

Vergaderjaar 1990–1991

21 426

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 21 mei 1991

Graag beantwoorden wij de in het eindverslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de vaste Commissies voor Justitie en de Politie als volgt.

Met instemming namen wij nota van de erkentelijkheid van de leden van de CDA-fractie voor onze uitvoerige reactie op de door deze leden in het voorlopig verslag gestelde vragen en geplaatste kanttekeningen. Graag gaan wij hieronder in op de gestelde aanvullende vragen.

Ons streven is er nog steeds op gericht om nog dit kalenderjaar een concept-wetsvoorstel met toelichting tot de particuliere beveiligingsorganisaties toe te zenden aan de bij de advisering betrokken instanties. Uiteraard houdt dit streven in dat wij zullen bevorderen dat deze voorlegging zo spoedig mogelijk dit jaar zal plaatsvinden, opdat een wetsvoorstel nog dit kalenderjaar aan de Raad van State om advies kan worden voorgelegd. Bij de vraag van de leden van de CDA-fractie of aan het onderhavige project niet een hogere prioriteit zou moeten worden toegekend, in welk kader deze leden wezen op de situatie onlangs tijdens de Golfcrisis, tekenen wij het volgende aan. Het is waar, zoals deze leden in herinnering brachten, dat tijdens de Golfcrisis er – overigens zeer tijdelijk – door bedrijven en door particulieren een groot beroep is gedaan op de particuliere beveiligingsindustrie. Niet is gebleken dat deze tijdelijke vergroting van de vraag naar particuliere beveiliging een capaciteitsprobleem heeft doen ontstaan. Evenmin is gebleken dat er grond zou zijn voor de veronderstelling dat als gevolg van de grotere vraag er enige ongecontroleerde wildgroei zou ontstaan of dat de hand gelicht zou gaan worden met opleidings- en vergunningsvereisten. Het huidige, materieel-wettelijke kader omvat onzes inziens voldoende waarborgen voor een adequaat toezicht op de particuliere beveiligingsorganisaties.

Volgens de aan het woord zijnde leden zouden cijfers aantonen dat de te verwachten groei van de behoefte aan particuliere beveiliging hoger uitvalt dan aanvankelijk was geraamd. Wij beschikken over de kwantitatieve gegevens welke jaarlijks door de branche worden aangeleverd maar niet over prognoses dienaangaande. De vraag of de door de branche aangegeven prognoses omtrent de verdere behoefte aan particuliere beveiliging naar boven moeten worden bijgesteld, kunnen wij derhalve

op grond van de ons beschikbare gegevens niet beoordelen. Bij de vraag naar wetgeving op het terrein van de particuliere beveiliging moeten aan de ene kant de actuele ontwikkelingen zeker in ogenschouw worden genomen; aan de andere kant moet er niet een situatie ontstaan waarin voorgestelde wetgeving al snel door de ontwikkelingen achterhaald zal blijken te zijn. Er dient sprake te zijn van een regeling die bestendig zal blijken te zijn. Wij herhalen nogmaals onze toezegging met voortvarendheid verder te werken aan een integrale wettelijke regeling van de particuliere beveiligingsorganisaties.

De aan het woord zijnde leden brachten in het vervolg van hun betoog het zogeheten «moonlighting» ter sprake. Wij zijn, dit in een eerste reactie op de opmerkingen van deze leden op dit punt, niet op de hoogte van mogelijk bestaande regelingen, zoals die zouden worden gehanteerd door de Uneto. Wij beschikken niet over gegevens betreffende afspraken tussen deze laatste organisatie met de verzekeringsbranche.

Voor het overige geeft het betoog van de leden van de CDA-fractie ons aanleiding om over de onderhavige kwestie het volgende op te merken. Ter voorkoming van «moonlighting» kan momenteel gebruik worden gemaakt van respectievelijk artikel 90 van het Ambtenarenreglement voor de rijkspolitie (van 3 november 1975, Stb. 239) en artikel 91 van het Ambtenarenreglement gemeentepolitie (van 24 december 1957, Stb. 547). Op grond van deze artikelen is het de politie-ambtenaar, behoudens door de beheerder gegeven toestemming, verboden een nevenbetrekking te aanvaarden dan wel, tegen betaling in welke vorm dan ook, werkzaamheden te verrichten. Van dit verbod kan ontheffing worden verleend indien de nevenbetrekking de behoorlijke vervulling van de plichten als politie-ambtenaar niet in gevaar kan brengen en het aanzien van het politieambt niet kan schaden. De vraag of bovenweergegeven regeling in een voorstel voor een integrale wettelijke regeling terzake van de particuliere beveiligingsorganisaties materieel gesproken gehandhaafd zal blijven, kunnen wij in dit stadium nog niet definitief beantwoorden. Wel ligt het voor de hand, indien de conclusie is dat de bestaande praktijk bevredigend functioneert, alsdan bovenbedoelde materieelwettelijke bepalingen ongewijzigd te laten.

Het EG-Verdrag kent aan natuurlijke personen en aan rechtspersonen, dit in reactie op een vraag van de CDA-fractie hierover, het recht van vestiging toe. Dit recht op vrije toegang tot bedrijfsuitoefening brengt mee dat particuliere beveiligingsorganisaties uit andere lid-staten die hier te lande werkzaam zijn aan dezelfde voorwaarden onderworpen zijn als Nederlandse beveiligingsorganisaties. Het wettelijk regime is voor allen gelijk. Er mag ingevolge het EG-recht namelijk geen sprake zijn van discriminatie van buitenlandse bedrijven. Dit betekent onder andere dat buitenlandse beveiligingsorganisaties niet aan strengere voorwaarden mogen worden onderworpen dan Nederlandse beveiligingsorganisaties.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar informatie over het aantal ontheffingen dat de minister van Justitie op grond van de beschikking particuliere beveiligingsorganisaties van 1 augustus 1988, Stcrt. 161, heeft verleend met betrekking tot de tewerkstelling en/of opleiding gedurende de afgelopen twee jaar, beantwoorden wij als volgt.

Zoals de aan het woord zijnde leden reeds aangaven, geldt momenteel ten aanzien van nieuwe beveiligingsbeambten, dat zij gedurende een onafgebroken periode van ten hoogste 22 maanden kunnen worden ontheven van het bezit van het zogenaamde basisdiploma beveiligingsbeambte. Gedurende deze periode moeten zij dit basisdiploma zien te behalen. Voor wat betreft de aantallen beveiligingsbeambten die in de afgelopen jaren onder bovenstaande regeling vielen, verwijzen wij naar de informatie die ter zake reeds eerder aan de Tweede Kamer is verstrekt en wel in bijlage 1 bij het Beleidsplan Politie 1991 (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 803, nrs. 1-2, blz. 20-23). Het betreft hier het aantal

beveiligingsbeambten, dat in het bezit is van een groen legitimatiebewijs.

Voor wat betreft de bevoegdheid om in individuele gevallen ontheffing te verlenen van het vakbekwaamheidsvereiste dient een onderscheid te worden gemaakt tussen verdere tijdelijke ontheffing (in feite verlenging van de periode van 22 maanden) en definitieve ontheffing.

De volgende gegevens zijn daarover beschikbaar.

Jaar	Aantal verleende tijdelijke ontheffingen
1989	42
1990	40
1991	23 (tot 1 april 1991)

De betrokken beambten zijn in het bezit van een groen legitimatiebewijs.

Jaar	Aantal verleende definitieve ontheffingen
1989	11
1990	15
1991	7 (tot 1 april 1991)

De betrokken beambten zijn in het bezit van een grijs legitimatiebewijs.

De redenen die tot tijdelijke ontheffing leiden zijn doorgaans gelegen in (langdurige) ziekte van de betrokken beambten, (her)intreden van voormalige arbeidsongeschikten en andere omstandigheden, die de betrokken beambten niet of in mindere mate aan te rekenen zijn. Daardoor kunnen zij het diploma niet binnen de gestelde termijn maar wel na verlenging daarvan behalen. Aldus blijft de werkgelegenheid van de betrokkenen behouden – of wordt juist geschapen – en wordt voorts uiteindelijk toch voldaan aan het vakbekwaamheidsvereiste. Een definitieve ontheffing wordt in de regel uitsluitend verleend in gevallen waarin is aangetoond dat de betrokkenen anders dan door het behalen van het diploma bekwaam kunnen worden geacht of waarin de betrokkenen blijken weliswaar uitermate geschikt te zijn voor de taken die zij vervullen, maar door omstandigheden (bij voorbeeld examenvrees) uiteindelijk niet in staat zijn het examen met goed gevolg af te leggen. In deze laatste gevallen wordt de ontheffing toegespitst op de functie. Te noemen zijn in dit verband huismeesters, portiers/receptionisten, conciërges, e.d.

Aan het gerucht, waarvan de aan het woord zijnde leden melding maakten, dat zou worden gewerkt aan een beschikking die een algehele verruiming van de ontheffing mogelijk maakt, ontbreekt elke grond. Een mogelijke verklaring voor dit gerucht zou gelegen kunnen zijn in de omstandigheid dat er in het zogeheten Overlegorgaan particuliere beveiliging – een forum waarin de georganiseerde particuliere beveiligingssector en vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie van tijd tot tijd van gedachten wisselen over onderwerpen de sector betreffende, waaronder de regelgeving – gesprekken gaande zijn over mogelijkheden en onmogelijkheden om de kwaliteit van de branche op een nog hoger plan te brengen dan thans reeds het geval is. Bij dit streven speelt de 22 maanden-regeling momenteel een uiterst belangrijke rol. Daarnaast kan gedacht worden aan een aanpak waarbij de sector binnen een tijdsbestek van een aantal jaren komt tot een bepaalde percentuele verhouding van het gediplomeerde en nog niet gediplomeerde bestand beveiligingsbeambten (met name in dat tijdpad verschuivende, naar een optimum tenderende, percentuele verhouding). Een en ander laat onverlet de verplichting van de sector om eraan bij te dragen dat iedere beveiligingsbeambte in beginsel binnen een aanvaardbare periode het vereiste diploma behaalt. Ook de ontwikkelingen in het leerlingstelsel en de verdere uitbouw van de opleidingscapaciteit spelen hierbij een rol. Het

betreft hier, ten slotte, nog slechts een eerste uitwisseling van gedachten en ideeën van degenen die zich binnen de beveiligingssector en binnen de overheid met het onderwerp particuliere beveiliging bezighouden. In hoeverre en in welke vorm een dergelijke aanpak mogelijk gevolgen zal hebben voor de 22 maanden-regeling, is nu nog niet te voorzien. Het staat evenwel vast dat er, waar het hier gaat om het zowel door de overheid als door de beveiligingsbranche omarmde streven om tot verdere kwaliteitsverbetering te komen, van een regeling die tot een minder resultaat dan de huidige zal leiden, nimmer sprake zal kunnen zijn.

Het ligt in ons voornemen, dit in reactie op de desbetreffende opmerking van de leden van de PvdA-fractie, om de Wet op de weerkorpsen apart te handhaven naast een integrale wettelijke regeling op het terrein van de particuliere beveiligingsorganisaties. Er zal in de toekomst dus sprake zijn van twee aparte wettelijke regelingen: een Wet op de weerkorpsen en een Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties.

Naar aanleiding van een vraag van de aan het woord zijnde leden over de soorten en aantallen particuliere recherchebureaus waar het feitelijk om gaat, kunnen wij meedelen dat medio 1989 op verzoek van de Recherche Adviescommissie een werkgroep «Particuliere Recherche» is opgericht welke mede tot doel heeft een inventarisatie te maken van de bestaande vormen van «particuliere opsporing». Deze werkgroep dient in het bijzonder aandacht te schenken aan de mogelijkheid en de eventuele wenselijkheid van een wettelijke regulering van de activiteiten van particuliere recherchebureaus. Er is een inventariserend onderzoek ingesteld, waarvan de resultaten echter niet voor een eenduidige uitleg vatbaar zijn. Momenteel zijn dan ook geen duidelijke gegevens beschikbaar over de soorten en aantallen particuliere recherche. De Beschikking particuliere beveiligingsorganisaties is niet van toepassing op particuliere recherchebureaus, zodat voor medewerkers van deze bureaus niet de regels omtrent identificatie gelden die op grond van de genoemde beschikking wel gelden voor beveiligingsbeambten. Dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de aan het woord zijnde leden.

Onze toezegging in de memorie van antwoord, dit in reactie op opmerkingen hierover van de leden van de PvdA-fractie, dat de minister van Binnenlandse Zaken zal worden betrokken bij het op basis van de nieuwe wet te voeren beleid ten aanzien van particuliere beveiligingsorganisaties, brengt mee dat de nieuwe wet de mede-ondertekening zal dragen van genoemde minister. Daarmee is de mede-verantwoordelijkheid een gegeven.

In reactie op een desbetreffende opmerking van de leden van de D66-fractie over de mede-ondertekening van het onderhavige wetsvoorstel, wijzen wij deze leden op Aanwijzing 98 voor de wetgevingstechniek, luidende: «Beperk zoveel mogelijk het aantal mede-ondertekeningen, ook bij het wijzigen van regelingen die oorspronkelijk door meer ministers mede-ondertekend zijn. Het enkele feit dat een minister bij voorbeeld een wet of koninklijk besluit heeft mede-ondertekend hoeft niet met zich mee te brengen dat hij ook de wijzigingswet of het wijzigingsbesluit mede-ondertekent wanneer hij bij het te wijzigen onderdeel niet is betrokken».

Van dit laatste is bij het onderhavige wijzigingsvoorstel nu precies sprake. De stellingname van de aan het woord zijnde leden dat, ook al betreft het hier een wetsvoorstel met een beperkte strekking, zulks geen afbreuk doet aan het feit dat mede-ondertekening van de minister van Binnenlandse Zaken op zijn plaats zou kunnen zijn gezien het nieuwe verband tussen taak en werkgebeid van de politie enerzijds en de parti-

culiere beveiligingsorganisaties anderzijds, geeft ons aanleiding op te merken dat bij het onderhavige wijzigingsvoorstel het door deze leden gesignaleerde verband niet aan de orde is. De belangrijkste wijziging van dit wetsvoorstel betreft de verbetering van de handhavingmogelijkheden van de onderhavige wettelijke regeling. Deze aangelegenheid regardeert primair de minister van Justitie. Het nieuwe wetsvoorstel op de particuliere beveiligingsorganisaties zal, dit in antwoord op een vraag van deze leden, interdepartementaal worden voorbereid en zal tevens door de minister van Binnenlandse Zaken mede-ondertekend worden.

Wij herhalen onze toezegging in de memorie van antwoord, dit in reactie op de opmerkingen van de leden van de D66-fractie hierover, dat in het nieuwe wetsvoorstel aandacht zal worden besteed aan het eerder door deze leden aan de orde gestelde punt van informatie over objecten en personen door particuliere beveiligingsorganisaties. De leden van de D66-fractie vroegen verder aandacht voor de omschrijving in het wetsvoorstel van het begrip een particuliere beveiligingsorganisatie. De strekking van de wijziging van de begripsomschrijving van «particuliere beveiligingsorganisatie» is om duidelijk te maken dat eenmansbedrijven voortaan onder het bereik van de wet vallen. Aan de vervanging van het woord «particulieren» door «personen» komt geen bijzondere betekenis toe. Uit de term «particuliere beveiligingsorganisatie» blijkt overigens reeds dat het hier gaat om activiteiten die niet door de overheid worden bedreven. Overheidsdiensten, dit in antwoord op een volgende vraag van deze leden, vallen niet onder de werkingssfeer van de wet. In het advies van het Adviescollege Bewaking en Beveiliging, waarnaar deze leden verwezen, is aan dit punt aandacht besteed. Het Adviescollege is van mening dat ambtelijke beveiligingsdiensten inderdaad thans buiten het bereik van de wet vallen en dat dit ook voor de toekomst zo zal kunnen blijven. Wij zullen de vraag van de aan het woord zijnde leden of het de bedoeling is om ambtelijke beveiligingsdiensten onder de werkingssfeer van de wet te brengen beantwoorden in het kader van de opstelling van het nieuwe wetsvoorstel. Daarbij zullen wij tevens betrekken de opvatting van het Adviescollege dat de wet op ambtelijke veiligheidsdiensten van toepassing behoort te zijn als deze diensten zich in het maatschappelijk verkeer gaan bewegen als een particulier en op commerciële basis diensten aanbieden aan derden.

Nota van wijziging

Bijgevoegd is een tweede nota van wijziging met een zeer beperkte strekking. De inhoud van deze nota van wijziging houdt echter geen verband met het eindverslag en behoeft daarom de volgende toelichting. De oorsprong is gelegen in een uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 13 december 1990. Die uitspraak hield, voor zover hier van belang, in, dat voor de medewerking die in artikel 9, eerste lid, van de Beschikking particuliere beveiligingsorganisaties van 6 september 1979 (Stcrt. 1979, no. 173) wordt gevorderd van het hoofd van plaatselijke politie (in de hiervoor in dezelfde beschikking aangegeven betekenis) geen grondslag is aan te wijzen in de Wet op de weerkorpsen. Artikel 9 werd derhalve wegens strijd met deze laatste wet onverbindend verklaard. (De Beschikking particuliere beveiligingsorganisaties van 6 september 1979, Stcrt. 1979, no. 173, is laatstelijk gewijzigd bij beschikking van 1 augustus 1988. Het artikel 9, dat in deze uitspraak in het geding is, is bij de laatste wijziging vernummerd en thans opgenomen onder artikel 10 van de huidige beschikking.)

In de praktijk is de taak van het hoofd van de plaatselijke politie van groot belang als het gaat om de beoordeling van de geschiktheid van de aspirant-beveiligingsbeambte. Aan deze taakuitoefening zouden wij niet willen tornen. Er dient dan ook, gelet op de bovenbedoelde uitspraak van

de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, voorzien te worden in een deugdelijke wettelijke basis voor (sub)delegatie aan het hoofd van de plaatselijke politie. Daarom is in artikel 9, tweede lid (nieuw) van het wetsvoorstel thans bepaald dat bij de uitvoering van de in het eerste lid, onder e en f bedoelde regels aan het hoofd van de plaatselijke politie bevoegdheden kunnen worden gegeven en taken kunnen worden opgedragen. Aldus wordt een formeelwettelijke basis verschaft voor het bepaalde in artikel 10 en artikel 16 van de Beschikking particuliere beveiligingsorganisaties van 6 september 1979. Eerstgenoemd artikel houdt in dat personeel, belast met beveiligingswerkzaamheden, door een particuliere beveiligingsorganisatie niet in dienst wordt genomen, indien het hoofd van de plaatselijke politie van de gemeente waar de organisatie of een onderdeel van de organisatie is gevestigd, dit personeel geen toestemming heeft verleend om beveiligingswerkzaamheden te verrichten. Op grond van het bepaalde in laatstgenoemd artikel is het hoofd van de plaatselijke politie bevoegd ontheffing te verlenen van de verplichting om een uniform te dragen.

Overeenkomstig de daartoe gemaakte afspraak met de vaste Commissie voor Justitie wordt hieronder gemotiveerd om welke reden de onderhavige nota van wijziging niet om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd.

Het betreft hier een nota van wijziging waarvan de omvang en draagwijdte van beperkte aard zijn. Zij is niet ingrijpend en raakt niet het wezen van het wetsvoorstel. Intussen is het verschaffen van een deugdelijke wettelijke basis ter zake van groot belang. De omstandigheid dat het onderhavige wetsvoorstel nu juist aanhangig bij de Tweede Kamer is, biedt een goede gelegenheid de door de Afdeling rechtspraak gesignaleerde omissie recht te zetten. Die gelegenheid hebben wij te baat genomen, gelet op de in het geding zijnde belangen.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto