

Vergaderjaar 2000–2001

26 345

Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002

26 604

Integraal Veiligheidsprogramma

Nr. 46

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2000

I. Inleiding

Het Algemeen Overleg van 28 juni jl.

Op 28 juni jl. vond een Algemeen Overleg met de Vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie plaats over de rol van particuliere beveiligingsorganisaties in de veiligheidszorg (26 345/26 604, nr. 38). Uw Kamer heeft naar aanleiding daarvan uitgesproken dat door het inzetten van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein het «onderscheid tussen particuliere en de publieke veiligheidszorg dreigt te vervagen en dat in principe de overheid verantwoordelijk is voor toezicht in het publieke domein en zij daarvoor geen particuliere beveiliging behoort in te huren.» Tevens heeft uw Kamer de regering gevraagd «van dat principe uit te gaan, gemeenten daarvan op de hoogte te stellen en daaraan gemeentelijke initiatieven via onder meer de lokale driehoek te toetsen en zo nodig met aanvullende regelgeving te komen» (Motie Van Heemst c.s., TK 1999–2000, 26 345, nr. 36). Wij stellen het op prijs naar aanleiding van deze motie het volgende aan u voor te leggen.

II. Ontwikkeling in de praktijk

II.1. Beveiliging van objecten

Sinds de tweede helft van de jaren '80 werden bedrijventerreinen steeds vaker met inbraken geconfronteerd. Om hieraan een einde te maken schakelden bedrijven op bedrijventerreinen gezamenlijk particuliere beveiligingsorganisaties in ten behoeve van de beveiliging van hun bedrijfspanden. Deze praktijk vond steeds meer ingang, reden waarom over de inzet van deze beveiligers en hun samenwerking met de politie een algemene afspraak is gemaakt. Deze is verwoord in een convenant tussen de Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (TK 1996–97, 23 478 nr. 218b).

Het inzetten van particuliere beveiligingsorganisaties voor de beveiliging van objecten bleef niet beperkt tot bedrijventerreinen. Deze ontwikkeling breidde zich eerst uit naar winkelcentra en scholen.

In veel gevallen zijn het particuliere bedrijven of personen die de particuliere beveiligingsorganisaties inhuren. Ook worden «publiek-private samenwerkingsconstructies» opgericht. In deze gevallen wordt door een daartoe opgerichte organisatie (veelal stichtingen), bestaande uit bedrijven, gemeente en politie, aan particuliere beveiligingsorganisaties de opdracht gegeven tot het verrichten van beveiligingswerkzaamheden. Met betrekking tot *bedrijventerreinen* en *winkelcentra* is de inzet van de particuliere beveiligingsorganisaties niet alleen ten behoeve van de aldaar gevestigde bedrijven, maar ook op de aanwezige aan- en afvoerwegen. Zij vervullen in dit verband «een oog- en oorfunctie». Het vergroten van het veiligheidsgevoel van het winkelend publiek, het verbeteren van het werkklimaat van het winkelpersoneel en het als gevolg daarvan optimaliseren van het ondernemersklimaat zijn enkele van de door de betrokkenen nagestreefde doelen.

Er zijn ook gevallen bekend van het inhuren van medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties door bewoners van bepaalde *woonwijken*.

II.2. Toezicht in het publieke domein

Vanuit de algemene verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het publieke domein en om aan de toenemende maatschappelijke behoefte aan toezicht in het publieke domein te kunnen voldoen, zijn gemeenten ertoe overgegaan om – naast de politie – gemeentelijke toezichthouders, zoals stadswachten, aan te stellen. Stadswachten zijn inmiddels algemeen aanvaard. Er zijn er thans in totaal ongeveer 4000 in Nederland werkzaam. In dit verband is het van belang een helder onderscheid te maken tussen «toezicht» en «handhaving». Bij toezicht gaat het om het signaleren (oog- en oorfunctie) en waar nodig het waarschuwen van de politie. Handhaving en de daaraan verbonden opsporings- en geweldsbevoegdheden zijn voorbehouden aan de politie en andere bijzondere opsporingsambtenaren.

Voor de toezichtsfunctie in het publieke domein, die zich beperkt tot de oog- en oorfunctie, kunnen toezichthouders zoals stadswachten worden ingezet.

In de ons bekende praktijk worden feitelijk alleen overheidsfunctionarissen, zoals politie en stadswachten, ingezet voor het toezicht in het publieke domein.

Naar ons bekend, komt het slechts sporadisch voor dat personeel van particuliere beveiligingsorganisaties door gemeenten voor toezicht in het publieke domein wordt ingezet, bijvoorbeeld in de gemeente Enkhuizen. In deze gemeente wordt personeel van een particuliere beveiligingsorganisatie ingezet onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag; het betreffende personeel is aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente.

Samengevat laat de praktijk zien dat de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties hoofdzakelijk betrekking heeft op beveiliging van *objecten*, zoals bedrijfspanden en woningen. Gaat het primair om het toezicht in het *publieke domein*, dan worden overheidsfunctionarissen als politie en gemeentelijke toezichthouders, zoals stadswachten, ingezet.

III. Geschiedenis

III.1. Integraal Veiligheidsprogramma (IVP)

Naar aanleiding van het Regeerakkoord heeft het kabinet, onder meer via

het IVP, een impuls gegeven aan het integraal veiligheidsbeleid. In het IVP is, ten behoeve van de veiligheid, een groeiende behoefte aan toezicht in de samenleving gesignaleerd,.

Eén van de belangrijkste actiepunten in dat verband betreft het verbinden van stringente voorwaarden aan de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein. Het betreft hier bovendien het tegemoet komen aan de wensen van de gemeenten om de veiligheid en de veiligheidsgevoelens daadwerkelijk te kunnen verbeteren.

Die veiligheid moet immers vooral op lokaal niveau, de straat, de buurt worden gerealiseerd. Gemeenten moeten daartoe wel worden geëquipeerd. In het kader van het IVP heeft het kabinet in dat verband uitgesproken, dat het van oordeel is dat de wens van gemeenten, om voor sommige periodes extra toezicht in te huren, reëel is. Het kabinet heeft het derhalve willen mogelijk maken, dat ook particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein werkzaamheden verrichten. Daarbij dienen volgens het kabinet wel enkele stringente, in het IVP genoemde, voorwaarden in acht genomen te worden. De belangrijkste daarvan zijn dat de gemeente politiek verantwoordelijk is voor de wijze waarop de particuliere beveiligingsorganisaties toezicht uitoefenen, dat er goedkeuring moet zijn door de lokale driehoek en dat de in te zetten toezichthouders als medewerkers van de gemeente herkenbaar zijn en niet als particuliere beveiligers.

III.2. Onze brief van 4 april 2000 aan de Tweede Kamer

In de brief van 4 april 2000 aan uw Kamer, als vervolg op onze brief aan uw Kamer van 24 november 1999 en het AO met uw Kamer op 26 oktober 1999, wordt nogmaals benadrukt dat het uitgangspunt voor het kabinetsstandpunt de vaststelling is, dat er grote behoefte bestaat aan toezicht, zowel in het publieke als in het private domein. Het begrip toezicht is daarbij nader aangeduid als het signaleren (oog- en oorfunctie), het preventief aanwezig zijn (rondlopen), het verlenen van service (de weg wijzen, eerste hulp verlenen) en het aanspreken van mensen op hun gedrag. Tot slot wordt onder toezicht ook verstaan het zorgdragen voor follow-up via het waarschuwen van de politie. In de brief is verder benadrukt, dat het hier niet gaat om handhaving, want dat is voorbehouden aan de politie en aan andere opsporingsambtenaren.

Vervolgens is in de brief ingegaan op de tweedeling publiek–privaat. Van oudsher valt het publieke domein onder de verantwoordelijkheid van de overheid en het private domein onder die van private partijen. De gedachten hierover zijn echter in de loop der tijd bijgesteld. Zo is in het IVP opgenomen dat niet alleen overheden maar ook private partijen medeverantwoordelijk zijn voor de veiligheid in het publieke domein. Een en ander geldt te meer in die gebieden waar het onderscheid tussen publiek en privaat domein lang niet altijd even helder is. In deze gevallen wordt veelal gesproken van semi-publieke of semi-private domeinen. In dit verband merkten wij op dat, zodra meer bedrijven een particuliere beveiligingsorganisatie inzetten, deze als het ware vanzelf een rol krijgt in het publieke domein. Om verschillende bedrijven te beveiligen moet zij zich immers per definitie op straat begeven. De aldaar eventueel geconstateerde onraad wordt vanzelfsprekend aan de politie gemeld. Het feitelijk opereren van particuliere beveiligingsorganisaties in het semi-publieke domein moet tegen het licht van bovengenoemde ontwikkelingen worden gezien.

IV. Visie van het kabinet met betrekking tot de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties

IV.1. Beveiliging van objecten

Zoals hierboven beschreven gaat het bij de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties op *bedrijventerreinen* en in *winkelcentra* en dergelijke primair om objectbeveiliging. Particuliere beveiligingsorganisaties zijn op deze locaties actief ter voorkóming van inbraken, vernielingen, brandstichtingen en andere vormen van onveiligheid in en rond bedrijfspanden. Ook het vergroten van de veiligheid en veiligheidsgevoelens van winkelend publiek en werknemers is daarbij van groot belang. Het gaat om particulier initiatief, waarbij in een aantal gevallen de overheid betrokken is door middel van publiek-private samenwerkingsverbanden.

Tijdens het Algemeen Overleg op 28 juni jl. bleek over deze inschakeling van particuliere beveiligingsorganisaties kamerbrede overeenstemming te bestaan.

Dezelfde situatie van het inzetten van particuliere beveiligers voor objectbeveiliging doet zich inmiddels voor bij *scholen* en enkele *woonwijken*. De directie van scholen of de bewoners zetten ook hier een particuliere beveiligingsorganisatie in om hun eigendommen te beschermen. Dit volgt uit hun verantwoordelijkheid voor de beveiliging van hun eigendommen. Vanuit diezelfde verantwoordelijkheid wordt bij voorbeeld ook hang- en sluitwerk aangeschaft. In het kader van het IVP is deze eigen verantwoordelijkheid benadrukt en gestimuleerd. Bij het houden van toezicht op deze objecten begeven de medewerkers van de particuliere beveiligingsorganisaties zich van object naar object in het publieke domein en houden daarbij een «oogje in het zeil». Daarbij worden zij van tijd tot tijd met onveilige situaties geconfronteerd. Het is niet alleen logisch maar ook wenselijk dat de daarbij geconstateerde onraad aan de politie wordt gemeld.

Deze situatie is naar onze mening niet wezenlijk anders dan bij bedrijven-terreinen en winkelcentra.

Met de politie worden van geval tot geval afspraken gemaakt over de concrete afwikkeling van de meldingen. Beleidsmatige prioritering van de politie-inzet is echter voorbehouden aan het driehoeksoverleg. Er dient onverkort van de kant van de politie een basisniveau aan veiligheidszorg te worden gegeven. Dit basisniveau geldt algemeen en niet voor bepaalde wijken of terreinen. Wat burgers en bedrijven aan veiligheidsmaatregelen nemen, kan daarom slechts ter aanvulling op het politieoptreden dienen.

Een ander voorbeeld van objectbeveiliging doet zich voor bij bepaalde *tijdelijke evenementen*.

In sommige situaties, zoals bij popconcerten, is sprake van een particuliere organisator. In dat geval kan de gemeente als vergunningvoorwaarde opnemen dat de organisator zelf voor de beveiliging van het evenement zorgdraagt. Over de wijze waarop de organisator dit kan doen, verwijs ik u naar de brief die op 28 september jl. naar uw Kamer is gestuurd (26 604, nr. 11).

In andere situaties, zoals bij een beeldtentoonstelling op straat, zal de overheid zelf organisator van het evenement kunnen zijn. Ook hier is primair sprake van beveiliging (ter voorkóming van vernieling of beklad-ding van de beelden), die zich uitstrekt over de straat waar de beelden zich bevinden. Het is ons inziens niet goed denkbaar dat voor deze preventieve taak, waarbij bovendien geen risico op gevaar aanwezig is, hoog gekwalificeerde politiepersoneel zou moeten worden ingezet. Geheel geen toezicht houden is echter ook geen alternatief.

Overigens schakelt de overheid, niet alleen bij evenementen, maar ook ter beveiliging van de eigen gebouwen, zoals voor de ministeries van BZK en Justitie, particuliere beveiligingsorganisaties in.

Aangezien uw Kamer tijdens het AO op 28 juni jl. aangaf het eens te zijn met de visie van het kabinet, dat particuliere beveiligingsorganisaties zorg kunnen dragen voor de veiligheid op bedrijventerreinen, in winkelcentra en dergelijke komt het ons voor dat ook objectbeveiliging door particuliere beveiligingsorganisaties in woonwijken, bij scholen en tijdens evenementen mogelijk moet zijn.

IV.2. Toezicht in het publieke domein

Toezicht in het publieke domein door gemeenten is en blijft een bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid. Om deze reden heeft het onze voorkeur dat extra behoefte aan toezicht wordt ingevuld door politie-inzet dan wel door de inzet van stadswachten of andere gemeentelijke toezichthouders.

Vanuit onze verwachting dat de behoefte aan toezicht zal blijven toenemen, menen wij, daarop anticiperend, er goed aan te doen voor gemeenten de mogelijkheid te blijven behouden om particuliere beveiligingsorganisaties in te schakelen ten behoeve van toezicht in het publieke domein.

Zoals in het IVP van juni 1999 is vermeld, biedt het inzetten van particuliere beveiligingsorganisaties voor het houden van toezicht in het publieke domein – zonder daaraan nadere voorwaarden te verbinden en zonder aandacht te besteden aan het complementaire karakter daarvan – onvoldoende waarborgen voor democratische controle op de inzet, proportionaliteit en duidelijkheid voor het publiek. Door het stellen van stringente voorwaarden kan worden voorkomen dat wildgroei ontstaat. In het IVP zijn deze voorwaarden opgenomen. Zoals eerder aangegeven zijn de belangrijkste dat er goedkeuring moet zijn door de lokale driehoek, dat de toezichthouder duidelijk als gemeentelijk toezichthouder herkenbaar is en dat de gemeente politiek verantwoordelijk is voor de wijze waarop de particuliere beveiligingsorganisaties toezicht uitoefenen.

Met deze voorwaarden wordt naar onze mening in afdoende mate tegemoet gekomen aan de door uw Kamer en het kabinet gedeelde opvatting dat veiligheid een bijzondere verantwoordelijkheid is van de overheid.

Gaat het om voorbeelden in het publieke domein, waarbij toezicht een belangrijke rol speelt, dan denken wij aan markten, braderieën, wielerrondes en dergelijke.

Het gaat bij een eventuele inzet van medewerkers van een particuliere beveiligingsorganisatie om een vorm van aanvullend toezicht, waarbij de handhavingstaak van de politie niet wordt overgenomen.

Bij de in het Beleidsplan Nederlandse Politie aangekondigde discussie, die nog met uw Kamer zal worden gevoerd over de kerntaken van de politie, zal op de vraag welke taken exclusief voorbehouden zijn aan de politie en voor welke taken ook anderen ingezet kunnen worden, in uitgebreider verband worden teruggekomen.

IV.3. Conclusie met betrekking tot de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties

Met betrekking tot toezicht door gemeenten in het *publieke domein* onderschrijven wij het door de Kamer in de motie Van Heemst c.s. verwoorde uitgangspunt dat dit in principe een verantwoordelijkheid van de overheid is. Hierover kan geen misvatting bestaan. Om die reden heeft het onze voorkeur dat extra behoefte aan toezicht wordt ingevuld door politie-inzet

dan wel door de inzet van stadswachten of andere gemeentelijke toezicht-houders.

Wij willen echter niet uitsluiten dat ook particuliere beveiligings-organisaties in specifieke situaties, onder regie van de politie en onder de in het IVP genoemde stringente voorwaarden, toezicht kunnen uitoefenen in het publieke domein. Deze voorwaarden voorkomen tevens dat er een vervaging optreedt tussen particuliere en publieke veiligheidszorg.

V. Doorberekening politiekosten

In de context van de motie Van Heemst c.s., heeft uw Kamer de zorg geuit als zou veiligheid in het publieke domein te koop zijn. Het kabinet deelt deze zorg. In onze brief van 22 augustus jl. (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345, nr. 40) gaven wij aan dat het kabinet het niet wenselijk acht om over te gaan tot invoering van de mogelijkheid om politiekosten te kunnen doorberekenen.

Het doorberekenen van politiekosten is niet alleen ongewenst als de politie de kosten in rekening brengt, doch ook als de gemeente extra politietoezicht inhuurt en de kosten hiervan vervolgens in rekening brengt bij particulieren die baat hebben bij extra toezicht. In diverse gemeenten wordt hieraan toepassing gegeven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan extra politietoezicht op uitgaansavonden bij discotheken. Dit vindt veelal plaats in het kader van een nadere prioritering in de politie-inzet als resultante van gezamenlijke afspraken tussen gemeente, politie en particulieren en/of bedrijven over de aanpak van onveilige situaties. Doorgaans worden daarbij afspraken gemaakt over ieders inzet. Verscherpt toezicht door de politie kan daarvan onderdeel uitmaken. De gemeente treedt hierbij op als regisseur van de veiligheidsaanpak, een rol die in het kader van het Integraal Veiligheidsprogramma door het kabinet wordt voorgestaan. In het kader van deze gezamenlijke aanpak worden afspraken gemaakt over de verdeling van kosten over de betrokken partners.

Wij zijn van mening dat gemeenten – in het kader van het lokale veiligheidsbeleid – afspraken moeten maken met anderen over een gezamenlijke aanpak van onveiligheid. Het spreekt voor zich dat de beslissing omtrent de inzet van politie daarbij in handen blijft van het lokale gezag. In dit kader kunnen ook afspraken worden gemaakt over de verdeling van de daarbij betrokken kosten. In aansluiting op het gememoreerde kabinetsstandpunt omtrent doorberekening van politiekosten zijn wij van mening dat politiekosten niet langer onderdeel behoren uit te maken van deze afspraken. Bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van projecten, waarbij tussen politie dan wel gemeenten enerzijds en particuliere instanties of particulieren anderzijds afspraken worden gemaakt over de door partijen te maken kosten, zal deze lijn als uitgangspunt moeten worden aangehouden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals