge zijn dat de functie als kwaliteitslabel meteen ook de zwakte is van de vergunning. Een vergunningsplicht invoeren impliceert minimumkwaliteitsvereisten invoeren. Een

²⁰³ Art. 20 Wet Private Veiligheid; art. 20 Detectivewet.

²⁰⁴ Zie bijvoorbeeld N. MANKIWI, *o.c.*, 165-182.

vergunning legt een bepaald kwaliteitsniveau verplicht op aan de consument. En aan dat kwaliteitsniveau hangt een prijs vast. Bovendien zullen consumenten, aangezien de prijs wordt opgedreven, minder keuzemogelijkheden hebben. Die afnemers die tevreden zouden zijn met kwalitatief minder goede diensten, maar daar dan ook een lagere prijs voor betalen, zullen nu niet meer vinden wat ze zoeken. Een marktsegment verdwijnt, alsook een deel van de welvaart. De consument wordt verplicht een bepaalde minimumkwaliteit in dienstverlening te gebruiken. In principe stemt dit overeen met een situatie waarbij niemand met een auto van lage kwaliteit zou mogen rijden, en dat daarom enkel Porsches zouden mogen worden gefabriceerd.²⁰⁵ Bijgevolg is het dus zo dat, door de kwaliteit handmatig te verhogen, de hoeveelheid private veiligheidsactiviteiten wordt verminderd. De vraag kan daarom worden gesteld of het wel juist is dat de kwaliteit is gestegen, wetende dat de maatschappelijke kwaliteit, de kwaliteit voor de gehele samenleving, eigenlijk is gedaald. De vraag is dus of het verlies van de consument die nu geen beroep meer kan doen op deze diensten, of verplicht is meer geld op tafel te leggen, kan worden gecompenseerd door de baten in de vorm van kwaliteitsverhoging. Deze afweging wordt echter nog bemoeilijkt omwille van enkele onduidelijkheden. Ten eerste zijn de negatieve effecten op de vraag naar diensten als gevolg van de invoering van een vergunningsplicht niet eenduidig. Het is namelijk mogelijk dat vergunningen de onzekerheid van consumenten doen verminderen en de vraag naar de dienst verhogen²⁰⁶. Er bestaat dus onzekerheid over wat er met de vraagkant gebeurt. Het is bovendien niet duidelijk welk van deze twee effecten heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de regulering in de sector van de private veiligheid; empirische studies zullen dit moeten uitwijzen. Hoe het ook zij, het is alleszins de bedoeling van de wetgever geweest om de groei van de sector tegen te gaan (lees: de aanbodcurve te laten zakken) en ondernemers en zelfstandigen te ontmoedigen zich in te laten met deze activiteiten. Een tweede kwestie heeft betrekking op de kwaliteit die zou moeten worden gegarandeerd door de vergunning. Een gevolg van de invoering van vergunningen, is dat dit in de markt voor monopolistische situaties zorgt.²⁰⁷ Het aantal aanbieders daalt, en de concurrentie lijdt daaronder. Dit heeft duidelijke nadelige gevolgen voor de kwaliteit. Dit effect blijkt ook duidelijk uit de parlementaire voorbereiding, waarin de wetgever destijds stelde dat hij de beroepen in de sector wou ontmoedigen. We zien dus dat wanneer de wenselijkheid van het opleggen van een vergunningsplicht moet worden beoordeeld, er geen eenduidige criteria zijn om dit te doen. De effecten van vergunningsvereisten op zowel kwaliteit als kwantiteit van de betreffende diensten is hoogst onzeker. Duidelijk moge alleszins zijn dat het onjuist zou zijn te stellen dat een vergunning louter onvervalste positieve effecten genereert.

Wie is gebaat bij een vergunningensysteem?

In systemen waarbij nieuwkomers *wel*, maar diegenen die het beroep reeds uitoefenen *niet* moeten voldoen aan nieuwe vergunningsvoorwaarden, zal de return on effort groter zijn voor die laatste groep. Zij zijn immers vrijgesteld van de instapkosten, maar kunnen toch genieten van de nieuwe, hogere marktprijs die geldt.²⁰⁸ Bovendien is het moeilijker voor nieuwkomers om tot de markt toe te treden (omdat op voorhand meer kosten moeten worden gemaakt), waardoor de markt een monopolistischer karakter krijgt. De vergunning fungeert als een drempel tot toetreding in de markt. De markt wordt minder gedifferentieerd; enkel de grote spelers blijven over.²⁰⁹ Prijzen zullen dus niet alleen stijgen omwille van de hogere instapkosten die moeten worden gemaakt, maar ook door de verminderde

²⁰⁵ M. FRIEDMAN, *o.c.*, 153.

²⁰⁶ M. KLEINER, "Occupational Licensing" in *Journal of Economic Perspectives*, 14, (2000), 4, p. 192.

²⁰⁷ M. FRIEDMAN, *o.c.*, 148.

²⁰⁸ S. ROTTENBERG, *l.c.*, 11-13.

²⁰⁹ J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis, o.c.*, 146.

concurrentie die speelt. Om deze redenen is het zo dat wanneer er betogen gevoerd worden ten gunste van de invoering van een vergunningensysteem, dit zeer vaak gebeurt door diegenen die het beroep in kwestie reeds uitoefenen. Eenmaal een vergunningsplicht reeds geldt, worden telkens pleidooien gehouden voor strengere vergunningsvoorwaarden. Elke generatie heeft een incentive om te pogen de instapkosten te verhogen voor de volgende.²¹⁰ In de parlementaire voorbereiding van de eerste versie van de Wet Private Veiligheid merken we in die zin dat de opsteller van het wetsontwerp aangeeft dat met het uitwerken van een controlesysteem eigenlijk een dienst wordt verleend aan de ernstige bedrijven, aangezien de sector op die manier wordt afgeschermd tegen avonturiers en fantasten. Ook luidt het dat deze bedrijven zelf voorstander waren van een strenge regeling.²¹¹ Of dit zo was uit schrik dat de sector een slecht beeld zou krijgen, dan wel om andere redenen, is niet duidelijk.

Wat gebeurt er nu wanneer beroepsbeoefenaars die het beroep reeds beoefenen, erin slagen wetgeving af te dwingen die (hogere) instapkosten oplegt aan nieuwe toetreders tot de markt? Zij verkrijgen surpluswinsten. Aangezien zij de (hogere) instapkosten niet hebben moeten maken, maar toch kunnen verkopen aan de hogere marktprijs die als gevolg van die instapkosten is ontstaan, maken zij meer winst dan voordien. De prijs waaraan ze nu kunnen verkopen, is hoger dan de minimumprijs die ze evengoed hadden aanvaard om de transactie te laten doorgaan. Er is zelfs nog een manier waarop gevestigden surpluswinsten kunnen genereren. Zo is het niet ondenkbaar dat de boeken die nieuwe toetreders tot de markt moeten aankopen in het kader hun opleiding, geschreven zijn door de reeds gevestigde beoefenaars van het beroep.²¹² Deze gevestigde beroepsbeoefenaars zien hun inkomen dus stijgen met dank aan omstandigheden die buiten hun directe verantwoordelijkheid of controle liggen. Ze krijgen dus een prikkel om te pogen (strengere) vergunningsverplichtingen op te leggen voor de toegang tot de sector, althans voor zover hier voor henzelf een uitzondering op wordt bekomen. Ze moeten er met andere woorden voor zorgen dat zij zelf automatisch een vergunning krijgen. Hetzelfde geldt voor het overbodig verstrengen van vergunningsvereisten. Geen extra winsten kunnen worden bekomen als de nieuwe vergunningsvereisten ook aan de reeds in de markt aanwezige aanbieders worden opgelegd.²¹³

De besproken situatie is uiteraard nefast. Het moeten net de consumenten zijn, en niet de producenten, die bepalen hoe het aanbod op een markt eruit ziet. Doch gebeurt dit dus niet. We zijn allemaal zowel consument als producent. Als consumenten zullen we ons niet bezighouden met het proberen afdwingen van vergunningsvoorwaarden. We consumeren allen voortdurend, en spenderen telkens slechts een beperkt deel van ons vermogen aan elk product. Elk van ons redeneert dat hij, moest hij dit toch doen, de kosten van anderen zou internaliseren. Die anderen zouden free rider zijn. Als producent liggen de zaken echter anders. Een veel groter deel van onze aandacht, tijd en vermogen gaat naar onze activiteiten als producent. We hebben met andere woorden een groot belang bij deze activiteiten.²¹⁴

In hoeverre hebben de destijds reeds bestaande ondernemingen en diensten in de private veiligheidszorg nu kunnen profiteren van surpluswinsten? Daarvoor moet gekeken worden naar de overgangsmaatregelen, zoals die bepaald werden in de eerste versies van de Wet Private Veiligheid en van de Detectivewet. Daar vinden we dat de toenmalige bewakings- en beveiligingsondernemingen en interne bewakingsdiensten over een termijn beschikten van drie jaar om te voldoen aan de bepalingen van de nieuwe wet. Echter werden de personen die reeds in dienst waren van een bewakingsonderneming, interne bewakingsdienst, of beveiligingsonderneming, geacht aan de opleidingsvoorwaarden te hebben voldaan. Ook het overstapverbod werd door de vingers gezien voor

²¹⁰ S. ROTTENBERG, *l.c.*, 11.

²¹¹ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 1988-89, nr. S05170005, p.59

²¹² T. MOORE, *l.c.*, p. 111.

²¹³ S. ROTTENBERG, *l.c.*, 11-13.

²¹⁴ M. FRIEDMAN, *o.c.*, 143; S. ROTTENBERG, *l.c.*, 6.

die personen die lid waren geweest van een openbare dienst en die reeds aan de slag waren in de private veiligheidssector bij de inwerkingtreding van de wet. Hetzelfde plaatje duikt op bij de privé-detectives: het toenmalige artikel met overgangsbepalingen bepaalde dat de detective die zijn beroepsactiviteiten reeds uitoefende beschikte over een termijn van drie maanden om de vergunning aan te vragen, maar echter niet moest voldoen aan de opleidingsvoorwaarde, en evenmin aan de voorwaarde met betrekking tot het overstapverbod, tenzij hij was afgezet geweest of van ambtswege ontslagen uit zijn ambt. We zien dus dat de twee belangrijkste hinderpalen voor potentiële nieuwkomers in de sector, namelijk de kostelijke opleiding en de wachtperiode van vijf jaar voor politieambtenaren, niet van toepassing waren op de reeds gevestigde beroepsbeoefenaars. Zij hebben dus surpluswinsten kunnen benutten. Bovendien wordt door deze overgangsmaatregelen het eigenlijke doel van het vergunningstelsel ondermijnd: aangezien de reeds in de sector aanwezige beroepsbeoefenaars geen extra vereisten werden opgelegd, voldeden zij ook niet aan de kwaliteitsvereisten die de vergunning nochtans poogt op te leggen.²¹⁵

Deze bevindingen moeten ook aantonen waarom het idee dat door sommigen wordt geopperd om een Orde van Privédetectives op te richten, naar het voorbeeld van die van de advocaten en geneesheren, best niet in de praktijk wordt omgezet.²¹⁶ Het lijkt immers dat dit tot meer schade dan voordelen kan leiden. De gevestigde beoefenaars van het beroep krijgen op dat ogenblik namelijk nog meer macht over nieuwkomers, waarbij nog meer nefaste gevolgen zouden ontstaan.²¹⁷

Verschillen bestaan inzake prijselasticiteit. Met dit concept wordt aangegeven hoeveel de gevraagde dan wel aangeboden hoeveelheid reageert op een prijsverandering. Hoe sterker deze reactie, hoe elastischer.²¹⁸ Het blijkt nu dat vergunningen vaker lijken voor te komen in sectoren met een inelastische vraag. Immers, hoe inelastischer de vraag, hoe meer surpluswinsten kunnen worden bekomen door de reeds gevestigde beroepsbeoefenaars. Hoe minder de vraag naar de diensten daalt wanneer de prijs stijgt, hoe meer deze gevestigden eraan winnen. In dergelijke sectoren hebben deze personen dus een groot belang bij het proberen afdwingen van strenge vergunningsvoorwaarden.²¹⁹ Ook al zou elke dienst apart moeten bekeken worden, toch lijkt het erop dat de vraag naar private veiligheidsdiensten in het algemeen inelastisch is; het gaat om een brede categorie van diensten, een breed gedefinieerde markt. Het is moeilijk substitutiediensten te vinden voor private veiligheid. Niet steeds kunnen in plaats van private bewaking, of het plaatsen van een alarmsysteem andere situationele preventiemaatregelen worden geïmplementeerd, en wanneer dit toch kan, moet men voor advies met betrekking tot deze maatregelen, opnieuw terecht bij een vergunde onderneming, namelijk die voor veiligheidsadvies. Bovendien zullen particulieren en bedrijven eerder de hogere prijs betalen dan riskeren om de verliezen te lijden die kunnen ontstaan door misdrijven. Het karakter van veiligheid als basisbehoefte treedt hier naar voren. Natuurlijk hangt de elasticiteit ook sterk af van de voorkeuren van de koper.²²⁰ Alleszins is het zo dat hoe minder elastisch de vraag is, hoe groter de baten zullen zijn voor de reeds aanwezige beroepsbeoefenaars in de sector. Vanzelfsprekend geldt eveneens dat hoe elastischer het aanbod is, hoe groter de baten zullen zijn.²²¹ Daarnaast speelt ook de snelheid waarmee een nieuw evenwicht in de markt wordt bereikt een rol. Des te sneller het equilibrium wordt bereikt, des te langer de gevestigden van een hoger inkomen zullen kunnen

²¹⁵ T. MOORE, *l.c.*, p. 104.

²¹⁶ X, “ ‘Privédetective van Dedecker ging boekje te buiten’ ” in *De Morgen*, 20.04.2009 (15.08.2013, <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/824982/2009/04/20/Privedetective-van-Dedecker-ging-boekje-te-buiten.dhtml>).

²¹⁷ M. FRIEDMAN, *o.c.*, 150-160.

²¹⁸ N. MANKIW, *o.c.*, 94.

²¹⁹ S. ROTTENBERG, *l.c.*, 6-7.

²²⁰ N. MANKIW, *o.c.*, 94.

²²¹ T. MOORE, *l.c.*, p. 112.

profiteren. Deze snelheid wordt bepaald door de omloopsnelheid van aanbieders in de sector: hoe groter die is, hoe beter voor de gevestigde beroepsbeoefenaars.²²²

3.2.1.4 De vergunning als ex ante handhavingsmechanisme

De vergunning kan niet enkel worden bekeken als een instrument om informatieproblemen weg te werken, maar kan eveneens dienen om bepaalde normen af te dwingen. In wat volgt kijken we per vergunningsvereiste eerst naar de economische wenselijkheid om deze regel af te dwingen. In veel gevallen zal de markt immers zelf voor efficiëntie zorgen. Vervolgens stellen we ons de vraag of het vergunningstelsel wel de aangewezen manier is om dit te doen. Met betrekking tot dit laatste verklaren we ons nader. Het is zo dat de activiteiten van private veiligheidsactoren externe effecten kunnen veroorzaken. Het in de fout gaan van een bewakingsagent bijvoorbeeld, kan een impact hebben op de veiligheid van derden. Er is daarom een vorm van handhaving nodig die ervoor zorgt dat deze externaliteiten niet plaatsvinden. Er bestaan drie mogelijkheden om dit te doen. Ofwel maakt men gebruik van het aansprakelijkheidsrecht, ofwel implementeert men bestuursrechtelijke maatregelen, ofwel vaardigt men strafrechtelijke sancties uit.²²³ Het is op dit gebied dat de vergunning, als bestuursrechtelijke maatregel, nuttig kan zijn. Wanneer een persoon bijvoorbeeld benadeeld wordt door een onrechtmatige daad vanwege een bewakingsagent, zal hij schadevergoeding kunnen eisen van de bewakingsagent. Het aansprakelijkheidsrecht vervult op die manier een rechtshandhavende functie. Deze vorm van afdwinging van normen werkt in veel gevallen, en de rechtseconomie heeft er een voorkeur voor omdat ze de minst kostelijke is. Analoog worden, wanneer er opzet bestaat in hoofde van de dader, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties opgelegd. Evenwel volstaan deze handhavingsmethoden niet steeds. Om te weten waarom, moet eerst verduidelijkt worden op welke momenten in wezen aan handhaving kan worden gedaan. Drie vormen van ingrijpen kunnen worden onderscheiden.²²⁴ Schadegerelateerde sancties worden opgelegd wanneer schade is berokkend. Handelingsgerelateerde sancties worden opgelegd nadat een mogelijk schadelijke handeling heeft plaatsgevonden, los van de vraag of er schade is of zal ontstaan. Ten slotte kan in een nog vroeger stadium worden ingegrepen, nog voordat een mogelijke handeling die mogelijk schade kan veroorzaken heeft plaatsgevonden. Het is in deze derde categorie dat de vergunning kan worden gesitueerd. De handeling die eventueel tot schade kan leiden wordt verboden. Op die manier wordt schade vermeden. Soms volstaan schade- noch handelingsgerelateerde sancties, en dan kan de enige oplossing het invoeren van een vergunning zijn. Evenwel moet voorzichtig worden omgesprongen met vergunningen. Het is een ingrijpende maatregel die grote kosten met zich meebrengt en die enkel dient te worden opgelegd wanneer het uiterst noodzakelijk is dit te doen.

Hoe zit het nu met de vergunningsvereisten die de wet aan de private veiligheidsactoren oplegt? Een eerste vergunningsvereiste verplicht het bezit van een blanco strafblad. Het is op economische gronden wenselijk dat deze norm van kracht is, en wel om de volgende reden. Het gevaar bestaat dat malafide figuren een onderneming voor veiligheidsadvies opzetten, om bij klanten een beeld te kunnen krijgen van de veiligheidssituatie, enkel en alleen met het doel achteraf gemakkelijker te kunnen inbreken. De markt zal hier niet in staat zijn te vermijden dat dit gebeurt. Het probleem hierbij is dat er geen herhaalde aankoop plaatsvindt, en het handhavende mechanisme dat ervan uitgaat krijgt bijgevolg geen uiting. De onderneming wordt enkel en alleen opgezet voor een enkele opdracht. De tweede vraag die we ons dan stellen, is of het wenselijk is dat deze norm via een systeem van vergunningen wordt afgedwongen? Het antwoord hierop is bevestigend. Het strafrecht is niet

²²² *Ibid.*, p. 112.

²²³ L. VISSCHER en W. WETERINGS, *l.c.*, 223.

²²⁴ G. SUURMOND en B. VAN VELTHOVEN, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Economische mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2004, 34.

aangewezen, omdat de verwachte schade te groot is. Het is dan minder kostelijk om op voorhand een barrière in te stellen. Dit is wat de vergunning doet. Ze kan ervoor zorgen dat deze handelingen worden voorkomen. Normen worden ex ante opgesteld. De wet doet dit door te bepalen dat een blanco strafblad vereist is om een vergunning te kunnen verkrijgen, die op zijn beurt vereist is om activiteiten van veiligheidsadvies te mogen uitoefenen. Door enkel vergunde, en dus betrouwbare, personen tot de activiteit van het veiligheidsadvies toe te laten, wordt deze vorm van misbruik dus van in het begin onmogelijk gemaakt. Het is tevens eenvoudiger om vast te stellen dat een handeling schade *kan* veroorzaken, dan om effectief de schade te constateren. Het is met andere woorden gemakkelijker om personen met een gerechtelijk verleden te verbieden een betrekking in de private veiligheidssector uit te oefenen, dan deze personen te moeten opsporen eens een inbraak is gepleegd. De handhavingskosten van deze manier van werken zouden te hoog oplopen.²²⁵

Een tweede vergunningsvereiste legt bepaalde overstap- en cumulverboden op aan elkeen die een functie wil uitoefenen in de private veiligheidssector. We laten deze bepalingen buiten beschouwing omdat er rechtseconomisch moeilijk iets over te zeggen valt, buiten het feit dat ze een extra barrière vormen om tot de markt toe te treden. De overige vereisten die worden gesteld, hebben we gezien, zijn dat een minimumleeftijd is vereist, een opleiding moet worden gevolgd, en dat men EU-onderdaan moet zijn en zijn hoofdverblijfplaats in een lidstaat van de Europese Unie moet hebben. Deze normen zijn in wezen overbodig. Het is de markt die zal bepalen hoeveel opleiding vereist is en welke leeftijd iemand moet hebben. De kwaliteit van de geleverde diensten zal bepaald worden door de markt. Zo zal elke bewakingsonderneming, afhankelijk van het marktsegment waarop het zich richt, zelf bepalen hoeveel kosten ze zal maken in de opleiding van zijn bewakingsagenten. Er zal in het efficiënte niveau van opleiding worden voorzien. Opleiding is voordelig voor een onderneming, maar te veel opleiding wordt te kostelijk en is niet meer inefficiënt. De enige die dit echter kan bepalen, is de onderneming zelf. De overheid is zeer slecht geplaatst om dit te doen. Het wettelijk opleggen van een voorgeboetseerde opleiding is dan ook een inefficiënte maatregel.²²⁶ Met betrekking tot het aan de markt overlaten van het opleiden van personeel doen zich evenwel andere problemen voor, waarop we ingaan in de volgende paragraaf.

3.2.1.5 De opleiding

Een vergunningsstelsel heeft als expliciete doelstelling om een aantal voorwaarden op te leggen aan diegenen die aan de slag willen gaan in de betreffende sector. Voor de private veiligheid is de opleiding daar de belangrijkste van. Evenwel hebben we gezien dat deze vereiste overbodig is. We kunnen dit als volgt verklaren.

Opleiding is in twee opzichten voordelig voor een onderneming. Vooreerst dient het ertoe de betrokkenen vaardigheden bij te brengen, vaardigheden die ervoor moeten zorgen dat de productiviteit van deze personen stijgt. Anderzijds is het zo dat opleiding toelaat individuele studenten te selecteren zodat werkgevers weten bij wie ze terecht kunnen wanneer ze op zoek zijn naar werknemers. Op grond van deze laatste visie verhoogt het volgen van een opleiding niet zozeer de productiviteit, maar functioneert ze eerder als kwaliteitslabel voor werkgevers. Het nut van opleiding ligt hier in het signaleren van bepaalde intrinsieke kwaliteiten, zonder deze kwaliteiten inherent te wijzigen doorheen het proces.²²⁷ In de private veiligheidssector vervult training beide functies, hoewel vooral de eerste visie van toepassing lijkt te zijn. Dit is de visie die gepropageerd wordt in de “human capital”-theorie. Opleiding wordt gezien als een investering. Men geeft in het heden iets op om in de toekomst meer te kunnen verdienen dankzij de gestegen productiviteit. De kosten die men in de eerste fase moet maken

²²⁵ L. VISSCHER en W. WETERINGS, *l.c.*, 242.

²²⁶ Met betrekking tot de EU-vereiste is ons zelfs niet eens duidelijk waarom ze in het leven werd geroepen.

²²⁷ P. CAHUC en A. ZYLBERBERG, *Labor Economics*, Cambridge, MIT press, 2004, 60.

zijn van velerlei aard. Zo vallen er inschrijvingsgelden, reiskosten, verblijfkosten en kosten van het materiaal onder, maar ook bijvoorbeeld het verlies van inkomsten (opportunity costs) en psychologische kosten (de stress die ermee gepaard gaat) die resulteren uit het volgen van een opleiding.²²⁸ De baten zijn het hoger toekomstig loon, en de kans om in een aangename en meer voldoende schenkende arbeidsomgeving te kunnen werken.²²⁹ Iemand zal dan investeren in zijn opleiding zolang de potentiële voordelen ervan de te maken kosten overschrijden.

De vermelde stijging in productiviteit vertaalt zich evenwel niet steeds in overeenkomstige hogere lonen. Een onderscheid moet namelijk gemaakt worden tussen twee vormen van opleiding. Onder *algemene* opleiding wordt het verwerven van vaardigheden verstaan die bruikbaar zijn voor de hele markt. In competitieve markten staan werkgevers weigerachtig tegenover algemene opleidingen, omdat steeds de kans bestaat dat de werknemer bij de concurrentie gaat werken, zodat de door de werkgever gemaakte kosten inzake opleiding een onvermijdelijk verlies uitmaken. Om de werknemer bij het bedrijf te houden, zal hem hoger loon moeten worden uitbetaald. Wanneer een werknemer daarentegen een *specifieke* opleiding volgt, zijn diens nieuwe verworvenheden enkel nuttig voor de firma waarvoor hij werkt.²³⁰ Ook al dragen opleidingen meestal aspecten van algemene zowel als specifieke opleiding in zich, toch kan gesteld worden dat de opleidingen in de private veiligheidssector van nature algemene opleidingen zijn. Dit is nog meer het geval omwille van het feit dat in een Koninklijk Besluit in detail beschreven staat hoe deze opleidingen er inhoudelijk moeten uitzien. Het is dus duidelijk dat de opleiding in de private veiligheidssector een prototype is van de algemene opleiding. Eens de bewakingsagent de vereiste vaardigheden heeft opgedaan, kan hij terecht in verschillende ondernemingen. Als gevolg van de aard van een algemene opleiding doen zich echter enkele significante problemen voor. De reden hiervoor is dat algemene opleiding een quasi-collectief goed is: meer bepaald is het een bemoeigoed.²³¹ Dit is een goed waarvan de overheid oordeelt dat het gebruik ervan moet worden gestimuleerd, reden waarom ze deze goederen subsidieert.²³² De niet-uitsluitbaarheid ervan impliceert dat positieve externaliteiten optreden. Het belangrijkste externe effect ontstaat omdat bepaalde ondernemingen kunnen genieten van de voordelen van opleiding betaald door andere ondernemingen. Een werknemer kan na het hebben gevolgd van een opleiding beslissen de onderneming te verlaten, om bij een ander bedrijf te gaan werken, dat hem een hoger loon uitbetaalt²³³. Dit tweede bedrijf is op dat ogenblik free rider. Het logische gevolg hiervan is dat bedrijven zullen onderinvesteren in opleiding. De maatschappelijk wenselijke hoeveelheid opleiding wordt niet aangeboden. Bedrijven staan weigerachtig tegenover het aanbieden van opleidingen omdat het onzeker is of ze hun investering zullen terugverdienen.²³⁴ Voor de wetgever is het probleem van onderinvestering in opleidingen vooral van belang geweest omdat dit de kwaliteit van de dienstverlening van private veiligheidsactoren beïnvloedt, en hierbij negatieve externaliteiten kan veroorzaken voor werknemers (de bewakingsagenten zelf) en voor derden.

Een andere oorzaak van onderinvestering in opleiding heeft te maken met asymmetrische informatie. De sollicitant heeft meer kennis over zijn capaciteiten om de job naar behoren te kunnen

²²⁸ *Ibid.*, 69-70.

²²⁹ X, *An Economic Review and Analysis of the Implications of Occupational Licensing*, Nottingham, Department for Education and Skills Publications, 2003, 8.

²³⁰ G. PEDRINI, "Law and economics of training: a taxonomy of the main legal and institutional tools addressing suboptimal investments in human capital development" in *European Journal of Law and Economics*, (2013), p. 3.

²³¹ G. PEDRINI, *l.c.*, p. 4.

²³² R. MUSGRAVE, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Palgrave, New York, 1987, 452-53.

²³³ De werknemer kan hier ook louter mee dreigen, zodat het huidige bedrijf hem meer loon uitbetaalt om hem te behouden ("hold-up"-fenomeen). Door dit opportunistisch gedrag grijpt de werknemer een deel van de voordelen die het bedrijf uit de training haalt.

²³⁴ G. PEDRINI, *l.c.*, pp. 4-5.

uitoefenen dan zijn werkgever. Maar omdat de werkgever niet over deze informatie beschikt, zal hij de werknemer ook niet betalen op het niveau van een opgeleide. Hij loopt immers het risico te veel te betalen, wanneer naderhand zou blijken dat de werknemer niet over de vereiste vaardigheden beschikt. Daaruit volgt echter dat werknemers die dit weten, vervolgens zelf niet meer zullen investeren in hun opleiding. Ze worden er immers niet voor beloond. Averechtse selectie vindt plaats.²³⁵ De problemen die we zonet hebben besproken kunnen op verschillende manieren worden opgelost. De methode waarvoor de wetgever in het kader van de private veiligheidszorg heeft geopteerd, is het verplicht opleggen van een voorgebakken opleiding aan al wie een beroep in de private veiligheidssector ambieert. De nadelen van een dergelijke maatregel zijn hierbij echter allerm minst nagegaan. Het probleem is met name dat de overheid slecht geplaatst is om de noden en de geschikte hoeveelheid aan training, evenals de aard ervan, te beoordelen. De markt kan dit veel efficiënter. Het is dan ook de markt die moet bepalen wat het vereiste niveau van opleiding is. Dit is zo omdat ondernemingen goed op de hoogte zijn van de vereisten die gelden om de job naar behoren te kunnen uitoefenen. Enerzijds zullen werkgevers investeren in de opleiding van hun personeel en zullen ze enkel personen aan het werk zetten die over voldoende vaardigheden beschikken. Goed opgeleide werknemers zijn zoals gezegd productiever. Bovendien kan opleiding bepaalde vaardigheden van werknemers aan werkgevers signaleren.²³⁶ Werkgevers hebben ook om een andere reden veel te verliezen bij slecht opgeleid personeel. Ze zullen met name schadevergoedingen moeten betalen wanneer hun werknemers in de fout gaan, en bovendien lijdt de reputatie van de onderneming eronder. Anderzijds zullen ondernemingen niet meer uitgeven aan opleiding dan absoluut noodzakelijk. Dat zou immers een verspilling van middelen zijn. De overheid daarentegen beschikt niet over de benodigde informatie om over de nood aan training te kunnen oordelen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de opleiding die vandaag wordt aangeboden te uitvoerig is en dus niet efficiënt. Dit heeft gevolgen met betrekking tot de welvaart. De afweging die men maakt om al dan niet een opleiding te volgen wordt met name beïnvloed. Er zijn personen die normaal gezien wel in de private veiligheidssector zouden gaan werken, maar dit nu niet doen omdat het rendement van de opleiding te beperkt is. Omgekeerd kunnen bedrijven op hen geen beroep doen. Dit is nefast voor de welvaart. Het mag dus blijken dat het vooraf bepalen hoe opleidingen er moeten uitzien, de efficiëntie allerm minst ten goede komt. Een andere methode om de onderinvestering in opleiding op te lossen is daarom vereist. In plaats van zelf te bepalen hoeveel en welke training moet worden gegeven, is het beter om prikkels te verstrekken die maken dat de actoren zelf in de maatschappelijk wenselijke hoeveelheid opleiding zullen voorzien. Verschillende alternatieve oplossingen staan dan ook ter beschikking. Zo kunnen de behandelde problemen worden tegengegaan door contractueel bepaalde clausules in te bouwen. Een concurrentiebeding behoort tot de mogelijkheden, evenals het voorzien van een bepaalde sanctie bij contractbreuk. Ook kan bepaald worden dat bij het vroegtijdig verlaten van de firma, de werknemer de opleidingskosten aan de onderneming moet vergoeden. Nog een methode is het werken met “up-or-out” of “up-or-stay”-clausules. In het eerste geval beslist de onderneming na afloop van de trainingsperiode of de werknemer een hoger loon wordt toegekend, dan wel of hij wordt ontslagen, in het tweede geval worden de meest productieve werknemers gepromoveerd, terwijl de positie van de anderen ongewijzigd blijft. Een andere mogelijkheid is het werken met langetermijncontracten, zodat de onderneming verzekerd is dat hij zijn investering terugziet. Ook kan worden geopteerd voor een manier van werken waarbij de betrokkene geen of weinig loon wordt uitbetaald gedurende de trainingsperiode. Na afloop van deze periode krijgt de werknemer het rendement van de training door een loon uitbetaald te krijgen dat gelijkstaat aan het marginaal product na afloop van het contract.²³⁷

²³⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

²³⁶ P. CAHUC en A. ZYLBERBERG, *o.c.*, 60.

²³⁷ G. PEDRINI, *l.c.*, pp. 7-10.

Naast contractuele bepalingen kunnen ondernemingen die maatschappelijk verantwoord ondernemen hoog in het vaandel dragen ervoor zorgen dat minder werknemers na afloop van de trainingsperiode de onderneming zullen verlaten. Eén van de redenen hiervoor is dat bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen gemotiveerde werknemers aantrekken die specifiek in dit soort bedrijven willen werken. Zij zullen loyaler zijn, en in die zin fungeert maatschappelijk verantwoord ondernemen als een screeningproces. Ook zullen werknemers eerder geneigd zijn een deel van de trainingskosten te dragen, dankzij de reputatie die eraan vasthangt.²³⁸

Het stimuleren van training door tussen te komen in de kosten ervan is een andere manier om de besproken problemen tegen te gaan. Overheidssubsidies, zoals beurzen of belastingaftrekkingen, kunnen dit effect bereiken.²³⁹

Ten slotte staat de mogelijkheid open om in voldoende training te doen voorzien via arbeidsmarktregulering. Hoewel het voornaamste doel van de regelgeving in dit domein de bescherming van de werknemer is, hebben deze maatregelen vaak (indirect) een positief effect op het investeren van ondernemingen in opleiding. Ontslagbescherming zorgt ervoor dat ondernemingen minder snel mensen zullen ontslaan, waardoor ze meer zullen investeren in de opleiding van hun personeel. Bovendien zal de nood aan ontslag voor een goed opgeleide en dus goed presterende werknemer beperkter zijn. Vakbonden kunnen eveneens een opleidingsstimulerende functie vervullen. Zo zullen de lonen over de gehele sector homogener zijn. Het effect van minimumlonen is dan weer dat ondernemingen in opleiding zullen investeren omdat het noodzakelijk is dat elke werknemer een minimumniveau van productiviteit aan de dag legt.²⁴⁰

Deze lijst van maatregelen is niet exhaustief, en elk brengt voor- en nadelen met zich mee. Niet zelden ontstaan andere kosten, of negatieve neveneffecten, en soms wordt slechts een van beide problemen gecounterd.²⁴¹ Toch moge duidelijk zijn dat het opleggen van opleidingsvereisten door de overheid niet de aangewezen manier is om marktfalingen tegen te gaan. Specifiek voor de opleiding in de private veiligheidssector moet daarom uitgemaakt worden welke van de besproken alternatieve maatregelen het meest geschikt kan (kunnen) zijn om het vooropgestelde doel te bereiken.

3.2.1.6 Besluit

De wetgever heeft de kwaliteit van de aangeboden diensten willen verhogen door middel van de invoering van een vergunningstelsel. Het effect van vergunningen op kwaliteit is echter hoogst onzeker. Het invoeren van een vergunningsplicht om activiteiten te mogen uitoefenen in de private veiligheidssector heeft zeker niet eenduidig positieve effecten. Verschillende nadelen kunnen worden blootgelegd. Bovendien is er geen nood aan een artificiële verhoging van de kwaliteit: de markt zal zelf bepalen - indien enkele bijkomende maatregelen worden genomen die onderinvestering in opleiding moeten tegengaan - welke kwaliteit aan elke afnemer wordt aangeboden. Eén uitzondering geldt hierop, en dat is de vereiste om geen veroordelingen te hebben opgelopen. Hiervoor moet de vergunning blijven bestaan, maar dan ook enkel hiervoor. Voor het overige kan gemakkelijk worden gewerkt met een systeem waarbij certificaten worden toegekend. Ook certificaten reduceren asymmetrische informatie en beïnvloeden bijgevolg op een positieve wijze de kwaliteit. We hebben het verschil tussen certificaten en vergunningen reeds aangegeven. Een aantal nadelen eigen aan de vergunning kunnen worden vermeden door het werken met certificaten, terwijl het voordeel van kwaliteitsgarantie behouden blijft.²⁴² Vooreerst is het zo dat systemen met certificaten geen monopolie-effecten met zich meebrengen, in tegenstelling tot wat we zien bij vergunningen. Ten

²³⁸ *Ibid.*, pp. 11-12.

²³⁹ *Ibid.*, pp. 12-15.

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 15-18.

²⁴¹ *Ibid.*, pp. 18-20.

²⁴² M. KLEINER, *l.c.*, p. 192.

tweede is de klant in een certificatiesysteem vrij te kiezen bij welke kwaliteit van aanbieder hij contracteert. De klant heeft meer vrijheid, en de welvaart stijgt omdat diegenen die er minder voor over hebben toch nog van de dienst gebruik zullen kunnen maken. Zij zullen niet verplicht zijn om hogere prijzen te betalen. In een vergunningensysteem kan het zijn dat de baten van verhoogde informatie (over kwaliteit) de stijging in prijs niet compenseren. Bovendien kunnen mensen die anders ook hadden gebruik gemaakt van een dienst die kwaliteitsvoller is, dit nu doen zonder daarmee de welvaart van anderen aan te tasten.²⁴³ Ten derde zal de prijs minder sterk stijgen in een certificatiesysteem. Er zijn immers geen instapkosten die moeten worden gemaakt.²⁴⁴ Er is daarnaast nog een andere reden dat een sterke prijsstijging zal uitblijven. We hebben gezien dat opportunistisch gedrag vanwege gevestigde beroepsbeoefenaars vaker voorkomt naargelang een bepaalde dienst gekenmerkt wordt door een sterkere vraaginelasticiteit. Nu is het zo dat een stelsel dat werkt met certificaten in plaats van vergunningen, er net voor zorgt dat de vraag elastischer wordt. Wanneer de gevestigde beoefenaars onnodige en veeleisende nieuwe voorwaarden opleggen aan nieuwkomers om gecertificeerd te kunnen worden, en zo ook het aantal aanbieders van de dienst reduceren, zal het prijsverschil tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde aanbieders zodanig groot worden dat de consument beroep zal gaan doen op deze laatste groep.²⁴⁵

3.2.2 Aansprakelijkheid

De rechtseconomie kan ons iets vertellen over de verplichte aansprakelijkheidsverzekering die aan bepaalde private veiligheidsactoren in de vergunningsvoorwaarden wordt opgelegd. Wat zijn de voordelen en nadelen van dergelijke verplichting? Welke prikkels worden erdoor gegeven? Dit zijn vragen die we in dit deel trachten te beantwoorden. Vervolgens gaan we ook na welk soort aansprakelijkheid voor bewakingsagenten is aangewezen.

3.2.2.1 De verplichte aansprakelijkheidsverzekering

In België bestaan een beperkt aantal verplichte aansprakelijkheidsverzekeringen. Ze kunnen worden teruggevonden in uiteenlopende sectoren en rechtsdomeinen. De bewakingssector is daar een van. De Wet Private Veiligheid bepaalt dat de burgerlijke aansprakelijkheid waartoe de activiteiten van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten aanleiding kunnen geven, gedekt moet zijn door een verzekering. Bovendien kan elke derde die schade ondervindt door de handelingen van een bewakingsagent, onderneming of dienst, zich rechtstreeks richten tot de verzekeraar.²⁴⁶ Dankzij deze laatste bepaling worden de proceskosten verminderd; verzekeraars trachten immers gebruik te maken van buitengerechtelijke procedures. Ze willen gerechtelijke procedures vermijden omdat die te hoge kosten met zich meebrengen.²⁴⁷ De wet bepaalt verder nog dat geen enkele nietigheid, exceptie of verval van rechten door de verzekeraar aan de benadeelde kan worden tegengeworpen. De verzekeraar kan zich evenwel een verhaalsrecht voorbehouden op de verzekerde. De verzekering verleent dekking voor de schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels en de schade aan goederen ten nadele van derden. Een modelpolis is zelfs voorhanden.²⁴⁸ Het bedrag waarvoor de ondernemingen en diensten zich

²⁴³ T. MOORE, *l.c.*, p. 104.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 104.

²⁴⁵ M. FRIEDMAN, *o.c.*, 148.

²⁴⁶ Art. 3 Wet Private Veiligheid.

²⁴⁷ H. BOCKEN en I. BOONE, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht*, Brugge, Die Keure, 2011, 15.

²⁴⁸ Koninklijk besluit van 27 juni 1991 houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *B.S.* 9 juli 1991.

moeten verzekeren is in dit Besluit bepaald. Het gaat om buitencontractuele aansprakelijkheid.

We achten het aangewezen om een voorbeeld te geven van een situatie waarin een bewakingsagent aansprakelijk zou zijn. Beschouwen we een bedrijventerrein waarop een bewakingsagent patrouilleert met een hond. Een man valt de bewakingsagent aan en de hond verwondt de aanvaller hevig. De bewakingsagent, of beter, de bewakingsonderneming, is aansprakelijk. Hij had zijn hond moeten leren om te bewaken zonder ernstig letsel toe te brengen alvorens het dier voor bewakingsactiviteiten mee in te zetten.

Om te weten waarom de wetgever heeft geopteerd voor het systeem van de verplichte aansprakelijkheidsverzekering, moeten we eerst nagaan welke alternatieve instrumenten voorhanden zouden kunnen zijn. Wanneer we het hebben over verplichte verzekeringen bestaan er in theorie twee systemen die zouden kunnen opgelegd worden. Ofwel kan men opteren om mensen te verplichten zich te verzekeren (rechtstreekse verzekering), ofwel schrijft men in de wet dat, zoals dat vandaag dus het geval is, ondernemingen en diensten een verzekeringspolis moeten afsluiten ter dekking van hun burgerlijke aansprakelijkheid (aansprakelijkheidsverzekering). Deze twee types van verzekeringen worden in het Engels respectievelijk ook met de termen “first party insurance” en “third party insurance” aangeduid.²⁴⁹ Voor wat betreft de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten is het werken met een verplicht first party verzekeringssysteem uitgesloten. De meeste mensen komen zeer weinig in contact met bewakingsagenten, en de kans dat deze effectief schade berokkenen is nog kleiner. Het risico is met andere woorden te klein. Het zou dan ook inefficiënt zijn dergelijke verzekering verplicht te stellen. Een verplichte first party insurance is overigens slechts in een welbepaald aantal situaties echt aangewezen, en de activiteiten van bewakingsagenten vallen daar nu eenmaal niet onder.²⁵⁰ Een aansprakelijkheidsverzekering is bijgevolg de enige logische stap. Waarom echter oordeelt de regelgever dat deze verzekering *verplicht* moet worden opgelegd aan de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten? Het onderliggend motief ligt in de bescherming van de benadeelde. Via een verplichte aansprakelijkheidsverzekering worden de belangen van het publiek tegen de gevolgen van potentieel schadeverwekkende activiteiten beschermd.²⁵¹ Zo is het de bedoeling van de wetgever geweest om door middel van de verplichte verzekering voor burgerlijke aansprakelijkheid eventuele “judgment proof”-problemen bij ondernemingen te ondergraven. Dit blijkt ook zo uit de parlementaire voorbereiding.²⁵² Iemand is judgment proof wanneer hij niet voldoende vermogen heeft om de schadevergoeding te kunnen betalen.²⁵³ Terzelfdertijd wordt het gebrek aan voorzorg afgeweerd dat vanwege ondernemingen kan ontstaan als gevolg van deze insolvabiliteit. Ondernemingen zullen immers geneigd zijn om zich enkel en alleen te verzekeren ter grootte van hun vermogen, aangezien ze enkel blootstaan aan het risico om hun eigen vermogen te verliezen. Deze onderverzekering kan vervolgens leiden tot het nemen van onvoldoende voorzorg²⁵⁴, en daardoor ook tot ondercompensatie. De voorzorg die de onderneming zal nemen zal niet verder gaan dan tot hetgeen hij kan verliezen aan eigen vermogen. Deze kosten worden dan niet geïnternaliseerd door de onderneming, zoals zou moeten gebeuren, maar zijn integendeel voor rekening van de samenleving. Met een systeem van verplichte verzekering, daarentegen, zal de benadeelde vergoed kunnen worden, en zal de onderneming of dienst meer voorzichtigheid aan de dag leggen voor wat betreft die schade die groter is dan zijn eigen vermogen. Bij het opstellen van de verplichte verzekeringsvereiste was de belangrijkste bekommernis van de wetgever dus de

²⁴⁹ H. BOCKEN en I. BOONE, *o.c.*, 232.

²⁵⁰ M. FAURE, *Economic Criteria for Compulsory Insurance*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2005-4, Maastricht, 2005, 6-8. (15.08.2013, University of Maastricht: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=7051>).

²⁵¹ H. BOCKEN en I. BOONE, *o.c.*, 231-232.

²⁵² In tweede instantie wou de wetgever ook de procesgang vereenvoudigen. De laedens moet nu niet gedagvaard worden. De benadeelde kan zoals gezegd zijn rechten tegenover de verzekeraar laten gelden.

²⁵³ L. VISSCHER en W. WETERINGS, *l.c.*, 232.

²⁵⁴ We houden hier geen rekening met de reputatieschade die kan ontstaan als gevolg van onzorgvuldigheid.

bescherming van de benadeelde. Met de verplichte aansprakelijkheidsverzekering heeft ze willen vermijden dat kleine ondernemingen aan bewakingsactiviteiten zouden doen en onvoldoende vermogen zouden hebben om schadevergoeding te betalen wanneer zij een onrechtmatige daad begaan.²⁵⁵ Voor de grotere ondernemingen, die over voldoende vermogen beschikken, verandert deze bepaling niets; zij zouden hoe dan ook immers zelf spontaan een verzekeringscontract hebben afgesloten.²⁵⁶

De gelijkenissen met de verplichte verzekering voor motorvoertuigen spreken voor zich. In de parlementaire voorbereiding wordt overigens gesteld dat de beslissing tot het opleggen van een verplichte verzekering voor bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten op het systeem van de verplichte autoverzekering gebaseerd was.

De vraag of al dan niet voldoende voorzorg wordt genomen door de bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst bij de uitoefening van zijn activiteiten is afhankelijk van de mate waarin de verzekeraar het probleem van moral hazard kan inperken.²⁵⁷ De verzekeringsmaatschappij heeft dan ook een incentive om nauwlettend toe te kijken op het gedrag van de verzekerde onderneming of dienst. Toch wordt een manier om het moral hazardprobleem tegen te gaan reeds onbenut gelaten. Omdat de regelgever een maximale bescherming van de benadeelde beoogde, stelde hij dat enkel en alleen de verzekeraar moet tussenkomen na het berokkenen van schade. Indien de onderneming daarentegen zelf voor een deel zou moeten tussenkomen, zou het moral hazard-probleem zich minder sterk manifesteren. Vandaag is dit evenwel niet zo terug te vinden in de bewakingswet. Een tweede probleem steekt daarnaast de kop op, ditmaal als gevolg van de in de wet ingeschreven onmogelijkheid van tegenwerpelijke van enige nietigheid, exceptie of verval van rechten aan derden. Hiermee wordt het volgende bedoeld. Stel dat de verzekeraar bepaalde schade niet zal dekken, bijvoorbeeld die schade die de bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst berokkent bij het niet naleven van de geldende regelgeving, of omdat de verzekerde zijn premies niet heeft betaald, of het schadegeval opzettelijk heeft veroorzaakt.²⁵⁸ Welnu, eens een dergelijke situatie zich voordoet, rest de verzekeraar eigenlijk geen keuze, zo bepaalt de wet, en moet hij de benadeelde alsnog vergoeden. Dit heeft de regelgever zo gewild omdat, wanneer verzekeraars in een specifieke zaak zouden beslissen om de schade niet te dekken, dit vooral schadelijk zou zijn voor de benadeelde, die dan niet zal worden vergoed. Hieruit kan dus nogmaals blijken dat men vooral de gelaedeerde heeft willen beschermen. De wet bepaalt wel dat de verzekeringsmaatschappij zich kan verhalen op de onderneming. Echter, ook al heeft de verzekeraar recht op terugvordering van de onderneming, toch loopt ze hier een enorm risico omwille van enige potentiële insolventie van die onderneming.²⁵⁹ Het opleggen van een verplichting om een verzekering af te sluiten, kan overigens nog op een andere manier mislopen. Wat te doen, immers, wanneer de markt besluit geen verzekering aan te bieden voor het betreffende risico?²⁶⁰ Gelukkig is dit vandaag voor de bewakingsondernemingen niet het geval. Verzekeraars bieden bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten polissen aan. Wat ze kunnen doen is beslissen een bepaalde onderneming of dienst niet meer te verzekeren vanwege de bepaalde hoge risico's die aan die specifieke onderneming of dienst zijn verbonden. Deze onderneming of dienst zal dan een incentive hebben om meer voorzichtigheid aan de dag te leggen bij het uitvoeren van zijn activiteiten. Aangezien elke bewakingsonderneming en interne bewakingsdienst een verzekering moet hebben afgesloten, is het dat, of de vergunning kwijtraken. Een sterk regulerend

²⁵⁵ M. COOLS, *Aansprakelijkheid*, Gent, 15.07.2013 (Persoonlijke mededeling).

²⁵⁶ J. MATTHYS, *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis*, o.c., 140.

²⁵⁷ M. FAURE, *Economic Criteria for Compulsory Insurance*, o.c., 13.

²⁵⁸ H. BOCKEN en I. BOONE, o.c., 241.

²⁵⁹ M. FAURE, *Economic Criteria for Compulsory Insurance*, o.c., 14.

²⁶⁰ *Ibid.*, 14.

effect doet zich dus voor. Daarnaast speelt ook de competitiviteitsgraad op de verzekeringsmarkt een belangrijke rol.²⁶¹ Monopolistische situaties kunnen de hoogte van de premies sterk opdrijven, evenals de incentives voor de verzekeraar om het moral hazard-probleem tegen te gaan sterk beperken. Het verplicht opleggen van een verzekering zal dus de bestaande marktinefficiënties nog versterken. Dit is ook een reden voor lobbygroepen uit de verzekeringswereld om te ijveren voor verplichte verzekeringsvereisten. Deze bedenkingen tonen aan dat omzichtig met het verplichten van verzekeringen moet worden omgesprongen. Een alternatief kan er daarom in bestaan een systeem te creëren waarin de Directie Private Veiligheid nagaat of er is voldaan aan bepaalde op voorhand door de wetgever opgelegde solvabiliteitsverplichtingen, afhankelijk van de risico's die door ondernemingen en diensten worden genomen.²⁶² Deze verplichtingen zouden, zoals de verplichte verzekering vandaag, kunnen worden opgenomen onder de vergunningsvoorwaarden. De overheid moet er wel op letten dat er voldoende manieren bestaan voor ondernemingen om deze solvabiliteit te verzekeren. Het afsluiten van een verzekeringscontract mag daarbij slechts een van de mogelijkheden zijn.

3.2.2.2 *Schuld- of risicoaansprakelijkheid?*

Het berokkenen van schade is een kost, en leidt tot welvaartsverlies. Mensen houden uit zichzelf evenwel geen rekening met de gevolgen van hun gedrag voor anderen. Er is sprake van externaliteiten. Daarom moet de dader aangemoedigd worden om rekening te houden met de externe kosten van zijn onvoorzichtig gedrag. Dit gebeurt door hem aansprakelijk te stellen wanneer hij schade berokkent. De meest voorkomende vorm van aansprakelijkheid is de foutaansprakelijkheid, ook schuldaansprakelijkheid genoemd. Volgens dit systeem is iemand aansprakelijk wanneer er een oorzakelijk verband bestaat tussen de schade en de fout door hem begaan. Iemand begaat een fout wanneer hij, afhankelijk van het geval, ofwel een specifieke gedragsregel, dan wel de zorgvuldigheidsnorm heeft overtreden.²⁶³ Naast de foutaansprakelijkheid bestaat ook de objectieve aansprakelijkheid. Hieronder zijn verschillende varianten te rekenen, die alle in meer of mindere mate afwijken van de foutaansprakelijkheid.²⁶⁴ De meest verregaande vorm is de risicoaansprakelijkheid. Hierbij is men steeds aansprakelijk wanneer bepaalde, vooraf gepreciseerde schade wordt berokkend. Ongeacht de voorzorgsmaatregelen die zijn genomen, is men dus steeds aansprakelijk voor enige schade die ontstaat. Het systeem van risicoaansprakelijkheid bestaat erin dat schadevergoeding moet worden betaald van zodra de schade is berokkend, ongeacht of er sprake is van enig gebrek aan voorzorg. De schade wordt door de wetgever of rechtspraak toegerekend aan een persoon die een bepaalde band heeft met het schadeverwekkend incident. Het is dus niet per se de persoon die de schade heeft veroorzaakt, die aansprakelijk is. Anders gezegd, de aansprakelijke moet de schade niet veroorzaakt hebben. Zoals blijkt verschilt risicoaansprakelijkheid sterk van het systeem van foutaansprakelijkheid.²⁶⁵

Hoe zit dit nu voor de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten? Het systeem dat voor hen geldt is er een van foutaansprakelijkheid.²⁶⁶ De onderneming of dienst zal dus enkel moeten betalen indien ze onvoldoende voorzichtigheid aan de dag heeft gelegd. De vraag is nu of dit de aangewezen manier is om het gedrag van ondernemingen en diensten te regelen. Hiertoe moeten we de situaties van beide soorten aansprakelijkheid vergelijken.

Eerst gaan we na wat er zou gebeuren indien er een systeem van risicoaansprakelijkheid gold. In

²⁶¹ *Ibid.*, 17.

²⁶² *Ibid.*, 18-19.

²⁶³ R. COOTER en T. ULEN, *o.c.*, 189-192.

²⁶⁴ H. BOCKEN en I. BOONE, *o.c.*, 167.

²⁶⁵ *Ibid.*, 178-179.

²⁶⁶ M. COOLS, *Aansprakelijkheid*, Gent, 15.07.2013 (Persoonlijke mededeling).

een systeem van risicoaansprakelijkheid moet de onderneming, ongeacht het niveau van voorzorg dat ze aan de dag legt, hoe dan ook schadevergoeding betalen, eenmaal de schade is aangericht. In tegenstelling tot wat men zou denken, ligt het niet in de bedoeling van ondernemingen om maximale voorzorg na te streven en het betalen van schadevergoedingen tegen elke prijs te vermijden. Het is immers zo dat bedrijven nu eenmaal kostencalculaties maken. De totale kosten voor een onderneming worden bepaald door enerzijds de kosten van preventie, en anderzijds de kosten die voortkomen uit het moeten betalen van schadevergoedingen. Het zijn deze totale kosten die de onderneming zo laag mogelijk zal proberen te houden. Op basis hiervan wordt uiteindelijk het niveau van voorzorg gekozen dat zal worden uitgeoefend.²⁶⁷

Preventie-niveau	Kosten van preventie	Bedrag schade-vergoeding	Kans op schade	Verwachte schade	Totale kosten	Totale kosten dader
A	100	10.000	20%	2000	2100	2100
B	300	10.000	16%	1600	1900	1900
C	600	10.000	12%	1200	1800	1800
D	900	10.000	10%	1000	1900	1900

Figuur 4. Bron: B. DEPOORTER, *Cursus Rechtseconomie*, onuitg., s.d., ongepag.

Bovenstaande tabel bevat vier scenario's inzake het niveau van voorzorg dat wordt genomen. Het bedrag van de schadevergoeding blijft hierbij steeds hetzelfde. Wanneer de bewakingsonderneming weinig zorgvuldigheid (niveau A) aan de dag legt, is de kans op schadevergoeding relatief groot (2000). Naarmate meer voorzorgen worden genomen, daalt de kans op schade, en dus de kans dat schadevergoeding zal moeten worden betaald. Niettemin stijgen op dat moment ook de preventiekosten. Nu ze dit weet, zal de onderneming nagaan voor welk niveau van preventie haar totale kost, die dus de som is van de preventiekosten en de verwachte schadevergoedingen, het laagst is. De marginale kosten en baten worden dus afgewogen: de kost voor één extra eenheid voorzorg en het voordeel van één extra eenheid voorzorg worden tegenover elkaar afgewogen. In bovenstaand voorbeeld wordt op die manier voor preventieniveau C gekozen. De totale kosten bedragen voor dat voorzorgniveau 1800, en dat is de laagst mogelijke kost. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Hernemen we het voorbeeld van daarnet. Een onderneming weet dat er steeds een bepaalde kans bestaat dat een hond niet zal reageren op de aanmaningen van zijn eigenaar (de bewakingsagent) ingeval van een aanval. Er staan de onderneming verschillende mogelijkheden ter beschikking. De onderneming kan aansprakelijkheid tot een minimum herleiden door de hond gedurende verschillende maanden te trainen. Ook al zullen de verwachte schadevergoedingskosten miniem zijn, zullen de preventiekosten echter veel te hoog zijn. De bewakingsonderneming zal dus nagaan hoe lang ze de hond best traint, en hoeveel kosten ze hiertoe maakt, opdat de som van de verwachte te betalen schadevergoeding en de preventiekosten het laagst is.

Het is zo dat de calculaties die we hierboven hebben besproken, in een systeem van risicoaansprakelijkheid automatisch door de onderneming zullen worden gevoerd. Bij foutaansprakelijkheid, daarentegen, legt de rechter het niveau van voorzorg op voorhand vast. De onderneming zal dan niet meer kunnen kiezen welk preventieniveau ze implementeert, maar moet zich schikken naar de beslissing van de rechter. De rechter kan echter niet steeds afdoende inschatten welk niveau optimaal is, en welke dimensies er allemaal aan zorg verbonden zijn. De onderneming kan veel beter inschatten welke zorg er nodig is, aangezien hij aansprakelijk zal worden gesteld indien hij schade veroorzaakt. Informatie speelt hier dus een grote rol. De rechtseconomie verkiest daarom het

²⁶⁷ B. VAN VELTHOVEN en P. VAN WIJCK, *o.c.*, 141-159.

systeem van risicoaansprakelijkheid. In dit systeem is het in wezen de onderneming die de functie van rechter op zich neemt. Deze kan de inschatting beter maken, en moet de mogelijkheid daartoe dan ook krijgen.²⁶⁸ Dit lijkt op het eerste zicht een overtuigende bevinding, ware het niet dat risicoaansprakelijkheid een significant probleem met zich meebrengt, met name ingeval van insolvable ondernemingen. Want wat gebeurt er wanneer een onderneming over een beperkt eigen vermogen beschikt? Stel dat een onderneming slechts een vermogen van 800 op het spel heeft staan. De totale kost zal dan, in de praktijk, voor om het even welk zorgniveau, niet groter zijn dan 800. De onderneming heeft vervolgens geen incentive meer om preventiekosten te maken van niveau C, dat nochtans het optimale niveau is. Integendeel zal hij dus kiezen voor het laagste zorgniveau, en slechts preventiekosten maken ter grootte van 100. Deze kosten zijn immers zeker, terwijl het niet zeker is of er schadevergoeding zal moeten betaald worden.

Dit probleem doet zich niet voor bij schuldaansprakelijkheid. Daar houdt de onderneming zich enkel bezig met de preventiekosten, aangezien die hem wettelijk zijn opgelegd. Als hij het wettelijk voorziene niveau van voorzorg aan de dag legt, kan hij niet meer aansprakelijk gesteld worden indien toch nog een ongeval gebeurt. De onderneming heeft 800 in bezit, en zal dus investeren in preventieniveau C.²⁶⁹ Dit wordt geïllustreerd in figuur 5.

Preventie-niveau	Kosten van preventie	Bedrag schade-vergoeding	Kans op schade	Verwachte schade	Totale kosten	Totale kosten dader
A	100	10.000	20%	2000	2100	800
B	300	10.000	16%	1600	1900	800
C	600	10.000	12%	1200	1800	800
D	900	10.000	10%	1000	1900	800

Figuur 5. Bron: B. DEPOORTER, *Cursus Rechtseconomie*, onuitg., s.d., ongepag.; M. FAURE, *Economic Criteria for Compulsory Insurance*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2005-4, Maastricht, 2005, 26p. (15.08.2013, University of Maastricht:

<http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=7051>).

Het invoeren van een systeem van risicoaansprakelijkheid is dus efficiënt, maar enkel voor zover het gepaard gaat met voldoende solvabiliteitsgaranties. De verplichte verzekeringsvereiste is er daar een van. Hieruit zouden we dan ook kunnen concluderen dat aan bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten beter risicoaansprakelijkheid wordt opgelegd, gecombineerd met solvabiliteitsgaranties. Er zijn evenwel twee bijkomende factoren die van belang zijn en die we hier nog niet hebben besproken. Het gaat enerzijds om het activiteitsniveau en anderzijds om het onderscheid tussen unilaterale en bilaterale ongevallen.²⁷⁰ De term activiteitsniveau slaat op het feit dat de kans op ongevallen niet enkel wordt beïnvloed door de voorzorg die aan de dag wordt gelegd, maar evenzeer door de mate waarin de activiteit wordt uitgeoefend. Mensen moeten dus worden geprikkeld om hun activiteitsniveau zo laag mogelijk te houden. Daarnaast is ook de rol van de gelaedeerde van groot belang. Tot hiertoe zijn we er van uitgegaan dat de kans op ongevallen enkel wordt beïnvloed door de laedens. Dit is echter niet steeds het geval. Voor bewakingsactiviteiten geldt dat de kans op schade nagenoeg steeds ook door de gelaedeerde kan worden beïnvloed. Nu is het zo dat voor bilaterale ongevallen het activiteitsniveau van ofwel de gelaedeerde, ofwel de laedens te hoog zal zijn, afhankelijk van het type aansprakelijkheid dat geldt. De keuze moet daarom worden

²⁶⁸ L. VISSCHER, "Onrechtmatiggedaadsrecht" in W. WETERINGS (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 74.

²⁶⁹ M. FAURE, *Economic Criteria for Compulsory Insurance*, o.c., 11-12.

²⁷⁰ L. VISSCHER, *l.c.*, 75-76.

gemaakt. Er moet worden nagegaan wat het minst nadelig is. We illustreren dit met een voorbeeld, toegepast op de bewaking. Het activiteitsniveau van bewakingsagenten is hoog. Doch moeten zij nu eenmaal activiteiten uitoefenen; er bestaat een continue nood aan beveiliging. De gelaedeerde is daarom beter geplaatst dan de bewakingsagent om ongelukken te vermijden. Het is voordeliger dat zijn activiteitsniveau wordt ingeperkt, dan dat van de bewakingsagent. Nemen we de situatie waarbij een student door een portier de toegang geweigerd wordt aan de inkom van een festival. De kans bestaat dat de student toch probeert binnen te glippen, waarbij de portier dit zal proberen tegen te gaan, en een kans op een ongeluk ontstaat. In een systeem van risicoaansprakelijkheid zal de student weten dat de portier steeds aansprakelijk gesteld zal worden voor enige schade die hij berokkent, ongeacht de voorzorg die hij genomen heeft, en zal de student geprikkeld zijn om toch proberen binnen te geraken. Zijn activiteitsniveau wordt niet beïnvloed en is te hoog. Hij weet immers dat als de portier hem schade berokkent, die portier zal moeten opdraaien voor de schade. De student wordt geprikkeld om te proberen binnen te glippen. Daarentegen zal de student die weet dat de portier enkel schadevergoeding zal moeten betalen wanneer niet genoeg voorzorg is genomen, geen poging ondernemen om toch door de ingang te geraken. Het zou immers kunnen gebeuren dat de bewakingsagent hem de weg verspert, waarbij de student per ongeluk ten val komt, en waarbij kan geoordeeld worden dat de bewakingsagent een voldoende niveau van voorzorg aan de dag heeft gelegd, met als gevolg dat de student niet zal worden vergoed. Uit deze analyse blijkt dat schuldaansprakelijkheid bijgevolg veel voordeliger is in een bewakingscontext. Het nadeel van het feit dat bewakingsagenten te veel activiteiten uitoefenen valt lager uit dan het nadeel van potentiële benadeelden die te veel activiteiten uitoefenen.

Om de keuze te maken tussen beide soorten aansprakelijkheid, moeten ten slotte ook de systeemkosten in rekening worden gebracht. Risicoaansprakelijkheid kan goedkoper zijn omdat er eerder zal worden geschikt. De schade is berokkend, en er moet, in tegenstelling tot bij schuldaansprakelijkheid, niet worden nagegaan of er voldoende voorzorgsmaatregelen werden genomen. Anderzijds is het mogelijk dat minder rechtszaken zullen worden aangespannen in een systeem van schuldaansprakelijkheid, omdat de gelaedeerde niet zeker is of hij de fout van de laedens zal kunnen aantonen.²⁷¹

3.2.2.3 *Besluit*

Vanwege de invloed van de benadeelde op de kans op schade is het huidige systeem van schuldaansprakelijkheid te verkiezen boven dat van risicoaansprakelijkheid. Rekening moet evenwel worden gehouden met de systeemkosten, die niet te hoog mogen oplopen. In een systeem van schuldaansprakelijkheid hebben we gezien dat een verplichte aansprakelijkheidsverzekering niet noodzakelijk is vereist. De verzekering is van minder groot belang omdat de beloning op goed gedrag groter is, zodat het reeds voor ondernemingen met een relatief klein vermogen de moeite loont om zich aan de norm te houden.²⁷² Om zeker te zijn kunnen eventueel alsnog maatregelen worden opgelegd, maar dan gaat de voorkeur uit naar andere solvabiliteitsgaranties, vanwege de nadelen die aan de verplichte aansprakelijkheidsverzekering zijn verbonden.

Nog dit: de wet stelt dat de werkgever burgerrechtelijk aansprakelijk is voor het betalen van de geldboete die zijn bestuurders, leidinggevend personeel, uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.²⁷³ Deze vorm van aansprakelijkheid, ook “kwalitatieve” of “samengestelde” aansprakelijkheid genoemd²⁷⁴, heeft de wetgever in het leven geroepen om ervoor te

²⁷¹ *Ibid.*, 75.

²⁷² *Ibid.*, 74.

²⁷³ Art. 19 § 5 lid 5 Wet Private Veiligheid.

²⁷⁴ H. BOCKEN en I. BOONE, *o.c.*, 93.

zorgen dat de werkgever geprikkeld wordt om zelf strikt te controleren of zijn personeel de wet niet overtreedt.²⁷⁵ Ook hier kan de rechtseconomie worden aangewend om de efficiëntie van deze maatregel te beoordelen. Het zou ons evenwel te ver leiden om hier in deze masterproef dieper op in te gaan.

3.3 Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en tot opheffing van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft onlangs een wetsontwerp voorgelegd dat de regelgeving rond de private veiligheidszorg ingrijpend pogt te veranderen. Het is daarom interessant om het hier te behandelen. We benadrukken dat het gaat om een ontwerp van wet, en dat de wetgevende procedure nog moet worden doorlopen. In dit deel van de scriptie gaan we na welke de voornaamste bepalingen zijn die in dit ontwerp naar voren worden geschoven. Zo zijn enkele punctuele wijzigingen aangebracht in de wet op de private en bijzondere veiligheid. De belangrijkste veranderingen, echter, zijn de incorporatie van de regelgeving betreffende de privé-detectives in de wet op de private en bijzondere veiligheid, alsook een grondige inhoudelijke herziening van de regels rond de privé-detectives. Bovendien wordt de benaming “privé-detective” vervangen door de meer neutrale benamingen van “privaat onderzoeker”, “onderneming voor privaat onderzoek” en “interne dienst voor privaat onderzoek”.

3.3.1 Wijzigingen aan de huidige Wet Private Veiligheid

Vooreerst wordt het verbod opgeheven dat bestond op de uitvoering van opdrachten voor publiekrechtelijke rechtspersonen (tenzij toestemming was verkregen van de minister van Binnenlandse Zaken). De redenen die worden aangegeven zijn dat het eigenlijk alom bekend is dat dit toch gebeurt, omdat hierbij in de praktijk geen noemenswaardige problemen ontstaan, en omdat deze opdrachten slechts zeer uitzonderlijk moeten geweigerd worden. Voor activiteiten van privaat onderzoek is dit echter delicaat, en geldt een dergelijk verbod wel.

Daarnaast wordt onderaanneming door bewakingsondernemingen, behoudens in bepaalde uitzonderlijke gevallen, verboden. Onderaanneming wordt immers door sommige ondernemingen gebruikt om te werken met schijnzelfstandigen. Dit verbod is in het leven geroepen met akkoord van de sector zelf.

Een onderneming kan ook enkel nog een verlenging van de vergunning of de erkenning verkrijgen voor de activiteiten die zij werkelijk heeft uitgeoefend in de loop van de twee jaren voorafgaand aan de vervaldag van de vergunning of van de erkenning. Dit om ervoor te zorgen dat wie door de overheid vergund is om een activiteit uit te oefenen, daartoe ook de ervaring, de middelen en de expertise heeft.

De procedure voor de intrekking als sanctie is omwille van respect voor de rechten van verdediging administratief omslachtig, langdurig en zwaar. Hieraan wordt tegemoet gekomen door mogelijk te maken dat de vergunning of de erkenning van rechtswege wordt ingetrokken in een

²⁷⁵ Memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 1988-89, nr. S05170005, 20.

welbepaald aantal gevallen. Voor de identificatiekaart wordt in dezelfde mogelijkheid voorzien, en in het ontwerp wordt een opsomming gegeven van de gevallen waarin die mogelijkheid bestaat.

Een onderneming of instelling kan de (verlenging van haar) vergunning of erkenning niet verkrijgen als zij sociale of fiscale schulden heeft, schulden heeft ingevolge de toepassing van de wet of zijn uitvoeringsbesluiten, of als ze de sociale of fiscale wetgeving niet respecteert. Fraude wordt op deze manier uit de sector geweerd, en eerlijke concurrentie wordt bewerkstelligd. Dit achtte de indiener van het ontwerp noodzakelijk aangezien het college van de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude de private veiligheidssector geïdentificeerd had als risicosector. Daarom mogen ondernemingen en instellingen, om vergund of erkend te worden of daartoe de vernieuwing te bekomen, geen fiscale en sociale schulden hebben gelijk aan of hoger dan 2500 euro, tenzij er een afbetalingsplan correct wordt nageleefd, en moeten ze voldoen aan de verplichtingen ingevolge de sociale en fiscale wetgeving.

De ondernemingen en instellingen mogen bepaalde natuurlijke personen of rechtspersonen niet als bestuurders hebben, noch als zaakvoerders, lasthebbers, personen bevoegd om de onderneming of instelling te verbinden of personen die de controle uitvoeren over de onderneming of instelling. Deze bepaling werd in het ontwerp opgenomen omdat het voorkomt dat personen, wanneer ze zwaar beboet worden, het faillissement aanvragen, om onmiddellijk daarna een nieuwe onderneming op te starten, en zo de uitvoering van de aan hen opgelegde sancties ontlopen. Bovendien proberen bepaalde personen de voorwaarden die aan leidinggevend personeel zijn opgelegd te ontlopen door bijvoorbeeld meerderheidsaandeelhouder te worden, een functie die tot op heden niet onder het leidinggevend personeel valt, om op die manier alsnog controle uit te oefenen op de onderneming. Sommigen zetten een stroman aan het hoofd van de onderneming of instelling. Daarom vallen personen die de controle uitoefenen over de firma en in de praktijk de feitelijke leiding hebben ook onder het leidinggevend personeel en moeten zij bijgevolg ook voldoen aan de opgelegde voorwaarden.

Het overstapverbod van de publieke naar de private sector wordt ingekort van vijf naar twee jaar. Bovendien geldt er helemaal geen overstapverbod meer voor aspirant-agenten, die slechts hun opleiding hebben aangevat en hun toekomst toch eerder in de private sector dan bij de politie zien.

Administratief personeel dat belast is met de handelsbetrekkingen met de cliënten voor rekening van een bewakingsonderneming of beveiligingsonderneming, moeten voldoen aan de opleidingsvereisten. Deze commercieel afgevaardigden hebben contact met de klanten en onderhandelen over de inhoud van de contracten, en moeten daarom weten wat wettelijk mag en niet mag.

In de huidige wet is toegangscontrole enkel mogelijk om te vermijden dat gevaarlijke voorwerpen of wapens op een plaats worden binnengebracht. Vanaf nu zou dit niet meer gelden voor wat betreft de controle in luchthavens, havens of stations, waarbij personen zich naar een plaats begeven buiten de landsgrenzen. Bovendien mag de controle van de kledij nu ook systematisch gebeuren. De tot op heden geldende voorwaarde dat kledijcontrole afhankelijk was van aanwijzingen dat de betrokkene een wapen of gevaarlijk voorwerp droeg, wordt opgeheven, omwille van het moeilijk operationeel, het niet efficiënt, en het risicovol zijn van deze voorwaarde in de praktijk.

Ook bewakingsondernemingen zouden vanaf nu, op basis van dit ontwerp, voorafgaand aan de uitoefening van hun activiteiten een schriftelijke overeenkomst moeten afsluiten met de opdrachtgever. De minister van Binnenlandse Zaken kan de regelingen bepalen die in de overeenkomst moeten worden opgenomen.

De bevoegdheden worden op een aantal punten uitgebreid. Eén van deze wijzigingen houdt in dat bewakingsondernemingen nu kunnen worden ingezet bij de bewaking van evenementen georganiseerd door de overheid.

Omwille van de praktische onhaalbaarheid omdat deze handelingen frequent gesteld worden, moeten de veiligheidsagenten voor identiteitscontroles en de gevallen waarbij een handeling op de

openbare weg wordt gesteld geen formulieren meer invullen en afleveren aan de betrokkenen noch deze opnemen in een centraal register.

3.3.2 Van twee wetten naar één gecoördineerde wet

De indiener van het ontwerp heeft ervoor geopteerd om de private onderzoekers onder dezelfde structuur te plaatsen als die van de Wet Private Veiligheid. Eén wet blijft over, zijnde een gecoördineerde versie van die Wet Private Veiligheid. De Detectivewet wordt opgeheven. De redenen die de minister hiertoe aanhaalt zijn de coherentie, het voorkomen van overbodige regelgeving, het genereren van een betere marktkennis voor de overheid, en meer duidelijkheid voor klanten. Het onder een en dezelfde wet plaatsen van alle activiteiten van private veiligheid, harmoniseert dus de wetgeving rond private opsporing met deze rond de andere private veiligheidsactiviteiten. Dit brengt enkele vormelijke veranderingen mee aan de Wet Private Veiligheid, waarvan dit wetsontwerp gewag maakt. Zo zouden er enkel nog ondernemingen voor privaat onderzoek of interne diensten voor privaat onderzoek bestaan, naar analogie met de ondernemingen en diensten uit de huidige versie van de wet. Deze entiteiten zullen een vergunning moeten bekomen van de Minister van Binnenlandse Zaken. Van de vergunning voor natuurlijke personen, zoals vandaag bepaald in de Detectivewet, wordt afgestapt. Vergunningen worden enkel nog verleend aan ondernemingen en interne diensten, waarbij alle personeel, ook het leidinggevende, aan wettelijke vereisten onderworpen is. De ondernemingen en interne diensten voor privaat onderzoek worden nu ook gezien als “opdrachthouder”. Het gaat meer bepaald om de natuurlijke persoon die in naam van de onderneming of dienst, de opdracht aanvaardt. Hij is de eindverantwoordelijke ten aanzien van de opdrachtgever en heeft ook een zekere verantwoordelijkheid voor de correcte uitvoering van de opdracht door private onderzoekers. Omwille van dit bijzonder statuut is het opportuun hem als leidinggevend personeel te beschouwen. De vergunningstermijn van tien jaar, die geldt in de huidige detectivewet, wordt op vijf jaar gebracht, net zoals dit reeds het geval is voor bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten en ondernemingen voor veiligheidsadvies. Bewakingsondernemingen mogen vandaag ook een vergunning aanvragen als beveiligingsonderneming of onderneming voor veiligheidsadvies. Daar komt nu de interne dienst voor privaat onderzoek bij. Ondernemingen voor privaat onderzoek mogen op basis van dit ontwerp ook een vergunning aanvragen als onderneming voor veiligheidsadvies. Het zou een wens zijn geweest van de markt dat dit mogelijk werd. De huidige opleidingsinstellingen voor privé-detectives worden onder hetzelfde stelsel gebracht als de bestaande opleidingsinstellingen voor bewaking en beveiliging. Van private onderzoekers wordt hetzelfde niveau van afwezigheid van veroordelingen verwacht dan van uitvoerend personeel van ondernemingen voor veiligheidsadvies. De controlebevoegdheden uit de bestaande detectivewet en deze in de Wet Private Veiligheid worden gecoördineerd. Andere harmoniseringsmaatregelen zijn dat het administratief sanctiemechanisme, zoals reeds voorzien in de huidige Wet Private Veiligheid, nu ook wordt toegepast op de wettelijke inbreuken inzake privaat onderzoek, dat het fonds voor de bewakingsondernemingen nu het fonds voor de ondernemingen, diensten en instellingen van private en bijzondere veiligheid wordt genoemd, en dat in de wet wordt benadrukt dat niemand mag gebruik maken van de dienstverlening van een niet-vergunde onderneming voor privaat onderzoek. De indiener van het wetsontwerp vermeldt nog dat de wet van openbare orde is. Het gaat om regels waar niet vrijwillig van mag worden afgeweken. Vanzelfsprekend gelden ook de andere bepalingen (zoals het jaarlijks moeten opmaken van een activiteitenverslag) uit de huidige wet nu ook voor de private onderzoekers, en dus niet enkel de hierboven aangehaalde wijzigingen (en waarvoor aanpassingen in de wettekst nodig waren).

3.3.3 Veranderingen aan het statuut van de privé-detective

Vooreerst vermelden we dat, zoals reeds aangehaald, het wetsontwerp een nieuwe benaming voor de huidige “privé-detective” voorstelt. De sector zelf haalt hiervoor het negatieve imago aan waaronder privé-detectives al eens gebukt gaan, een beeldvorming die zijn oorzaak kent in de film- en boekenwereld. De meeste huidige privé-detectives oefenen bovendien een beroepsactiviteit uit onder een andere benaming, zoals deze van verzekeringsinspecteur, expert, forensisch onderzoeker, enzovoort. De buitenlandse wetgeving spreekt overigens evenmin over privé-detectives, maar gebruikt modernere benamingen. Naast deze naamsverandering achtte de regering een wetswijziging aangaande de rechten en plichten van privé-detectives dringend nodig, en wel om de volgende redenen. In eerste instantie is de verregaande inmenging van privé-detectives in het privé-leven van burgers een hinderpaal. De domeinen waarin zij actief zijn en op zoek gaan naar informatie, zoals de financiële toestand, het beroepsverleden, de vriendenkring en het liefdesleven van personen, zijn net diegene die behoren tot de intieme levenssfeer. De onderzochte persoon verkeert hier in de zwakste rechtspositie en moet daarom beschermd worden. Een tweede probleem is dat de personen waarover informatie wordt ingewonnen, niet weten dat zij het voorwerp uitmaken van een privaat onderzoek. Er geschiedt bijgevolg geen controle op de handelingen van de privé-detective. Een autoregulerend effect, waarbij de detective zou worden aangespoord om de rechten van de onderzochte persoon te respecteren, blijft uit. Op dit vlak verschilt de private opsporing erg van de andere sectoren binnen de private veiligheid. Ten derde staan de detectives onder sterke tijds- en financiële druk van hun opdrachtgever, waardoor ze minder aandacht besteden aan de naleving van de wet. Een vierde vaststelling is dat het permanente overheidstoezicht door de procureur des Konings, dan wel de onderzoeksrechter, hier afwezig is, terwijl dit toezicht wél geregeld is bij de publieke politiediensten. Als gevolg van de technologische evolutie, ten slotte, wordt het steeds makkelijker om op een indringende wijze controle uit te oefenen op het gedrag van medeburgers. De tekst haalt verder nog de scheefgetrokken verhouding aan tussen de politiediensten en de private opsporingssector op het gebied van de bevoegdheden die mogen worden uitgeoefend. Waar politieambtenaren over meer opsporingsbevoegdheden zouden moeten kunnen beschikken dan hun collega's in de private sector, is vandaag het omgekeerde scenario realiteit. Bij de totstandkoming van de Detectivewet was onvoldoende oog voor deze knelpunten, aldus stelt de indiener van het ontwerp. Andere problemen lagen toen aan de basis van een regulering van de sector, zoals de destijds vaak voorkomende contacten, netwerking en informele informatiestromen tussen private en publieke speurders.

Om de voorgaande redenen wordt de regelgeving met betrekking tot de private opsporing ingrijpend gewijzigd. In wat volgt bespreken we het nieuwe statuut van de private onderzoeker, zoals voorgesteld in het ontwerp van wet. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op: een maximale transparantie naar de onderzochte persoon; bepaalde kwaliteitsvereisten aan de verzamelde informatie; de methodes, procedures, middelen en technieken die mogen worden aangewend; de domeinen waarvoor het verboden is gegevens in te winnen; en een maximale controlemogelijkheid voor de toezichthoudende overheid en de rechter aan wie de bevindingen van de private onderzoeker worden voorgelegd.

Het belangrijkste motief voor deze wetsherziening is de bescherming van de burger. De memorie van toelichting heeft veel aandacht voor de Wet Bescherming Persoonsgegevens²⁷⁶. Het is zo dat deze steeds nageleefd moeten worden, behalve in die gevallen waarin het uitdrukkelijk anders is bepaald. Men heeft ervoor geopteerd om in de wet zelf te schrijven wat dit impliceert voor het privaat onderzoek. De bepalingen rond private opsporing die in dit ontwerp zijn opgesteld, worden door de

²⁷⁶ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *B.S.* 18 maart 1993.

minister benaderd als een afwijkende sectorregelgeving van de algemene Wet Bescherming Persoonsgegevens. Omwille van de specificiteit van de beroepsuitoefening van privé-detectives, zijn dus aangepaste beschermingsregels ingebouwd. Dit moet de rechtszekerheid vergroten, want de bepalingen in de Wet Bescherming Persoonsgegevens zijn niet altijd even aangepast aan de specificiteit van het privaat onderzoek. Bovendien laat deze werkwijze toe verschillende waarden en belangen ten opzichte van elkaar af te wegen.

De wijzigingen gebeuren voor het overgrote deel door middel van de invoeging van een extra hoofdstuk in de Wet Private Veiligheid. “Hoofdstuk III^{ter}”, met bepalingen die van toepassing zijn op de activiteiten van privaat onderzoek, zou volgen na het huidige hoofdstuk III^{bis}, dat betrekking heeft op de veiligheidsdiensten. In wat volgt bespreken we de voornaamste veranderingen die door dit ontwerp van wet aan het statuut van de privé-detective (private onderzoeker) worden aangebracht.

3.3.3.1 Toepassingsgebied

Het verzamelen of analyseren van informatie aangaande goederen valt niet meer onder het toepassingsgebied van de private opsporing. Om deze activiteiten uit te oefenen is dus geen vergunning meer vereist. Zo wordt een einde gemaakt aan de onzekere positie van bepaalde experts, en ook worden op deze manier door de wet geen ongewilde activiteiten gevat. Wanneer echter door het verzamelen van informatie van goederen inlichtingen over de draagwijdte van gebeurtenissen of het gedrag van personen wordt beoogd, valt de activiteit wel degelijk onder het toepassingsgebied van de wet. Aan de beroepen die uitgezonderd worden door of krachtens de Detectivewet worden de ondernemingen voor handelsinformatie toegevoegd.

3.3.3.2 Verboden onderzoeksdomeinen

Het is privé-detectives vandaag verboden onderzoeken in te stellen naar seksueel gedrag. Twee uitzonderingen gelden echter, met name de opdrachten in het kader van echtscheidingsprocedures en de onderzoeken naar seksuele praktijken die in strijd zijn met de wet. Deze uitzonderingen worden nu geschrapt. Er bestaat dus een geheel verbod aangaande onderzoek omtrent het seksuele leven. De eerste uitzondering wordt beschouwd als niet meer relevant omdat het regime van echtscheiding op grond van bepaalde feiten, zoals overspel, niet langer bestaat. De tweede uitzondering betreft een delicate aangelegenheid, en de indiener van het ontwerp acht het aangewezen dat enkel de politiediensten hiermee belast worden.

Drie verboden onderzoeksdomeinen zijn nog toegevoegd, omwille van bepaalde bepalingen van de Europese richtlijn en de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Het gaat vooreerst om verdeningen, vervolgingen of veroordelingen voor het plegen van misdrijven, administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen. Het tweede verboden onderzoeksdomein behelst de geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken en administratieve gerechten. Ten slotte is informatie met betrekking tot inlichtingen op het werkgebied van inlichtingendiensten of inlichtingen over sociale conflicten of verstoringen van de openbare orde verboden terrein voor de private onderzoeker. Deze activiteiten moeten, aldus de regering, voorbehouden blijven aan de daartoe bevoegde overheidsdiensten. Een uitzondering op het verbod om gegevens over iemands gezondheidstoestand in te zamelen wordt in het leven geroepen. Verzekeringsondernemingen worden vaak geconfronteerd met (pogingen tot) fraude in geval van lichamelijke letsels; bij de controlerende geneesheer worden pijnen geveinsd teneinde een uitkering te bekomen. In dergelijke situaties mag, onder strikt bepaalde voorwaarden, een privaat onderzoek gevoerd worden. Echter mogen enkel de activiteiten en de gedragingen van de betrokkene worden nagegaan. Het gaat dus louter om indirecte informatie. Directe informatie, met name welke ziekte of welk letsel betrokkene heeft, mag niet worden nagegaan.

Indien de opdrachtgever een verzekeringsmaatschappij is en de private onderzoeker de

informatie enkel bij de betrokkene en met diens toestemming bekomt, vervalt het verbod op het verzamelen van informatie aangaande het lidmaatschap van een ziekenfonds en informatie betreffende de gezondheidstoestand.

Het ontwerp stelt verder nog dat eventueel bijkomende domeinen kunnen worden vastgesteld waarover het inwinnen van informatie door een private onderzoeker verboden of beperkt wordt, indien dit nodig zou blijken.

Het probleem dat privé-detectives vandaag al eens de verbodsbepalingen betreffende bepaalde privacygevoelige informatie omzeilen, door gegevens niet expliciet te vermelden maar wel contextuele gegevens te rapporteren waaruit de opdrachtgever deze verboden informatie kan afleiden, heeft de indiener van het ontwerp ertoe genoopt ook deze handelingen te verbieden.

3.3.3.3 De relatie met de opdrachtgever

Vandaag moeten privé-detectives niet nagaan of de opdrachtgever wel een objectief en gerechtvaardigd belang heeft. Ze kunnen dus hun ogen sluiten voor eventuele malafide bedoelingen en de opdracht zonder meer aanvaarden. Daarom bepaalt dit ontwerp dat dergelijke opdrachten niet meer mogen worden uitgevoerd. Een objectief en gerechtvaardigd belang hangt af van het voorwerp (de opdracht mag geen misdrijf uitmaken of mag niet uitgevoerd worden in strijd met de wet) en de oorzaak (bijvoorbeeld een kwaadwillig doel) van de opdracht. De opdrachthouder moet dit dus voorafgaand aan de opdracht nagaan, en moet zijn handelingen staken wanneer hij tijdens de uitvoering van zijn opdracht zou merken dat aan deze voorwaarde niet of niet langer is voldaan. Eerder vermeldden we reeds dat recentelijk het inzetten van privé-detectives door werkgevers ter controle van hun werknemers sterk in opspraak is gekomen. Het ontwerp vaardigt daarom nieuwe regulering uit op dit gebied. Om als opdrachthouder nog langer onderzoeken te mogen aanvaarden van werkgevers naar hun werknemers, geldt nu dat de toelating voor, alsook de vereisten en de modaliteiten van private onderzoeken op de werkvloer, uitdrukkelijk voorzien moeten zijn in een collectieve arbeidsovereenkomst. Indien dit niet zo is, dan moet hierin voorzien zijn in een beslissing van de ondernemingsraad, en bij ontstentenis van een ondernemingsraad, in een overeenkomst tussen de werkgever en de vakbondsafvaardiging. Bij ontstentenis van een vakbondsafvaardiging, ten slotte, moet het minstens bepaald zijn in het arbeidsreglement van de onderneming. Een voorstel wordt gedaan tot het regelen van deze materie in een nationale arbeidsovereenkomst tussen werkgevers en werknemers.

De bestaande schriftelijke overeenkomst (indien de opdrachtgever niet de werkgever is van de privé-detective) en het schriftelijk opdrachtenregister (indien de opdrachtgever wel de werkgever is) worden afgeschaft en vervangen door een schriftelijk onderzoeksopdrachtdocument, dat moet worden gebruikt in beide gevallen. Een belangrijk verschil is dat de bepaling in verband met de nietigheid, voorzien in de huidige Detectivewet, wordt opgeheven: het was de mening van de minister dat een systeem waarbij het niet respecteren van de geringste vormvereiste tot nietigheid kan leiden, niet in verhouding staat tot de doelstelling.

Het verbod dat de privé-detective in de huidige regeling moet respecteren om gedurende een periode van drie jaar vanaf het eindverslag aan zijn opdrachtgever opdrachten te aanvaarden die strijdig zijn met diens belangen, wordt afgeschaft omwille van te vaag en te verregaand. Nu geldt dat de private onderzoeker geen gegevens, afkomstig uit een onderzoeksdossier aangemaakt in opdracht van een vorige opdrachtgever, mag aanwenden in een huidig privaat onderzoek, tenzij dit gebeurt in een interne dienst voor privaat onderzoek. Bovendien is het nu zo dat noch de opdrachthouder, noch de private onderzoeker opdrachten, in uitvoering in dezelfde onderneming of uitgevoerd door dezelfde private onderzoeker, mag aanvaarden van een persoon die als betrokkene voorkomt in een lopend privaat onderzoek.

3.3.3.4 Bepalingen betreffende de ingezamelde informatie

De private onderzoeker is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens waarmee hij in aanraking komt. Nieuw is dat de informatie die de private onderzoeker in zijn onderzoeksrapport optekent, moet voldoen aan de criteria van rechtmatigheid en nauwkeurigheid. Indien de bevindingen van de private onderzoeker onvoldoende vaststaan of onderbouwd zijn, moet hij in zijn rapport duidelijk aangeven of er twijfel kan bestaan over het waarheidsgehalte van bepaalde gegevens, en moet hij indien nodig de context schetsen waarin de gegevens werden verzameld. De informatie die voorkomt in het onderzoeksrapport moet toereikend, ter zake dienend zijn en mag niet overmatig zijn vanuit het oogpunt van het in het onderzoeksopdrachtdocument omschreven gerechtvaardigd doel van de opdrachtgever.

De opdrachtgever mag de informatie opgenomen in het onderzoeksrapport enkel en alleen aan derden bekend maken voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de verdediging van zijn gerechtvaardigde belangen en mag het onderzoeksrapport en de erin opgenomen informatie niet langer bewaren dan de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn gerechtvaardigd belang. Hij moet de onderzoeksresultaten dus vernietigen als hij er geen gevolg wenst aan te geven.

3.3.3.5 Bepalingen met betrekking tot de onderzochte persoon

De privacywetgeving legt de verplichting op van transparantie: een onderzochte persoon moet op het moment van de registratie steeds geïnformeerd worden van het feit dat over hem gegevens worden verzameld. Deze vereiste valt moeilijk te combineren met het belang van waarheidsvinding, dat nu eenmaal speelt in de private opsporing. De minister stelt dat ze daarom een tussenweg heeft voorgesteld. Vooreerst mag in twee soorten onderzoeken de opsporing pas worden aangevat indien de betrokkene hiervoor zijn toestemming heeft verleend en nadat hij kennis heeft gekregen van de identiteit van de opdrachtgever, de reden van het privaat onderzoek en de aard ervan. Het gaat vooreerst om achtergrondonderzoeken, met name onderzoeken naar aspecten van de vroegere of huidige burgerlijke staat, of de familiale, financiële, of professionele situatie van een persoon, informatie die moet dienen om na te gaan of de betrokkene het vertrouwen van de opdrachtgever kan genieten om met hem een verbintenis aan te gaan. Een tweede type onderzoek is datgene dat tot voorwerp heeft de woon- of verblijfplaats van een natuurlijke persoon vast te stellen. De private onderzoeker zal immers vaak de gevolgen niet kunnen inschatten van het verstrekken van deze gegevens aan de opdrachtgever. De opdrachtgever kan kwalijke bedoelingen hebben (een voorbeeld is dat van een man die zijn echtgenote laat opsporen die voor hem op de vlucht is). De toestemming in dit tweede type onderzoek is echter niet vereist in drie gevallen: indien de kennis van de woon- of verblijfplaats voor de opdrachtgever noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen, indien de kennis moet dienen voor het beheer van de eigen juridische geschillen van de opdrachtgever, of indien de betrokkene onbekwaam is of op een andere wijze niet in staat is om zijn eigen belangen te behartigen en de opdrachtgever zijn belangen behartigt.

Buiten deze twee gevallen mag een onderzoek dus worden aangevat zonder de onderzochte persoon voorafgaandelijk op de hoogte te brengen. Achteraf moet dit echter wel gebeuren, tenminste indien de opdrachtgever gevolg wil geven aan de onderzoeksresultaten. Hij moet dan de opdrachthouder verwittigen, die de betrokkene en elke in het rapport identificeerbare persoon waarover gegevens zijn ingewonnen inlicht. Alle details worden meegedeeld: het feit dat aangaande zijn persoon een onderzoek is gevoerd, de reden en de aard van het onderzoek, de onderzoeksmethoden die hierbij werden gebruikt, de begin- en einddatum van het onderzoek, de onderzoeksbevindingen jegens hem en de identiteit van de opdrachtgever en van de organisatie die het onderzoek heeft uitgevoerd. Zolang de betrokkene(n) dit recht op verbetering en aanvulling niet hebben kunnen uitoefenen, mag de opdrachtgever geen gevolg geven aan de informatie uit het

onderzoeksrapport. De opdrachthouder moet zijn opdrachtgever hierover trouwens voorafgaand aan de aanvaarding van de opdracht inlichten. Twee uitzonderingen gelden op deze informatieplicht. Het gaat ten eerste om gevallen waarin de procureur des Konings, aan wie de private onderzoeker meldingsplicht heeft, oordeelt dat de belangen van het voorkomen, het opsporen en het vervolgen van strafbare feiten dat noodzakelijk maken. De tweede uitzondering is wanneer uit de schriftelijke stukken van het onderzoeksdossier blijkt dat de private onderzoeker, vooraleer het eindrapport is overgemaakt aan de opdrachtgever, de betrokken identificeerbare persoon bij wijze van afrondend gesprek heeft gevraagd wat hij op de bevindingen te zeggen heeft, en hem in de gelegenheid heeft gesteld om zijn recht op inzage, aanvulling of verbetering uit te oefenen.

3.3.3.6 Middelen en methoden

De private onderzoeker moet de beginselen van proportionaliteit (evenredigheid van doel en middelen) en subsidiariteit (gematigdheid bij inzet van middelen en methoden) in acht nemen. Hij moet zijn keuzes van middelen en methodes kunnen verantwoorden. Daarom dienen de afwegingen die leiden tot deze keuzes te worden opgenomen in het onderzoeksdossier.

De private onderzoeker mag geen handelingen stellen of middelen aanwenden die wettelijk geregeld zijn voor de leden van de politiediensten, van de gerechtelijke overheid, voor personeelsleden van overheidsdiensten belast met opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, of voor bewakingsagenten. Dit verbod is niet van toepassing op de middelen en methodes die bepaald zijn in de wet zelf, of die de opdrachtgever (andere dan een overheidsdienst), met dezelfde finaliteit als deze van de opdracht zelf, mag aanwenden en voor zover deze regelgeving een delegatie van deze bevoegdheden aan een private onderzoeker toelaat.

De woning is al grondwettelijk en strafrechtelijk beschermd en is dus verboden terrein voor de private onderzoeker. Andere niet publiek toegankelijke plaatsen mag hij slechts betreden indien hij of de opdrachtgever hiervoor de toestemming heeft bekomen van de persoon die het beheer heeft over deze plaats of zijn aangestelde.

Vraaggesprek

Het vraaggesprek (het equivalent van het verhoor door de politie) kan enkel plaatsvinden indien de betrokkene vrijwillig zijn medewerking verleent. De private onderzoeker mag geen vragen stellen, suggesties doen, noch dreigingen uiten of andere handelingen stellen waardoor de indruk kan ontstaan dat de antwoorden van de bevroegde persoon niet in volledige vrijheid zouden zijn geformuleerd. De private onderzoeker moet voorafgaand aan het vraaggesprek aan de bevroegde meedelen: a) welke de reden is waarom hij tot een vraaggesprek wordt verzocht, het doel waarvoor zijn verklaringen kunnen worden gebruikt en op verzoek van welke opdrachtgever; b) dat hij het recht heeft te eisen dat het vraaggesprek in de door hem gekozen taal plaatsvindt en woordelijk in het verslag wordt opgenomen; c) dat hij niet verplicht is op de vragen te antwoorden; d) dat hij het recht heeft het verslag na te lezen en te verbeteren; e) dat hij een afschrift kan bekomen van het verslag; f) dat hij niet verplicht is het verslag te ondertekenen; en g) dat, indien hij dit wenst, hij tijdens het vraaggesprek kan bijgestaan worden door een persoon van zijn keuze.

Om beeld- of geluidsopnamen te mogen maken van een vraaggesprek moet de bevroegde zijn toestemming verlenen, en moet de private onderzoeker hem meedelen dat hij recht heeft op een kosteloze kopie van de registratie. De private onderzoeker moet van elk vraaggesprek een schriftelijk verslag maken, dat verschillende elementen, bepaald in de wet, moet bevatten. Er bestaan additionele voorwaarden voor de uitvoering van vraaggesprekken met minderjarigen. Het gebruik van provocatietechnieken en listen, alsook van undercovertechnieken is verboden.

Observatie

Iedere observatie is verboden op alle plaatsen waar personen de gerechtvaardigde verwachting hebben dat hun intimiteit er beschermd is. De woning valt hieronder, maar ook bijvoorbeeld pashokjes of hotelkamers. Eveneens is observatie verboden op plaatsen die uit hun aard verboden privacygevoelige informatie over de betrokkene kunnen opleveren, zoals bijvoorbeeld de toegang tot een vakbondslokaal. Bij observatie kunnen bepaalde hulpmiddelen worden gebruikt, zoals verrekijkers, teledoziers en nachtkijkers. De private onderzoeker stelt van elke observatie schriftelijk een verslag op, dat wordt opgenomen in het onderzoeksdossier. De duur van de observatie van een en dezelfde natuurlijke persoon is gedurende een en dezelfde opdracht of opeenvolgende opdrachten voor dezelfde opdrachtgever en dezelfde finaliteit beperkt tot maximum 120 al dan niet opeenvolgende uren. Dit is wat bij de politiediensten een “niet-stelselmatige observatie” genoemd wordt. Het werken met foto toestellen en camera's is verboden op plaatsen die door hun aard verboden privacygevoelige informatie opleveren (dit is reeds zo bepaald in de huidige wet), en in de woning of in andere plaatsen waar personen de gerechtvaardigde verwachting hebben dat hun intimiteit er beschermd is (dit is nieuw). Zoals ook reeds in de huidige Detectiewet bepaald is, mogen in andere niet voor het publiek toegankelijke plaatsen geen beeldopnamen worden gemaakt zonder de voorafgaande toestemming van de beheerder van de plaats en van de persoon van wie beelden worden gemaakt. De plaats moet in overeenstemming zijn met de vereisten uit de Camerawet²⁷⁷ en moet dus beschikken over een pictogram dat aankondigt dat beelden kunnen worden gemaakt. In openbare plaatsen en op de openbare weg is het cameragebruik vrij. Tracking-systemen, of met andere woorden apparatuur om de plaatsen te kennen waar een betrokkene zich bevindt of de verplaatsingen die hij uitvoert, zijn verboden. Dit verbod geldt evengoed om in gevallen van diefstal de gestolen goederen op deze manier te traceren. Het gaat dan immers om een exclusieve bevoegdheid van de bewakingscentrales, en kan daarom niet door private onderzoekers worden uitgevoerd.

Andere middelen en methodes

De private onderzoeker kan geen persoonsgegevens opgenomen in niet-publiek toegankelijke geautomatiseerde bestanden raadplegen zonder de toestemming van de betrokkene en van de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor de verwerking van deze gegevens. Deze voorwaarde geldt niet indien de raadpleging van persoonsgegevens met hetzelfde doel als van het privaat onderzoek zijn verwerkt en voor zover de raadpleging ervan geschiedt met de toestemming van de natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor deze verwerking.

De private onderzoeker kan enkel technische onderzoekstechnieken uitvoeren voor het onderzoek van sporen en dit enkel en alleen op goederen die bij een voorval werden achtergelaten (dit komt vaak voor bij privé-detectives die werken voor verzekeringsmaatschappijen). Op personen (bijvoorbeeld vingerafdrukken) is dit dus verboden. De private onderzoeker kan, mits hij de toestemming van de betrokken personen heeft bekomen, een confrontatie en een reconstructie van voorvallen organiseren.

Het is de opdrachtgever, de opdrachthouder en de private onderzoeker verboden niet-publiek toegankelijke informatie in het bezit van publieke rechtspersonen te raadplegen of te doen raadplegen of daartoe aan te zetten, evenmin om ze te bezitten of te verwerken. De enige uitzonderingen die hierop gelden zijn de gevallen waarin de private onderzoeker optreedt in opdracht van de publiekrechtelijke rechtspersoon die houder is van deze informatie, of indien deze mogelijkheid wettelijk is voorzien.

²⁷⁷ Koninklijk besluit tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt, B.S. 21 februari 2008.

3.3.3.7 Documenten

In de Detectiewet is bepaald dat de privé-detective twee soorten schriftelijke documenten moet opstellen en bijhouden met betrekking tot zijn activiteiten. Het eerste document is de schriftelijke overeenkomst met de klant, dan wel het opdrachtenregister, naargelang de relatie met de opdrachtgever. Het wetsontwerp poogt deze twee soorten documenten te harmoniseren in het schriftelijk onderzoeksopdrachtdocument, zoals reeds hoger aangegeven. Een tweede soort documenten zijn de tussentijdse en eindverslagen van de detective aan de klant. Dit ontwerp van wet creëert nu ook een derde type geschrift: het onderzoeksdossier. Per opdracht moet zo'n onderzoeksdossier aangelegd worden, waarin allerhande gegevens moeten worden opgenomen, zoals onder meer een chronologisch overzicht van de door de private onderzoeker verrichtte handelingen van privaat onderzoek, een overzicht van de aangewende methodes en de gebruikte middelen, evenals de verantwoording van de keuze van de aangewende middelen en methodes.

De bestaande archiveringsplicht voor privé-detectives wordt teruggebracht van vijf naar drie jaar, maar die moet minstens duren, in de gevallen waarin de bevindingen naderhand door een rechter worden beoordeeld, tot de datum waarop het niet langer noodzakelijk is dat de rechter de aan hem voorgelegde bevindingen aan de stukken van het private onderzoeksdossier kan toetsen. Wanneer de stukken niet meer bewaard moeten worden, dienen ze te worden vernietigd.

3.3.3.8 Rechtsgevolgen

Aan de bevindingen van privaat onderzoek kunnen slechts rechtsgevolgen worden verleend indien ze zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de bepalingen van deze wet. In het andere geval worden deze elementen nietig verklaard. Deze sanctie geldt voor een groot aantal bepalingen. De minister beoogt hiermee een sterk autoregulerend effect te creëren, zodat private onderzoekers geneigd zullen zijn de regelgeving na te leven omdat anders de onderzoeksbevindingen toch niet in rechte aangewend zullen kunnen worden door de opdrachtgever. De rechter aan wie de bevindingen van een privaat onderzoek worden voorgelegd, gaat ambtshalve na of aan de voorwaarden voldaan is. Indien hij vaststelt dat er niet aan is voldaan, stelt hij de Minister van Binnenlandse Zaken in kennis, zodat die sancties kan nemen.

3.3.3.9 Meldingsplicht

Vandaag is de privé-detective in twee gevallen onderworpen aan een verplichte meldingsplicht aan de procureur des Konings, met name indien hij belast wordt met opsporingen en onderzoeken betreffende feiten die misdaden of wanbedrijven opleveren, en indien hij bij het vervullen van zijn opdracht kennis krijgt van deze feiten. Deze meldingsplicht wordt nu uitgebreid naar kennis over toekomstige wanbedrijven of misdaden. Toestemming van de procureur is vervolgens nodig om aan het privaat onderzoek te mogen beginnen. Dat mag ook indien geen antwoord ontvangen is na dertig dagen. Ook de aard van de gegevens die in bovenstaande gevallen moeten worden gemeld, wordt uitgebreid. De inhoud van de melding wordt specifiek omschreven in het wetsontwerp, ze dient nu alle nuttige onderzoeksbevindingen te bevatten die de private onderzoeker in het kader van de betrokken opdracht bekend zijn. De procureur des Konings die kennis heeft van een lopend privaat onderzoek verricht door een private onderzoeker, kan dus de private onderzoeker gelasten hetzij zijn privaat onderzoek tot een door hem bepaalde datum op te schorten hetzij het onmiddellijk en definitief te beëindigen. Hij kan de private onderzoeker bevelen niet langer aan de opdrachtgever te rapporteren.

De private onderzoeker moet onmiddellijk alle inlichtingen en documenten verstrekken waartoe de gerechtelijke overheid hem verzoekt. Hij verstrekt, voor zover de procureur des Konings hem niet gebiedt het onderzoek te staken of te beëindigen, ook onmiddellijk alle inlichtingen waar de Minister

van Justitie of de Minister van Binnenlandse Zaken, in het raam van hun respectieve bevoegdheden, hem om verzoeken.

Het is de opdrachthouder verboden opdrachten te aanvaarden en de private onderzoeker verboden een privaat onderzoek uit te voeren aangaande feiten die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek, zonder uitdrukkelijke toestemming van de bevoegde onderzoeksrechter.

3.4 Een rechtseconomische visie over privacy

Het ontwerp van wet dat zonet is besproken heeft een duidelijk motief: de bescherming van de privacy. Evenwel lijkt het terrein van de privacy op het eerste zicht niet meteen vatbaar voor economische analyse. In wat volgt tonen we aan dat dit allerm minst het geval is, en leggen we de link met de private opsporing.

3.4.1 Privacybescherming?

De afweging die de regelgeving rond privé-detectives domineert, is die tussen ofwel het delen en exploiteren van persoonsgegevens, ofwel de bescherming ervan.²⁷⁸ De twee conflicterende waarden zijn de bescherming van de opdrachtgever en de bescherming van de onderzochte persoon. De visie die uit het wetsontwerp naar voren komt, streeft duidelijk naar de tweede waarde. Uit het ontwerp blijkt dat de regering van oordeel is dat de overeenkomst tussen een opdrachtgever en een detective externaliteiten met zich meebrengen, namelijk de inmenging in het privé-leven van anderen. Maar is het wel terecht om een inbreuk op iemands privacy als een externaliteit te zien? Verschillende economische studies zijn reeds gemaakt over het privacyfenomeen, waarbij de conclusies niet zelden sterk uit elkaar lopen. Sommige auteurs vinden dat de bescherming van persoonsgegevens de efficiëntie verhoogt, anderen komen net tot de tegenovergestelde conclusie.²⁷⁹ Wij menen dat voor de specifieke kwestie van de privé-detectives de invalshoek van de auteurs van de Chicago School een interessante blik kan werpen op het, toch wel netelige, domein van de privacy. De aard van dit concept maakt immers dat het geen neutrale of positieve gegevens zijn die over individuen worden ingewonnen, maar integendeel kwalijke. Om het privacyconcept goed te kunnen vatten, moeten we eerst en vooral weten wat we eronder moeten verstaan. Posner onderscheidt drie betekenissen van het woord “privacy”.²⁸⁰ De eerste slaat op het beschermen van informatie. De tweede heeft betrekking op het met rust gelaten worden. De derde betekenis is diegene die het EVRM gebruikt wanneer het in artikel 8 heeft over het recht op privacy: het recht op vrijheid en autonomie. Welke betekenis van het woord privacy is nu van toepassing voor wat betreft private opsporing, en is degene die de minister voor ogen had bij het indienen van dit nieuwe wetsontwerp? Het is duidelijk dat een detective die informatie inwint over iemand, daarmee de onderzochte persoon niet belemmert in zijn vrijheid of autonomie. Evenzeer is duidelijk dat personen zich niet zullen aangetast voelen in hun recht op rust en stilte, aangezien privé-detectives per definitie hun opdrachten zo onopvallend mogelijk vervullen. De betekenis van het woord privacy in het kader van de activiteiten uitgevoerd door privé-detectives

²⁷⁸ A. ACQUISTI, *The Economics of Personal Data and the Economics of Privacy*, 2010, 3-4. (15.08.2013, onuitg.: <http://www.heinz.cmu.edu/~acquisti/papers/acquisti-privacy-oecd-22-11-10.pdf>).

²⁷⁹ *Ibid.*, 5-10.

²⁸⁰ R. POSNER, “Privacy, secrecy, and reputation” in *Buffalo Law Review*, 28, (1978), 1, pp. 3-7.

behelst dus privacy in de derde betekenis: privacy in de zin van afgeschermd, persoonlijke informatie. Het is ook deze assumptie van privacy die zich leent tot economische analyse, en waarover de rechtseconomie zich buigt.

De volgende vraag is dan waarom mensen deze informatie geheim willen houden. Posner maakt de vergelijking met de bedrijfswereld.²⁸¹ In de rechtseconomie wordt geprobeerd situaties tegen te gaan die gekenmerkt worden door asymmetrische informatie. Het is dan ook inefficiënt als een verkoper, die voor zijn goederen afzet zoekt, valse of onvolledige informatie verschaft over de kwaliteit ervan. Dit kan leiden tot adverse selection, zoals “the market for lemons” heeft aangetoond. Net zoals hun goederen verkopen mensen echter ook zichzelf. Mensen tonen enkel de goede kanten van zichzelf, en verbergen tegelijkertijd de minder goede kanten, om de andere partij ertoe aan te zetten sociale of professionele transacties met hen aan te gaan. Uit deze handelingen wordt immers voordeel gehaald. De negatieve aspecten houden ze dus evenwel achter, en wanneer hun privacy wettelijk sterk beschermd is, kunnen ze dat ook, met als gevolg dat de tegenpartij over hen geen waarheidsgetrouw beeld kan vormen. Mensen bezitten op dat moment meer informatie dan anderen en verstrekken zo misleidende informatie over zichzelf. Het voorbeeld kan hier gegeven worden van de sollicitant die schadelijke informatie over zichzelf achterhoudt om meer kans te maken om aangenomen te worden. Het gaat hier dus om een vorm van marktfalen. Volledigheid van informatie leidt tot economische efficiëntie, en regels die waken over privacybescherming belemmeren deze efficiëntie. Privacy kan dus gezien worden in de zin van bepaalde kennis over iemand anders. Mensen doen beroep op hun recht op privacy wanneer ze schadelijke informatie over zichzelf willen verhullen. Wanneer men over privacy spreekt, gaat het stevast over informatie die mensen verborgen willen houden, om de omgeving rondom hen te manipuleren. Mensen maken immers dagelijks persoonlijke gegevens publiek, echter zijn dit telkens positieve gegevens, die ze vervolgens aanwenden om er profijt uit te halen. Mensen zijn steeds bezig met hun reputatie. Reputatie verkleint overigens ook de zoekkosten van kopers en verkopers. Maar reputatie moet waarheidsgetrouw zijn. De gelijkenis met fraude is frappant. Waar in onze maatschappij fraude streng wordt bestraft, wordt dit op het niveau van persoonsgegevens niet bestraft, maar integendeel zelfs aangemoedigd, door mensen een eigendomsrecht te geven over die gegevens. Men stelt de dingen anders voor dan ze in werkelijkheid zijn, hetgeen de eigenlijke definitie is van fraude. Het feit dat het nu om informatie gaat die op hun persoon zelf slaat, mag daarin niet meespelen. Mensen het recht geven om hun informatie te verbergen, of hen dus een wettelijk recht op privacy toe te kennen, is zoals verkopers van goederen een wettelijk recht geven om ongunstige informatie achter te houden. Dit alles brengt met zich mee dat de kost resulterend uit de negatieve eigenschappen van een persoon nu wordt doorgeschoven naar, en daarom gedragen door, de andere partij. Het wordt gemakkelijker om te frauderen, en mensen worden er als het ware toe aangemoedigd.²⁸² Laten we ter illustratie een situatie nemen waarin twee personen een zakencontract willen afsluiten, en waarbij de vermogenstoestand van de ene contractpartij een belemmering zou uitmaken om het contract te laten doorgaan. Wanneer die betreffende persoon inderdaad onvoldoende vermogend is, en wanneer hem een eigendomsrecht over de eigen persoonsgegevens wordt toegekend, mag de andere contractant deze informatie niet inwinnen, en komt een transactie tot stand die niet had plaatsgevonden moest informatie volledig beschikbaar zijn geweest. De transactie die tot stand komt is niet welvaartsverhogend. Integendeel vindt slechts een herverdelingseffect van welvaart plaats. Efficiëntie wordt gereduceerd, niet vergroot. Dit verhullen van informatie vindt echter niet enkel plaats in markttransacties in de letterlijke zin van het woord. We beschouwen het woord “markt” hier breder. Nemen we het voorbeeld van een getrouwd koppel. Als de

²⁸¹ R. POSNER, “An economic theory of privacy” in *Regulation*, 9, (1978), 3, pp. 19-22.

²⁸² G. STIGLER, “An introduction to privacy in economics and politics” in *Journal of Legal Studies*, 9, (1980), 4, p. 630.

man in de relatie zijn echtgenote heeft bedrogen, en de vrouw zou daarvan op de hoogte zijn, dan zou aan het huwelijk een einde komen. Dit is een efficiënte uitkomst. De echtgenote zou dus het recht moeten hebben om hiervoor een privé-detective in te schakelen. Indien, evenwel, een onderzoek naar overspel van haar partner door de overheid wordt bestempeld als een inmenging in diens privacy, blijft het huwelijk voortbestaan, terwijl dat eigenlijk niet wenselijk is. De man heeft zijn vrouw nu als het ware twee keer bedrogen.

Mensen verhullen dus bepaalde informatie. Het is net het niet beschikken over deze informatie die een persoon doet beslissen een privé-detective in te schakelen. Het is normaal dat mensen een waarheidsgetrouw beeld willen verkrijgen over anderen, zodat men weet met wie men zaken doet. De informatie die privé-detectives verzamelen doet de informatie-asymmetrie verminderen, en leidt tot efficiëntere transacties. Door een gebrek aan informatie wordt de efficiëntie in een bepaalde markt gereduceerd. Er zijn praktische redenen om iedereen niet wettelijk te verplichten steeds eerlijk te zijn en zichzelf steevast correct voor te stellen, maar wel moet het wettelijk worden toegelaten dat elk, om zich tegen nadelige transacties te beschermen, informatie inzamelt die van belang kan zijn voor het al dan niet aangaan of voortzetten van die transactie, maar die niet bekend werd gemaakt. Het verbieden om op zoek te gaan naar dergelijke informatie, zou vooreerst de transactiekosten bij het onderhandelen over de transactie sterk verhogen. De risico's van het aangaan van de transactie zullen dan immers worden ingecalculeerd. Het zal dan duurder worden voor bijvoorbeeld kredietaanvragers om nog krediet te krijgen. De mobiliteit van mensen zal dalen, en enige verhoging in prijsdispersie zal optreden.²⁸³ Bovendien zal de markt voor private opsporingsdiensten niet verdwijnen. Clandestiene opsporingsdiensten zullen worden aangeboden. Steeds geldt dat, daar waar een vraag is naar een goed of een dienst, een markt ontstaat, en die zal niet verdwijnen omdat regelgeving deze handelingen plots verbiedt. Vraag vindt altijd aanbod, en een markt kan niet zomaar aan banden gelegd worden via repressie. In deze dringt de vergelijking met drugsmarkten zich op. Daarnaast is het ook zo dat zij die vrezes bedrogen te worden door anderen die bepaalde informatie verhullen, andere methoden aan de dag zullen leggen om de benodigde informatie alsnog te bekomen. Nemen we het voorbeeld van een sollicitatiegesprek. Als er restricties bestaan met betrekking tot informatie over het arbeidsverleden van de sollicitant, kan de werkgever ervoor opteren om na aanwerving de betrokkene op de voet controleren. Indien een strafblad niet zou bestaan, kan de werkgever de afwezigheid van vorige jobs als een teken aan de wand beschouwen.²⁸⁴ Bovendien geldt dat mensen die niets te verbergen hebben, informatie spontaan zullen meedelen. Het is immers gunstige informatie, en het speelt dus in hun voordeel om die te vermelden. Anderen daarentegen, die er het zwijgen toe doen, verraden daarmee dat er iets scheelt. Op die manier kan de ongeinformeerde partij, zonder het te moeten vragen, en dus zonder een inbreuk te plegen op de privacy van de tegenpartij, de informatie alsnog te weten komen. Op het eerste zicht zou dit dus een oplossing kunnen zijn, ware het niet dat regelgevers hierop reeds hebben gereageerd door sollicitanten toe te staan te liegen wanneer hen bepaalde "privacygevoelige" vragen worden gesteld.²⁸⁵ Voor al deze alternatieve oplossingen geldt bovendien dat ze minder efficiënt en dus kostelijker zijn.²⁸⁶

Die werknemers die weigeren de informatie te verstrekken die werkgevers van hen verlangen, zullen genoeg moeten nemen met jobs waarin minder naar de informatie in kwestie wordt gevraagd. In die zin is de vermindering in inkomen een prijs die deze personen moeten betalen voor het kunnen

²⁸³ R. POSNER, "An economic theory of privacy", *l.c.*, pp. 21-22; G. STIGLER, *l.c.*, pp. 632-633.

²⁸⁴ G. STIGLER, "An introduction to privacy in economics and politics" in *Journal of Legal Studies*, 9, (1980), 4, p. 629.

²⁸⁵ D. BAIRD, R. GERTNER en R. PICKER, *Game theory and the law*, Cambridge, Harvard University Press, 1994, 140-147.

²⁸⁶ G. STIGLER, *l.c.*, p. 629.

behouden van hun privacy in een markt die dit eigenlijk niet toestaat.²⁸⁷

We hebben dus gezien dat het toekennen van een recht op privacy welvaartsverminderende gevolgen heeft, en moet worden tegengegaan. Als we kijken naar het nieuwe ontwerp van wet, zien we dat het verboden wordt om als opdrachtgever nog langer informatie te laten inwinnen met betrekking tot verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen voor het plegen van misdrijven, administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen die een persoon heeft opgelopen. In de wetenschap van het voorgaande moet duidelijk zijn dat dit een uiterst nefaste ingreep behelst. Een uitzondering moet evenwel bestaan op het steeds kunnen inwinnen van persoonsgegevens. Meer bepaald bestaan er soorten persoonlijke informatie die in wezen niet laakbaar zijn, maar die mensen alsnog verborgen willen houden.²⁸⁸ Zo bijvoorbeeld wil niemand dat anderen weten hoe hij er naakt uitziet. Het verborgen houden van dergelijke informatie brengt geen kosten met zich mee; het achterhouden van deze informatie kan niet misleidend werken. Daarom geeft de wet aan elke persoon een eigendomsrecht over dergelijke informatie. Anderen mogen deze informatie niet zomaar inzamelen, ze is immers eigendom van de betrokken persoon. Enige nuance is hier echter op zijn plaats: in sommige contexten wordt ook dergelijke informatie verborgen met de bedoeling om te misleiden. De vraag of er uitzonderingen moeten bestaan, hangt enkel af van de context. Nemen we het voorbeeld van informatie over seksuele geaardheid. In het overgrote merendeel van de gevallen is het niet nodig om te weten of iemand al dan niet homoseksueel is, om een transactie te kunnen laten doorgaan. Het is dan ook onaanvaardbaar dat een werkgever een privé-detective zou inschakelen om na te gaan of iemand homoseksueel is, om hem vervolgens te ontslaan op die gronden. De wetgever zal daarom oordelen dat dit verboden moet worden, zoals dit vandaag reeds is bepaald. Privé-detectives mogen deze informatie niet verzamelen.²⁸⁹ Het nieuwe ontwerp van wet bepaalt overigens dat het belasten van een privé-detective met het zoeken naar bepaalde informatie die niet specifiek over de seksuele geaardheid gaat, maar waaruit de geaardheid kan worden afgeleid, evenzeer verboden is. De private onderzoeker zou, om het voorbeeld uit de memorie van toelichting te nemen, bijvoorbeeld een 'neutraal' tijdsbestedingsrapport moeten maken dat de adressen vermeldt waar de betrokkene zich op een bepaald ogenblik bevindt, terwijl deze adressen algemeen bekend staan als homobars. In die gevallen, echter, waarbij het verbergen van de seksuele voorkeur wel degelijk het aangaan of voortzetten van de transactie affecteert, moet het recht op privacy worden ingeperkt. Een voorbeeld is de in de huidige wet ingeschreven mogelijkheid om gegevens in te zamelen met betrekking tot iemands geaardheid, namelijk wanneer het een reden tot echtscheiding kan opleveren, op voorwaarde dus dat de detective optreedt op verzoek van een van de echtgenoten.²⁹⁰ Het is dan ook te betreuren dat het nieuwe wetsontwerp de afschaffing van deze uitzondering voorstelt. Ook al bestaat het regime van echtscheiding op grond van bepaalde feiten zoals overspel niet langer, toch kan deze informatie duidelijk van belang zijn voor principekwesties of financiële kwesties.

Er bestaan overigens nog andere soorten informatie waarvoor aan personen eigendomsrechten moeten worden toegewezen, waarover mensen zelf moeten kunnen beslissen, en die mensen dus ook moeten kunnen verkopen. Er zijn duidelijke gevallen waarin personen het recht moeten hebben hun informatie te beschermen. Informatie moet meer bepaald worden beschermd wanneer de ontdekker van die informatie moeite heeft gedaan om er aan te geraken. Bedrijfsgeheimen worden om die reden wettelijk beschermd.²⁹¹ Een ander voorbeeld is de kunstkenner die rommelmarkten afschuimt op zoek naar waardevolle schilderijen. Als hij uiteindelijk een werk opmerkt dat zeer waardevol is, bepaalt de wet dat hij niet verplicht is om dit mee te delen aan de verkoper van het schilderij. De reden daarvoor

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 643.

²⁸⁸ R. POSNER, "An economic theory of privacy", *l.c.*, p. 22.

²⁸⁹ Art. 7 lid 2 Detectivewet.

²⁹⁰ Art. 7 lid 2 Detectivewet.

²⁹¹ R. POSNER, "An economic theory of privacy", *l.c.*, p.21.

is dat de kunstkenner kosten heeft gemaakt om kunsthistoricus te worden en om dit schilderij te vinden. Moest deze verplichting wel bestaan, zou de prikkel om deze activiteiten uit te oefenen verdwijnen.²⁹² Hier gaat het dus niet om bedrog. Er is pas sprake van bedrog als geen voorgaande investeringen, kosten, zijn gemaakt en informatie alsnog wordt achtergehouden. Wanneer geen kosten zijn gemaakt om over bepaalde informatie te beschikken, wordt door een verplichting tot mededeling van die informatie geen incentive weggenomen. In die gevallen is het dus niet aangewezen om partijen toe te laten hun informatie verborgen te houden. Er zijn redenen die verhinderen wetgeving zo op te stellen dat mensen gedwongen worden steeds eerlijk te zijn en alle informatie mee te delen, maar het is onontbeerlijk dat iedereen minstens het recht heeft om op zoek te gaan naar informatie die door een andere partij wordt achtergehouden. Een opmerking is hier op zijn plaats: wanneer het gaat om gunstige persoonsgegevens, komt het voor dat mensen uit zichzelf deze informatie zullen meedelen aan anderen.²⁹³ Voor iemand die er ouder uitziet dan hij is, is het verborgen houden van zijn leeftijd veel meer waard dan voor iemand in de omgekeerde situatie, en daar misschien mee wil opscheppen. Idem voor wat naaktheid betreft: wie er goed uitziet zal het misschien niet erg vinden dat mensen kijken, integendeel zelfs, en dan ook weinig onthullende bikini's dragen. Dankzij het beschikken over informatie kunnen classificaties worden opgesteld.²⁹⁴ Het is met dit streven dat mensen informatie pogen te verkrijgen. Door informatie te bekomen over de partij waarmee al dan niet een transactie wordt afgesloten, kan die partij worden gecategoriseerd in een bepaalde klasse op het gebied van de betreffende informatie. Restricties op het inwinnen van informatie veroorzaken in die zin een herverdelingseffect, aangezien de klassen homogener gemaakt worden. Wanneer het moeilijker wordt om verschillen te meten tussen mensen, wordt hun behandeling uniformer. Minder kwaliteitsvolle contractanten zullen hiervan profiteren, en de plaats innemen van hun collega's die meer geschikt zijn. Er is dus sprake van een gebrek aan informatie. Op termijn kan dit dan ook leiden tot averechtse selectie.

Uit de voorgaande inzichten concluderen we dat persoonsgegevens vrij moeten kunnen worden ingewonnen, met uitzonderingen evenwel, alsook - wanneer nodig - uitzonderingen op die uitzonderingen. Deze zouden moeten worden opgenomen in de wet. Het is moeilijk in te beelden, bijvoorbeeld, dat er geen situaties zouden bestaan waarin mensen hun gezondheidstoestand (een volgens de wet verboden onderzoeksdomein²⁹⁵) bedrieglijk zullen verbergen. De arbeidsrelatie is slechts een van de voorbeelden die kunnen worden aangehaald. Nu is het zo dat het recht moeilijk alle mogelijke situaties voor allerlei soorten persoonsgegevens op voorhand kan voorzien, reden waarvoor eigenlijk beter met open normen zou worden gewerkt. Het zich steeds herhalende proces van ontwijking van de regelgeving, gevolgd door een aanpassing van de wet die deze ontwijkingen moet tegengaan, leidt tot een kostbare opeenvolging van maatregelen en tegenmaatregelen, waardoor de maatschappelijke welvaart afneemt.²⁹⁶ Gecompliceerde regels zoals het verbod om als detective contextuele gegevens te rapporteren waaruit de opdrachtgever bepaalde verboden informatie kan afleiden, dragen weinig bij aan de welvaart. Een andere reden dat met open normen zou moeten worden gewerkt, is dat ook het motief tot het verbergen van persoonlijke informatie sterk verschillend kan zijn, en dus niet noodzakelijkerwijs de efficiëntie beïnvloedt. Wat te denken, bijvoorbeeld, van de situatie waarin bepaalde persoonlijke gegevens, zoals het feit dat iemand zijn haar kleurt, niet tot doel hebben de leeftijd te verbergen, maar wel het zich aanmeten van een identiteit? Of het verbergen van informatie als "self-help function", waarbij iemand bijvoorbeeld zijn inkomen verborgen houdt omdat

²⁹² G. DE GEEST, *Economische analyse van het contracten- en quasi-contractenrecht: een onderzoek naar de wetenschappelijke waarde van de rechtseconomie*, Antwerpen, Maklu, 1994, 176-177.

²⁹³ R. POSNER, "Privacy, secrecy, and reputation", *l.c.*,

²⁹⁴ G. STIGLER, *l.c.*, p. 629.

²⁹⁵ Art. 7 lid 3 Detectivewet.

²⁹⁶ VISSCHER, L. en WETERINGS, W., *l.c.*, 239.

hij bang is gekidnapt te worden?²⁹⁷

Voor de volledigheid halen we nog enkele andere redenen aan om te stellen dat het nefast is burgers eigendomsrechten toe te kennen over hun persoonsgegevens. We vermelden in deze de hoge transactiekosten die in een dergelijk scenario zouden ontstaan. Posner²⁹⁸ illustreert dit met onder andere het voorbeeld van een tijdschrift dat de lijst met geabonneerden aan een ander tijdschrift verkoopt. De kosten voor dat tijdschrift om met elke abonnee apart te moeten gaan onderhandelen lopen zo hoog op dat het zal nalaten dit te doen. Een handeling die wenselijk is, wordt dan niet gesteld: de lijst is meer waard voor de aankoper dan de baten die de abonnees zouden genieten door het gespaard blijven van mogelijke ongewenste reclame. De kosten voor de abonnees zijn laag; het gaat hier slechts om onbeduidende informatie. Het eigendomsrecht moet dus worden toegekend aan het tijdschrift, en niet aan de abonnee. Een andere reden om te stellen dat restricties op het inwinnen van informatie overbodig zijn, heeft te maken met de waarderingen van beide partijen. Het kan voorkomen dat de bezitter van de persoonsgegevens er veel meer voor over heeft om deze gegevens geheim te houden, dan dat de andere partij wil investeren om ze te verkrijgen. Informatie zal automatisch terechtkomen bij diegene die de informatie het meest waardeert.²⁹⁹ Zo komt het voor dat detectives met lege handen terugkeren van hun opdracht; dit zou bijvoorbeeld kunnen omdat de onderzochte persoon zijn gegevens goed afschermt. Als de opdrachtgever het daarbij laat, is dat een teken dat de onderzochte persoon de informatie meer waardeert dan de opdrachtgever, en is het efficiënt dat de informatie bij die persoon blijft. Als de detective daarentegen wel iets vindt, is het omgekeerde waar. Een efficiënte allocatie van het goed dat informatie is, betekent dan dat de opdrachtgever het moet krijgen. Hij maakt de kosten van het inhuren van een detective, en die lijken groter dan de kosten die de betrokkene bereid zou zijn te maken om zijn data voor zich te houden. Ook kan een partij, die te weten komt dat een andere partij gegevens over hem wil bekomen, ervoor zorgen dat zijn gegevens niet bekend geraken, omdat hij bereid is de andere partij te betalen en daarbij zijn recht op privacy te bekomen. Het is dus niet nodig restricties op te leggen om burgers te beschermen. Informatie waarvan het niet efficiënt is dat anderen ze te weten komen, zullen via de werking van het Coase-theorema daadwerkelijk geheim blijven.

Ten slotte herhalen we dat privacybescherming in de context van de privé-detective impliceert dat die personen die worden beschermd vaak net diegene zijn die iets mispeuterd hebben. Bij de afweging van het al of niet begaan van een handeling, zullen zij hun verwachte straf zien dalen, omdat de pakkans daalt. Het wordt hen dus gemakkelijker gemaakt; de afschrikking vermindert. De bedrijfswereld heeft in de pers overigens dezelfde conclusie getrokken.³⁰⁰

Privé-detectives kunnen daarom een preventieve werking hebben: als mensen weten dat werkgevers hen kunnen inzetten, zullen ze minder snel handelingen stellen die niet zijn toegelaten. In die zin genereren detectives dezelfde positieve externaliteiten als de preventie die uitgaat van het strafrecht en de recherche. Voor wat betreft situaties waarin geen sprake is van een misdrijf, hebben restricties op het inwinnen van informatie daarnaast een markant effect. De bezitters van bepaalde vaardigheden zullen minder investeren in het opdrijven van hun kwaliteiten. De reden is dat de kopers van die vaardigheden, oftewel de personen met wie men transacties wil afsluiten, deze vaardigheden niet meer adequaat kunnen of mogen meten, en het geen belang meer heeft voor de bezitter ervan om ze op te drijven.³⁰¹

Mensen hebben nu eenmaal informatie nodig. Informatie is waardevol, en mensen willen

²⁹⁷ R. POSNER, "Privacy, secrecy, and reputation", *l.c.*, 15-16.

²⁹⁸ R. POSNER, "An economic theory of privacy", *l.c.*, p.21.

²⁹⁹ A. ACQUISTI, *o.c.*, 6-7.

³⁰⁰ L. BOVÉ, "Milquet maakt fraudeursvriendelijke detectivewet" in *De Tijd*, 28.06.2013, 6.

³⁰¹ G. STIGLER, *l.c.*, p. 630.

daarvoor kosten maken.³⁰² Kosten kunnen zijn de kosten van het zelf op zoek gaan naar die informatie, maar kunnen ook inhouden dat iemand anders, de privé-detective, wordt betaald om ze te verzamelen. Detectives verkopen dan als het ware informatie. Een markt voor informatie ontstaat. Een opdrachtgever maakt de kost van het inhuren van een detective omdat die minder hoog oploopt dan de kosten die zouden moeten worden gemaakt indien hij zelf alle data zou moeten verzamelen. Dit is het specialisatiebeginsel. Een detectivemarkt ontstaat omdat de kosten voor het zelf aanvatten van een onderzoek te groot zijn geworden. Wat er nu echter gebeurt, is dat de overheid het door middel van verschillende nieuwe wetbepalingen aanzienlijk moeilijker maakt voor opdrachtgevers om nog voordeel te halen uit het inzetten van een detective. Zo beïnvloedt de uitgebreide meldingsplicht de baten van detectivewerk voor opdrachtgevers. Vaak wordt immers net beroep gedaan op privé-detectives om te vermijden dat een bepaald feit, bijvoorbeeld een fraudezaak, bij de overheidsautoriteiten terechtkomt. Detectives worden in het kader van bedrijfscriminaliteit immers vaak ingezet om bepaalde informatie te weten te komen, om vervolgens aan interne conflictbeslechting te doen, oftewel “private justice”.³⁰³ De overwegingen die spelen bij bedrijven, wanneer ze opteren om conflicten intern af te handelen, zijn het handhaven van een optimale productie, het beperken van de verstoring in de arbeidsrelatie, het recupereren van ontvreemde goederen met zo min mogelijk kosten, het behoud van de werknemer, het ontwikkelen van strategieën om toekomstige verliezen te beperken, het vermijden van de tijdrovende procedures eigen aan de officiële strafrechtsprocedure, de onzekere procesgang, de inefficiënte restitutie of compensatie, de schadelijke publiciteit voor het bedrijfsimago, en de stigmatisering van de betrokkenen.³⁰⁴ Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat ondernemingen die weten dat wanneer ze een detective inschakelen, die detective verplicht is om het feit aan te geven bij de gerechtelijke autoriteiten, ze vaker zullen beslissen om geen detective te contacteren. Een andere onbetwistbare barrière wordt in het leven geroepen door nieuwe regels af te vaardigen die stellen dat voor onderzoeken van werkgevers naar hun werknemers hiertoe toelating moet voorzien zijn na overleg met de sociale partners. De vraag naar detectives zal door deze regulering dalen en het risicobeheer binnen ondernemingen zal eronder lijden. Het gaat met andere woorden om ingrepen van de overheid die welvaartsreducerend werken en onvermijdelijk verliezen opleveren. We zijn akkoord dat overheidsingrijpen soms noodzakelijk is om externe effecten tegen te gaan, alleen is het te betwijfelen of het hier wel degelijk om externe effecten gaat. De overheidsinmenging die de wetgever in het geval van de regulering in de detectivewet noodzakelijk acht om de externe effecten in de vorm van inbreuken op de privacy te corrigeren, zijn dan ook nefast voor de maatschappelijke welvaart.

3.4.2 Middelen en methoden

Hoe voordelig het toelaten aan mensen om informatie in te winnen over anderen ook kan zijn, toch is het minder makkelijk om dit effectief te implementeren. De toepassing in de praktijk brengt namelijk complicaties met zich mee. We kunnen ons afvragen welke middelen en methoden zich lenen tot het verzamelen van informatie over anderen. Het probleem dat zich stelt is dat, wanneer persoonsgegevens vrij mogen worden ingewonnen, mensen zichzelf nu eenmaal gaan beschermen tegen de mogelijke verzameling van data over hen door anderen (in het gewone leven, maar ook online, zoals via “Privacy-enhancing technologies” (PET)³⁰⁵). Mensen hebben misschien geen recht meer op privacy

³⁰² R. POSNER, “An economic theory of privacy”, *l.c.*, p.21.

³⁰³ M. COOLS, *Werknemerscriminaliteit*, Brussel, VUBPress, 1994, 121-122.

³⁰⁴ J. MULKERS en H. HAELTERMAN, *o.c.*, 27-28.

³⁰⁵ A. ACQUISTI, *o.c.*, 9; G. VAN BLARKOM, J. BORKING en J. OLK, *Handbook of Privacy and Privacy-Enhancing Technologies*, Den Haag, College bescherming persoonsgegevens, 2003.

(behalve dus in bepaalde uitzonderlijke gevallen), maar ze hebben wel het recht om zich af te schermen van mogelijke dataverzamelmethodes. Nemen we het voorbeeld van de praktijk van het afluisteren.³⁰⁶ Wanneer afluisteren toegestaan zou zijn, zouden twee personen die een conversatie voeren, op een andere manier gaan communiceren, omdat ze weten dat ze mogelijk afgeluisterd worden. De kosten, bestaande uit tijd en andere manieren om ervoor te zorgen dat niets fout wordt gezegd, zouden enorm stijgen. Communicatie wordt dus kostelijker, wat leidt tot minder efficiënte communicatie. Het gesprek zal aan communicatieve waarde verliezen. Afluisteren zal vervolgens ook minder opbrengen, aangezien iedereen meer op zijn hoede zal zijn, en gereserveerder en formeler met elkaar zal spreken. Hoe meer publiek conversaties dus gemaakt worden, hoe groter de kosten. Deze kosten kunnen dan ook vermeden worden door voor te schrijven dat mensen het recht hebben om hun gesprekken volledig privé te laten verlopen.

Een voorbeeld uit de praktijk die deze theorie bevestigt, zijn de afluistertechnieken door politiediensten. Politieambtenaren luisteren mee met gesprekken van daders van criminele activiteiten. Ze worden evenwel geconfronteerd met daders die fors letten op wat ze zeggen. Deze daders weten immers dat de mogelijkheid bestaat dat de politie meeluistert. Dit speelt in het nadeel van de politie. Anderzijds wordt het voeren van gesprekken tussen criminelen op deze manier wel veel kostelijker gemaakt, wat dan weer positief is. De bovenstaande analyse geldt evenzeer voor observatie in, bijvoorbeeld, de woning.³⁰⁷ Ook met betrekking tot undercoverpraktijken doet hetzelfde probleem zich voor. Het heeft dus zin om informatieverzamelingsmethodes te limiteren. We hebben gezien dat de wetgever dat in de huidige wet reeds heeft gedaan, en met het nieuw ontwerp van wet zijn deze restricties nog uitgebreid. Evenwel hoeft gezegd dat zij dit uiteraard vanuit een andere invalshoek doet, meer bepaald streeft zij naar de bescherming van de privacy van de burger.

3.4.3 Besluit

Privacy heeft inherent te maken met informatie. Dit maakt dat er verschillende prikkels worden gegeven en uiteenlopende gevolgen kunnen ontstaan uit regelgeving met betrekking tot persoonsgegevens. Meer concreet moet er een afweging gemaakt worden: als de geaggregeerde kosten die ontstaan doordat mensen veel moeite doen om hun gegevens verborgen te houden, te hoog oploopt, wordt het moeilijker en moeilijker om die gegevens te bemachtigen, waardoor diegene die die informatie nodig heeft ook meer kosten gaat maken, en uiteindelijk kan daarom blijken dat het alsnog efficiënter is om dataverzameling wat meer aan banden te leggen. De baat, met name efficiëntere transacties, weegt dan niet meer op tegenover de kost. Het is dus gemakkelijker om het probleem aan te kaarten dan een passende oplossing te voorzien. Het is al te simpel om op basis van economische inzichten uit te maken of er nood is aan meer, dan wel minder privacy.³⁰⁸

Een afsluitende opmerking moet nog worden gemaakt. Het is zo dat informatie vaak onnauwkeurig is. Soms wordt door de detective onvoldoende zorg geïnvesteerd in het nagaan en actualiseren van de informatie. Dit kan gezien worden als een vorm van marktfalen. De opdrachtgever van zijn kant heeft echter veel belang bij de waarheidsgetrouwheid van de informatie. Het is voor een werkgever erg nadelig als hij een incapabele sollicitant aanwerft, in de waan dat deze geschikt zou zijn voor de job. Omgekeerd kan het hem duur te staan komen als hij een in wezen bekwame sollicitant

³⁰⁶ R. POSNER, "An economic theory of privacy", *l.c.*, pp. 22-23.

³⁰⁷ In de verklaring voor het bestaande verbod op inwinning van gegevens op deze plaats speelt echter ook de reeds besproken bescherming mee van persoonlijke informatie die niet noodzakelijk negatief is. Mensen willen bijvoorbeeld niet naakt gezien worden.

³⁰⁸ A. ACQUISTI, *o.c.*, 42-43.

afwijst op basis van foutieve informatie.³⁰⁹ Daarom bepaalt het nieuwe ontwerp van wet terecht dat de informatie die de private onderzoeker in zijn onderzoeksrapport optekent, moet voldoen aan de criteria van rechtmatigheid en nauwkeurigheid.

³⁰⁹ G. STIGLER, *l.c.*, p. 625.

ALGEMEEN BESLUIT

In deze masterproef werden rechtseconomische inzichten toegepast op het fenomeen en het regelgevend kader van de private veiligheidszorg in België. Deze private veiligheidszorg is geruime tijd gekenmerkt geweest door het ontbreken van een specifiek wettelijk kader. Het heeft geduurd tot het begin van de jaren negentig vooraleer wetgeving voorhanden was die voorzorg in een adequate regeling van de sector. Binnen het private veiligheidsconcept kunnen sindsdien, naargelang de activiteiten die ze uitoefenen, de bewakingsondernemingen, de interne bewakingsdiensten, de beveiligingsondernemingen, de ondernemingen voor veiligheidsadvies, de veiligheidsdiensten, de opleidingsinstellingen en de privé-detectives worden onderscheiden. Zij mogen slechts een strikt afgebakend aantal activiteiten uitoefenen. De openbare ordehandhaving, bescherming, opsporing, preventie, adviesverlening en het verzamelen van inlichtingen blijven het primaat van de reguliere politiediensten. De vraag dringt zich vervolgens op of deze huidige politietaken niet door de markt zouden kunnen worden aangeboden. Het is namelijk zo dat de publieke voorziening van deze diensten niet efficiënt is, vanwege het monopolistisch karakter, het ontbreken van enig winstmotief en het niet inzetten van de middelen ter bevrediging van de behoeften van de burger. Om de openbare ordehandhaving aan de markt te kunnen overlaten moet een oplossing gevonden worden voor de free ridereffecten die zich voordoen. Een mogelijkheid is de creatie van semi-publieke ruimten. Dit impliceert dat de inwoners van een wijk samen een private politiefirma inschakelen, waarbij het de wijk is die de firma betaalt. Om free riding door anderen op de preventie van een semi-publieke ruimte tegen te gaan, kunnen borden worden geplaatst die aangeven dat de wijk beveiligd is. Met betrekking tot recherchediensten doen zich geen free rider-effecten voor, zij kunnen dus gemakkelijk op de private markt worden aangeboden. Adviesverlening aan burgers op straat zal in een private politiemarkt evenzeer worden aangeboden, en dit vanwege de publicitaire voordelen ervan. Op het politiecommissariaat zal adviesverlening evenwel verdwijnen, maar voldoende alternatieven voor de burger zijn voorhanden. Het verzamelen van intelligence zal in een marktsituatie vaker en doeltreffender gebeuren. Firma's zullen deze informatie namelijk kunnen aanwenden voor prijsstelling, voor verkoop, voor publicitaire doeleinden, en ter beperking van schade van hun klanten indien die een verzekeringscontract hebben afgesloten. Het is inderdaad waarschijnlijk dat verzekeringsmaatschappijen in het algemeen een grotere rol zullen gaan spelen wanneer de huidige politiefuncties worden geprivatiseerd.

Naast rechtsregels met betrekking tot de activiteiten die het de huidige private veiligheidsactoren toegestaan is uit te voeren, zijn deze laatste vandaag tevens onderworpen aan verschillende ingrijpende wettelijke voorwaarden, restricties en verplichtingen. De controle op deze entiteiten is in België zeer streng. Zo is, naargelang het geval, een vergunning of erkenning vereist, wil men private veiligheidsactiviteiten kunnen uitoefenen. Ook moet elke persoon die zich met activiteiten in de sector wil inlaten, aan verschillende voorwaarden voldoen, waaronder onder meer de vereiste van een blanco strafblad, het verbod om bepaalde andere beroepen gelijktijdig uit te oefenen, het verplicht volgen van een wettelijk bepaalde opleiding, en gedurende een periode van vijf jaar geen politieambtenaar zijn geweest. Voldoet de kandidaat hieraan, wordt hem een identificatiekaart toegekend, zonder dewelke geen activiteiten mogen worden uitgeoefend. De personen werkzaam in de sector beschikken bovendien over niet meer bevoegdheden dan de gewone burger. Velerlei verplichtingen en restricties moeten daarnaast in acht worden genomen, waaronder een verplichte aansprakelijkheidsverzekering, en waarvan de naleving wordt afgedwongen door middel van een gedifferentieerd sanctiesysteem. Opnieuw kan de rechtseconomie een interessant licht werpen op de wenselijkheid en efficiëntie van bepaalde rechtsregels. Zo komt ze tot de conclusie dat de barrières om tot de markt toe te treden, in de vorm van vergunningen en identificatiekaarten, niet per se het effect hebben dat door de wetgever werd beoogd. Omwille van problemen van asymmetrische informatie

moest de vergunning vooreerst de consument beschermen door in een bepaald kwaliteitsniveau te voorzien. Het effect van vergunningen op de kwaliteit is evenwel hoogst onzeker: door het verhogen van de instapkosten krijgt de sector immers een monopolistisch karakter, hetgeen nefast is voor de kwaliteit. Bovendien wordt door het opleggen van een minimumkwaliteit de keuzevrijheid van de consument beperkt. Een efficiënter alternatief is daarom het certificaat. Daarmee is niet gezegd dat de vergunning geen rol meer moet spelen in de regulering van de sector. Het is meer bepaald de vergunningsvoorwaarde die stelt dat geen veroordeelden tot de sector worden toegelaten, die een belangrijke handhavende kracht heeft. Bepaalde schade kan zich namelijk voordoen, veroorzaakt door delinquenten die activiteiten in de private veiligheidssector kunnen uitoefenen. Aangezien die schade anders te groot dreigt te worden, en aangezien de kosten van opsporing te hoog zouden zijn, is het efficiënter om op voorhand te voorkomen dat bepaalde personen toegang krijgen tot de sector. Niettemin is dit de enige vergunningsvereiste die in stand moet worden gehouden. De andere voorwaarden die worden opgelegd zijn inefficiënt. De voornaamste van deze voorwaarden, het opleggen door de overheid van een verplichte, wettelijk omschreven opleiding, zou op basis van rechtseconomische inzichten beter worden opgeheven. Het is de markt die zal voorzien in de efficiënte aard en hoeveelheid van opleiding. Dit zal moeten worden gecombineerd met maatregelen die het probleem van onderinvestering tegengaan. Die onderinvestering ontstaat voornamelijk omdat de opleidingen in de sector van de private veiligheid algemene opleidingen zijn. Een werkgever is namelijk niet zeker of hij zijn investering in de opleiding van de werknemer zal terugzien. Het gevaar bestaat immers dat die werknemer na afloop van de opleiding het bedrijf verlaat. Algemene opleiding bezit derhalve de eigenschappen van een collectief goed, en free ridereffecten treden op. Maatregelen die dit kunnen tegengaan zijn bijvoorbeeld contractuele clausules, maatschappelijk verantwoord gaan ondernemen, overheidssubsidies en bepaalde vormen van arbeidsmarktregulering. Deze maatregelen vormen een beter alternatief dan het verplicht opleggen van opleidingen door de overheid. Een andere vergunningsvereiste houdt in dat de bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten verplicht over een aansprakelijkheidsverzekering moeten beschikken. Het is de bedoeling van de wetgever geweest om op die manier de benadeelde van een onrechtmatige daad gepleegd door een bewakingsagent te beschermen. De verplichte verzekering vermijdt daarnaast ook dat ondernemingen en diensten met weinig eigen vermogen zich zouden onderverzekeren en daardoor onvoldoende voorzorg aan de dag zouden leggen. Verzekeringen brengen evenwel steeds problemen van moral hazard met zich mee, en de mogelijkheden tot het tegengaan van deze problemen zijn, als gevolg van de specifieke regelgeving met betrekking tot deze sector, eerder beperkt. Beter zouden daarom solvabiliteitsverplichtingen worden opgelegd, die minder nadelig zijn op dit gebied, zonder de voordelen voor de benadeelde verliezen. Overigens zijn solvabiliteitsgaranties in het algemeen enigszins overbodig, gezien de aansprakelijkheid die voor deze ondernemingen en diensten moet gelden. Best blijft namelijk het systeem van schuldaansprakelijkheid behouden, en in dergelijk systeem zijn deze garanties minder van belang. Risicoaansprakelijkheid is niet aangewezen. Ook al verzekert dit systeem dat in het meest efficiënte niveau van voorzorg wordt voorzien, toch doet zich een probleem voor, met name ingeval van insolvable ondernemingen of diensten. Deze zullen namelijk niet genoeg voorzorg nemen. Belangrijker echter is dat de benadeelde de kans op schade kan beïnvloeden, en hij moet daarom worden geprikkeld om zijn activiteiten niet overmatig uit te oefenen. Bij de keuze van een aansprakelijkheidssysteem moet tot slot steeds rekening worden gehouden met de systeemkosten; die mogen niet te hoog oplopen.

Ten slotte kan de rechtseconomie ons nog iets vertellen over privacy. De aanleiding hiervoor is het nieuwe ontwerp van wet, dat enkele ingrijpende veranderingen aan het statuut van de privé-detective voorstelt, met als voornaamste bekommernis de bescherming van de privacy van de burger. Zo wordt het voor detectives verboden om op bepaalde domeinen informatie in te winnen, mogen werkgevers pas detectives inschakelen indien dit voorzien is in een CAO of ten minste in het

arbeidsreglement, moet elke betrokken persoon in het dossier inzage worden gegeven, gelden er bijkomende restricties op de toegelaten middelen en methoden, en wordt een dossier voor de rechtbank nietig verklaard wanneer de wet niet werd gerespecteerd. Privacy bestaat volgens de rechtseconomie in drie vormen, waaronder privacy in de vorm van het voor anderen verhullen van afkeurenswaardige persoonsgegevens. Mensen pogen transacties af te sluiten, en proberen zich daarom zo goed mogelijk voor te doen. De andere partij ontbreekt het echter aan informatie, waardoor het inefficiënte transacties zijn die worden afgesloten. In die zin impliceert een wettelijk toegekend recht op privacy dan ook welvaartsverlies. Het is daarom noodzakelijk dat mensen informatie over anderen mogen inwinnen. Het inzetten van een privé-detective is één manier om dit te doen. Een recht op het inwinnen van persoonsgegevens is dus wenselijk, maar toch ontstaan problemen in de praktische uitvoering ervan. Dit is zo omdat mensen die weten dat hun informatie kan worden ingewonnen door anderen, die informatie zelf zullen afschermen, waardoor de baten van informatie-inwinning sterk dalen en de kosten die moeten worden gemaakt om nog aan de betreffende informatie te kunnen geraken, sterk stijgen. Om deze redenen is het al te simpel om op basis van economische inzichten uit te maken of er nood is aan meer, dan wel minder privacy.

DISCUSSIE

Het moge duidelijk zijn dat dit onderzoek geen volledigheid beoogt. De wetgeving is te uitgebreid, en verschillende aspecten werden hier niet behandeld, ondanks dat de rechtseconomie ook voor die rechtsregels belangrijke inzichten kan verschaffen. Bijvoorbeeld is een bron van inefficiëntie die niet aan bod is gekomen de regel die bepaalt dat bewakingsagenten geen dwang of geweld mogen gebruiken, maar integendeel de politie moeten verwittigen ingeval van een misdrijf. Voorts kan ook het opleggen van administratieve en strafrechtelijke boetes rechtseconomisch worden verklaard, alsook bepaalde wijzigingen die het nieuwe wetsontwerp vooropstelt maar die hier nog niet zijn geanalyseerd.

In deze scriptie hebben we uitsluitend vanuit een rechtseconomische bril gekeken naar de private veiligheidszorg in België. Hoewel hierover discussie bestaat, hoeven efficiëntie en de maximalisatie van de maatschappelijke welvaart evenwel niet het enige criterium te zijn om rechtsregels te analyseren.³¹⁰ Ook al doet de economische analyse van het recht beleidsaanbevelingen, is het zo dat deze enkel voorschrijven wat een *rechtseconomisch* ideale situatie zou zijn. Het is dus niet zo dat de rechtseconomie beleidsmakers oplegt hoe ze regels moeten afvaardigen; in de eerste plaats is de economische analyse van het recht een wetenschappelijk instrument dat gebruikt kan worden bij het creëren van regelgeving. Het volstaat niet om enkel rechtvaardigheidsoverwegingen te laten spelen. Efficiëntie is een uiterst belangrijke waarde, en juridische regels moeten dan ook aan elk van beide criteria worden getoetst. Niettemin is het zo dat met betrekking tot marktgerelateerde juridische onderwerpen aan het efficiëntie criterium meer belang kan worden toegeschreven dan in rechtsgebieden waarin geen economische overwegingen spelen.³¹¹ De private veiligheidszorg is zo'n onderwerp, en de economische analyse van het recht kan dan ook een belangrijke rol spelen met betrekking tot de regels die errond worden afgevaardigd. Dankzij de inzichten van deze boeiende discipline kunnen de gevolgen van rechtsregels wetenschappelijk in kaart gebracht worden, hetgeen zorgt voor een beter en efficiënter rechtssysteem en een gestegen welvaart voor iedereen.

³¹⁰ W. WETERINGS, *o.c.*, 13-15.

³¹¹ *Ibid.*, 15.

BIBLIOGRAFIE

Wetenschappelijke literatuur

- ACQUISTI, A., *The Economics of Personal Data and the Economics of Privacy*, 2010, 50p.
(15.08.2013, onuitg.: <http://www.heinz.cmu.edu/~acquisti/papers/acquisti-privacy-oecd-22-11-10.pdf>).
- AKERLOF, G., "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism" in *Quarterly Journal of Economics*, 84, (1970), 3, pp. 488-500.
- BOCKEN, H. en BOONE, I., *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht*, Brugge, Die Keure, 2011, 284p.
- BOURDOUX, G., DE RAEDT, E. en DE MESMAEKER, M., LINERS, A. en BERKMOES, H., *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 566p.
- CAHUC, P. en ZYLBERBERG, A., *Labor Economics*, Cambridge, MIT press, 2004, 844p.
- CAPPELLE, J. en VAN LAETHEM, W., *Het statuut van de privé-detective: de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective*, Brussel, Politeia, 1995, 174p.
- CLARKE, R., "Situational crime prevention" in WORTLEY, R. en MAZEROLLE, L. (Reds.), *Environmental criminology and crime analysis*, Cullompton, Willan, 2008.
- COOLS, M., *Werknemerscriminaliteit*, Brussel, VUBPress, 1994, 287p.
- COOLS, M., "De criminoloog en de private veiligheidszorg" in VANDERBORGHT, J., VANACKER, J. en MAES, E. (Ed.), *Criminologie. De Wetenschap. De Mens*, Brussel, Politeia, 2000, 203-216.
- COOLS, M., "De onderstromen in de private veiligheidszorg" in *Panopticon*, (2002), pp. 134-155.
- COOLS, M., "Tussen licht en schaduw ... Private politie" in DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G. en VAN DE SOMPEL, R., *Voor verder onderzoek... : essays over de politie en haar rol in onze samenleving*, Brussel, Politeia, 2002, 163-192.
- COOLS, M., "De privatisering van de politiefunctie: complement of bedreiging?" in *Het strafrechtssysteem in de laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, 71-100.
- COOLS, M. en VERBEIREN, K., *Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*, 2007, onuitg., 81p.
- COOLS, M., "Gustave De Molinari en de private veiligheidszorg: een criminologische reflectie" in DE MOT, J. (Ed.), *Liber Amicorum Boudewijn Bouckaert: vrak en vrij*, Brugge, Die Keure, 2012, 307-317.
- COOTER, R. en ULEN, T., *Law & economics*, Boston, Pearson Prentice Hall, 2012, 555p.
- CORNES, R. en SANDLER, T., *The theory of externalities, public goods, and club goods*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 303p.
- CORNISH, D. en CLARKE, R., *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on Offending*, New York, Springer-Verlag, 1986, 246p.

- DE GEEST, G., *Economische analyse van het contracten- en quasi-contractenrecht: een onderzoek naar de wetenschappelijke waarde van de rechtseconomie*, Antwerpen, Maklu, 1994, 568p.
- DE MOLINARI, G., “De la Production de la Sécurité” in *Journal des Économistes*, 22, (1849), 95, pp. 277-290.
- ENHUS, E., “Het kerntakendebat in kaart” in PONSAERS, P., ENHUS, E. en HUTSEBAUT, F. (Reds.), *Het kerntakendebat continued*, Brussel, Politeia, 2006, 13-23.
- FAURE, M., *Economic Criteria for Compulsory Insurance*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2005-4, Maastricht, 2005, 26p. (15.08.2013, University of Maastricht: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=7051>).
- FAURE, M., "Strafrecht" in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 141-155.
- FAURE, M., “Verzekeringen” in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 109-117.
- GOOSSENS, F., *Dragers van de politiefunctie: een dwarsdoorsnede van de reguliere politie, de Veiligheid van de Staat, de bijzondere inspectiediensten en de private politie*, Mechelen, Kluwer, 2012, 358p.
- HARRISON, J. en THEEUWES, J., *Law and economics*, New York, W.W. Norton & Co., 2008, 552p.
- HOOGENBOOM, B., “Grey policing: A theoretical framework” in *Policing and Society*, 2, (1991), 1, pp. 17-30.
- JOHNSTON, L., *The rebirth of private policing*, Londen, Routledge, 1992, 251p.
- KLEINER, M., “Occupational Licensing” in *Journal of Economic Perspectives*, 14, (2000), 4, pp. 189-202.
- MANKIW, N., *Kernbegrippen van economie*, Den Haag, Sdu, 2004, 637p.
- MATTHYS, J., *Private Policing and Security: A Law and Economics Approach: Case Studies: Belgium and England*, Gent, Universiteit Gent, academiejaar 2003-2004 (Diss. Lic.), 42p.
- MATTHYS, J., *Private Security Companies and Private Military Companies: A Comparative and Economical Analysis*, Antwerpen, Maklu, 2010, 260p.
- MOORE, T., “The purpose of licensing” in *Journal of Law and Economics*, 4, (1961), pp. 93-117.
- MULKERS, J. en HAELTERMAN, H., *Privé-detectives: theorie en praktijk van de private opsporing*, Antwerpen, Maklu, 2001, 146p.
- MUSGRAVE, R., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Palgrave, New York, 1987, 2650p.
- PEDRINI, G., “Law and economics of training: a taxonomy of the main legal and institutional tools addressing suboptimal investments in human capital development” in *European Journal of Law and Economics*, (2013), pp. 1-23.

- POSNER, R., “An economic theory of privacy” in *Regulation*, 9, (1978), 3, pp. 19–26.
- POSNER, R., “Privacy, secrecy, and reputation” in *Buffalo Law Review*, 28, (1978), 1, pp. 1-56.
- PYLE, D., *Cutting the costs of crime: the economics of crime and criminal justice*, Londen, IEA, 1995, 67p.
- RATCLIFFE, J., “Intelligence-led Policing” in WORTLEY, R. en MAZEROLLE, L. (Reds.), *Environmental criminology and crime analysis*, Cullompton, Willan, 2008.
- ROTTENBERG, S., “The Economics of Occupational Licensing” in X, *Aspects of Labor Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1962, 3-20.
- STIGLER, G., “An introduction to privacy in economics and politics” in *Journal of Legal Studies*, 9, (1980), 4, pp. 623–644.
- SUURMOND, G. en VAN VELTHOVEN, B., *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Economische mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2004, 64p.
- SCHNEIDER, A., “Public-Private Partnerships in the U.S. Prison System” in *American Behavioral Scientist*, 43, (1999), 1, pp. 192-208.
- VAN BLARKOM, G., BORKING, J. en OLK, J., *Handbook of Privacy and Privacy-Enhancing Technologies*, Den Haag, College bescherming persoonsgegevens, 2003, 352p.
- VAN DEN BERGH, R., “Consumentenrecht” in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 119-140.
- VAN VELTHOVEN, B. en VAN WIJCK, P., *Recht en efficiëntie: een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1996, 337p.
- VISSCHER, L., “Onrechtmatigedaadsrecht” in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 71-86.
- VISSCHER, L. en WETERINGS, W., “Rechtshandhaving” in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 223-244.
- WETERINGS, W., “De economische analyse van het recht” in WETERINGS, W. (Red.), *De economische analyse van het recht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 1-18.

Grijze literatuur

- BOVÉ, L., “Geen controle op privédetectives” in *De Tijd*, 21.08.2012, 4.
- BOVÉ, L., “Wildgroei aan detectives op werkvloer” in *De Tijd*, 23.03.2013, 3.
- BOVÉ, L., “ ‘Milquet maakt fraudeursvriendelijke detectivewet’ “ in *De Tijd*, 28.06.2013, 6.
- DE KOKER, J., *Marktanalyse van de private veiligheidszorg in België*, Gent, Universiteit Gent, 2008 (Diss. Lic.), 45p.

- DE NUL, S., *Marktsegmentatie in de private veiligheid: nieuwe uitdagingen?*, Gent, Universiteit Gent, 2010 (Diss. Lic.), 29p.
- DEPOORTER, B., *Cursus Rechtseconomie*, onuitg., s.d., ongepag.
- FRIEDMAN, D., *The Machinery of Freedom*, Chicago, Open Court, 1989, 267p.
- FRIEDMAN, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, 230p.
- JUDD, T., “G4S shambles revealed in internal report” in *The Independent*, 23.07.2012. (15.08.2013, <http://www.independent.co.uk/sport/olympics/news/g4s-shambles-revealed-in-internal-report-7965137.html>).
- JUSTAERT, M., “Debat over detectives in bedrijven” in *De Standaard*, 25.03.2013, 9.
- LYONS, J., *Privatization of Police Services*, 14p. (15.08.2013, onuitg.: <http://www.fdle.state.fl.us/Content/getdoc/cbe81692-8662-46ed-a59b-b3861986f301/Lyons.aspx>)
- MORE, M., *Private police and the free rider problem*, Londen, Libertarian Alliance, 1983, 4p. (15.08.2013, website Libertarian Alliance, <http://www.libertarian.co.uk/sites/default/lanotepdf/polin017.pdf>)
- RACQUET, E. en CLEEREN, E., “Wetsontwerp class actions bouwt drempels in tegen 'Amerikaanse' excessen” in *De Tijd*, 06.07.2013, 20.
- ROTHBARD, M., *For a New Liberty: the Libertarian Manifesto*, New York, Macmillan, 2002, 341p.
- ROTHBARD, M., *Power and Market: Government and the Economy*, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2006, 331p.
- TINSLEY, P., “Private police: a note” in *Journal of Libertarian Studies*, 14, (1999), 1, pp. 95-100.
- VAN DE VELDEN, W., “De Coninck wil detectives onderzoeken” in *De Tijd*, 26.03.2013, 9.
- X, *An Economic Review and Analysis of the Implications of Occupational Licensing*, Nottingham, Department for Education and Skills Publications, 2003, 50p.
- X, “ ‘Privédetective van Dedecker ging boekje te buiten’ ” in *De Morgen*, 20.04.2009 (15.08.2013, <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/824982/2009/04/20/Privedetective-van-Dedecker-ging-boekje-te-buiten.dhtml>).
- X, *Private Security Services in Europe: CoESS Facts & Figures*, CoESS, Wemmel, 2011, 152p.
- X, *The socio-economic added value of private security services in Europe: Fourth White Paper*, Madrid, CoESS, 2013, 28p.