

Vergaderjaar 1989–1990

21 426

Wijziging van de Wet op de weerkorpsen ter zake van de particuliere beveiligingsorganisaties

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Bij de behandeling van het Beleidsplan politie 1988 is door de Tweede Kamer de motie Van der Heijden/Dijkstal aangenomen (kamerstukken II, 1987/88, 19 872, nr. 8) waarin de regering wordt verzocht na te gaan of nieuwe wetgeving nodig is met betrekking tot de particuliere beveiligingsorganisaties. Bij de behandeling van het Beleidsplan politie 1989 werd deze kwestie opnieuw aan de orde gesteld. De vorige Minister van Justitie heeft daarbij toegezegd, en wij volgen hem daarin, dat hij op korte termijn een partiële wetwijziging zou bevorderen, terwijl voor de lange termijn een nieuwe regeling van de particuliere beveiligingsorganisaties in het vooruitzicht is gesteld (Handelingen UCV, 1988–1989, nr. 29, blz. 29). Het onderhavige wetsvoorstel biedt de partiële wetwijziging, een voorstel tot integrale wetwijziging zal op afzienbare termijn volgen.

De voorgestelde wijziging van de Wet op de weerkorpsen betreft, gelet op het feit dat er een integrale wijziging van regels ten aanzien van de particuliere beveiligingsorganisaties tot stand zal worden gebracht, aangelegenheden die op korte termijn een nieuwe regeling behoeven. De wijziging is om die reden beperkt tot de regeling van onderwerpen die dringend regeling behoeven en algemene instemming genieten zonder dat er participatieve besluiten ten aanzien van de wenselijkheid en de functie van particuliere beveiligingsorganisatie worden genomen, evenmin als dat het geval is ten aanzien van de wenselijke reikwijdte van een wettelijke regeling hierover. Bestaande regelingen worden daarbij zoveel mogelijk gehandhaafd, zij het dat zij deels in de wet in plaats van in een algemene maatregel van bestuur zullen zijn vervat. De betrokken algemene maatregel van bestuur (Stb. 1979, 475) zal worden aangepast, onder andere ten aanzien van de bevoegdheid van de Minister van Justitie inzake de toelating van particuliere beveiligingsorganisaties.

Bij de totstandbrenging van het voorstel van wet is gebruik gemaakt van het uitvoerige advies van het Adviescollege en Bewaking en Beveiliging (onder voorzitterschap van drs H.J. Heyboer) dat op 20 juni 1988 aan de toenmalige Minister van Justitie is uitgebracht. Het advies had betrekking op de noodzaak de geldende wettelijke regeling van bewakings- en beveiligingsorganisaties te wijzigen. De belangrijkste en

overkoepelende beveiligings- en andere maatschappelijke organisaties, het CPSC, het openbaar ministerie van de VNG zijn om commentaar op dit advies gevraagd. Het commentaar was in het algemeen positief; het was zonder uitzondering positief op de punten waarop thans wetswijziging wordt voorgesteld. De voorgestelde wijzigingen zijn op hoofdlijnen in overeenstemming met de gedane aanbevelingen met dien verstande dat, met het oog op het beperkte karakter ervan, slechts een deel van de aanbevelingen in de overwegingen is betrokken.

De belangrijkste voorgestelde wijziging betreft de verbetering van de handhavingsmogelijkheden van de wettelijke regelingen. De huidige Wet op de weerkorpsen kent geen adequaat sanctiesysteem. Indien een beveiligingsorganisatie zich niet aan de regels houdt, bestaat uitsluitend de mogelijkheid de verleende vergunning in te trekken en de betrokkenen strafrechtelijk te vervolgen indien zij hun werkzaamheden daarna voortzetten. Het doorwerken zonder vergunning is namelijk wel strafbaar gesteld, terwijl het overtreden van de voorschriften niet strafbaar is gesteld. De sanctie van intrekking en alsdan vervolging is in de praktijk echter nauwelijks hanteerbaar met het oog op de sociale gevolgen. Ten gevolge van een relatief lichte overtreding zouden alle activiteiten moeten worden stopgezet. Om die reden wordt de sanctie slechts zelden toegepast. Ook in het advies van het Adviescollege Bewaking en Beveiliging wordt geconstateerd dat het gebrekkige sanctiesysteem het belangrijkste manco van de huidige wettelijke regeling vormt (vgl. blz. 15). Het adviescollege adviseert in zijn derde aanbeveling het opleggen van boetes bij overtreding van de aan de vergunningen verbonden voorschriften in de Wet op de weerkorpsen te regelen.

Het wetsvoorstel komt op verschillende wijzen aan dit geconstateerde manco tegemoet. In de eerste plaats wordt de overtreding van een aantal aan de vergunning verbonden voorschriften strafbaar gesteld. In de tweede plaats wordt van de overtreding van deze voorschriften een economisch delict gemaakt. In de derde plaats wordt de Minister van Justitie de bevoegdheid verleend administratieve boetes op te leggen. De mogelijkheid om voorschriften via het opleggen van administratieve boetes te handhaven wordt verleend met het oog op overtredingen van hoofdzakelijk administratieve voorschriften. Door het treffen van deze maatregelen worden de handhavingsmogelijkheden aanmerkelijk uitgebreid en verbeterd.

In het advies wordt geconstateerd dat een eenmanszaak in de praktijk niet als een organisatie in de zin van de Wet op de weerkorpsen wordt aangemerkt (blz. 10). Dit leidt tot onaanvaardbare gevolgen. In de eerste plaats kan erop worden gewezen dat het buiten de werking van de wet laten van eenpersoonsorganisaties in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, daar naar huidige inzichten het onderscheid tussen organisaties die door een en die welke door meer personen zijn opgericht voor het doel van de wet niet relevant is. Voorts valt in de praktijk niet altijd even duidelijk de grens te trekken tussen een eenmanszaak en een organisatie van meer personen. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat in toenemende mate door sub-contracting de thans geldende regels worden ontdoken. Het maken van het onderscheid leidt dus bovendien tot ernstige moeilijkheden bij de uitvoering van de wet. Om die redenen is de reikwijdte van de definitie van beveiligingsorganisatie zodanig uitgebreid dat daaronder zonder enige twijfel ook eenmansbedrijven vallen.

De beoogde wijzigingen worden aangebracht in de Wet op de weerkorpsen, in afwachting van een algehele wettelijke regeling van de particuliere beveiligingsorganisaties. De Wet op de weerkorpsen bevat thans niet expliciet een regeling van de particuliere beveiligingsorganisaties. Deze zijn via een koninklijk besluit onder de werking van de wet gebracht. De Wet op de weerkorpsen bevat slechts een definitie van het

begrip weerkorps; bij algemene maatregel van bestuur (kb van 2 juli 1938, Stb. 1938, 247 zoals gewijzigd bij kb van 18 augustus 1979, Stb. 475), zijn daaronder mede de particuliere beveiligingsorganisaties begrepen. Mede naar aanleiding van de hiervoor genoemde wijziging in de definitie in verband met de eenmansbedrijven wordt voorgesteld de particuliere beveiligingsorganisaties in de wet zelf te omschrijven. Daarmee wordt tevens het onderscheid in de aard van de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties duidelijker tot uitdrukking gebracht. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan het advies van het Adviescollege Bewaking en Beveiliging, waarin erop wordt gewezen dat de functie van de beveiligingsorganisaties een andere en meer gewaardeerde is, dan die van de weerkorpsen. De situatie naar geldend recht waarin een particuliere beveiligingsorganisatie onder het wettelijke begrip weerkorps wordt gebracht, is bepaald onwenselijk. Door de definitie van particuliere beveiligingsorganisatie in de wet zelf op te nemen, is het voorts mogelijk de strafbaarstelling van overtreding van voorschriften met betrekking tot de particuliere beveiligingsorganisaties voor de betrokkenen inzichtelijk te regelen. De voorschriften die bij algemene maatregel van bestuur aan particuliere beveiligingsorganisaties zijn gesteld, zijn grotendeels in het voorstel van wet overgenomen, onder het aanbrengen van wetstechnische verbeteringen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de bovengenoemde algemene maatregel van bestuur voor zover deze betrekking heeft op de particuliere beveiligingsorganisatie, in hoofdzaak zal kunnen worden ingetrokken.

Deregulering

Met het voorstel van wet wordt een van de belangrijkste doelstellingen van de dereguleringsstoetsing gediend, namelijk het beter handhaafbaar maken van wettelijke regelingen (zie het Algemeen deel). De uitvoeringslasten zullen vermoedelijk niet aanmerkelijk stijgen. Doordat de sancties effectiever kunnen worden opgelegd, mag worden aangenomen dat van de regeling, in ieder geval na verloop van tijd, een preventieve werking van een grotere kracht zal uitgaan dan van de huidige regeling. Het is niet uitgesloten dat daardoor de uitvoeringslasten zich in de toekomst op een lager niveau dan het huidige zullen stabiliseren.

Gelet op de invoering van een administratieve boete, mag worden verwacht dat in voorkomende gevallen de administratieve rechter, en wel de Afd. rechtspraak van de Raad van State zal worden geadieerd, indien betrokkene de oplegging ervan wil bestrijden. Beroep zal evenwel naar verwachting niet frequent worden ingesteld, daar het aantal particuliere beveiligingsorganisaties niet bijzonder groot is. Er zijn 105 beveiligingsbedrijven, 31 alarmcentrales, 7 geld- en waardetransportbedrijven, 305 bedrijfsbeveiligingsdiensten en een vijftal ordediensten die onder de categorie «overige» vallen. Bovendien is de administratieve boete slechts ten aanzien van de overtreding van een beperkt aantal voorschriften mogelijk gemaakt. Voorts wordt de regeling, doordat er meer in de wet zelf is opgenomen, beter toegankelijk. Ook overigens bestaan er vanuit een oogpunt van deregulering geen bezwaren tegen de voorgestelde wijziging.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 6

Dit artikel behelst de opnemings van de particuliere beveiligingsorganisaties in de wet, waardoor deze organisaties niet langer van de categorie «weerkorpsen» worden uitgezonderd, maar daarnaast een zelfstandige status krijgen.

Artikel 7 tot en met 11

Deze artikelen zijn in hoofdzaak gelijk aan de artikelen van het kb van 2 juli 1938 (Stb. 247), als gewijzigd bij kb 18 augustus 1979 (Stb. 475) met betrekking tot de (particuliere beveiligingsorganisaties). In artikel 7 is de definitie van particuliere beveiligingsorganisaties zo geformuleerd dat duidelijk wordt dat ook eenmansbedrijven eronder vallen. Het woordje «en» tussen «in het leven geroepen» en «in stand gehouden» heeft geen cumulatieve betekenis. Door op te sommen welke organisaties tot de particuliere beveiligingsorganisaties worden gerekend, wordt zo duidelijk mogelijk gemaakt welke soort organisaties als particuliere beveiligingsorganisatie moeten worden aangemerkt.

Artikel 12

Dit artikel bevat de invoering van bepaalde artikelen van de Wet op de weerkorpsen en beveiligingsorganisaties in artikel 1, ten 4e, van de Wet op de economische delicten.

Voor de overtreding van de voorschriften van de voorgestelde Wet op de weerkorpsen en particuliere beveiligingsorganisaties gaan daardoor twee verschillende regimes gelden, waardoor het verschil in karakter tussen de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht. De economische betekenis van de activiteiten van de particuliere beveiligingsorganisaties rechtvaardigt zonder meer dat de regeling dienaangaande in de Wet op de economische delicten wordt opgenomen. Gelet op de indeling in de Wet op de economische delicten is de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties onder artikel 1, ten 4e van de Wet op de economische delicten opgenomen.

Artikel 13

Voor de overtreding van voorschriften die in hoofdzaak administratief van karakter zijn, is een sanctie in de vorm van een administratieve boete mogelijk gemaakt. Ingevolge de Wet AROB kan tegen de oplegging van de boete beroep op de Afd. rechtspraak van de Raad van State worden ingesteld.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto