

Vergaderjaar 1996–1997

24 225

Veiligheidsbeleid 1995–1998

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 april 1997

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken¹ en voor Justitie² hebben op 20 maart 1997 overleg gevoerd met de ministers Sorgdrager van Justitie en Dijkstal van Binnenlandse Zaken en staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken over **het overzicht toezicht politie en wettelijke kaders** (24 225, nr. 9).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) vroeg waarom de brief inzake het toezicht zo lang op zich heeft laten wachten. In dat verband vroeg zij ook naar de aangekondigde notitie over de vrijwillige politie. Voorts vroeg zij waarom de brief zo weinig informatie bevat over de buitengewone opsporingsambtenaar.

Opsporingsbevoegdheden en toepassing van al dan niet beperkte geweldsmiddelen zijn in beginsel voorbehouden aan de reguliere politie. Tegenover het algemene verbod met de mogelijkheid van ontheffing wilde zij meer ruimte bieden aan de korpsbeheerders om te bepalen of een surveillant voldoende opleiding en vaardigheden heeft om een vuurwapen te dragen.

Wat de surveillanten betreft, wordt uitgegaan van een tijdelijke functie voor zes jaar. Het is van belang dat de opgedane kennis en vaardigheden via doorstroming naar de reguliere politieorganisatie kan worden vervolmaakt, wanneer men blijk heeft gegeven van voldoende bekwaamheid. Haar twijfels of dit in de praktijk ook zal gebeuren, zijn evenwel versterkt door eerdere gesprekken. Zij vroeg of de doorstroming voldoende is en hoe die kan worden bevorderd. In dit verband vroeg zij naar de cijfers. De doorstroming is ook belangrijk voor de gewone toezichthouders, omdat ook daar een tijdelijke functie niet interessant is.

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noorman-Den Uyl (PvdA),

R. A. Meijer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Roethof (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekeel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+) en Van Oven (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Zij vroeg of de passage dat toezichthouders «thans immers» niet over opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen beschikken moet worden geïnterpreteerd als «nu niet, maar later misschien wel» en zo ja, waar dat van afhangt. In dit verband vroeg zij waarom een detachingsverbod bij de Melkertbanen wordt overwogen. Zij herinnerde eraan dat stads-wachten en parkeerwachten, ondergebracht bij een particuliere instantie, werden gedetacheerd bij de gemeente en zodoende geringe opsporingsbevoegdheden konden krijgen, bijvoorbeeld in het kader van de lex-Mulder.

Zij was van oordeel dat de toezichthouders niet moeten worden ondergebracht in de politieorganisatie, al sloot zij niet uit dat er administratieve Melkertfuncties bij de politie worden gecreëerd. Aan de executieve politie met opsporings- en geweldsbevoegdheid moeten immers kwaliteitseisen worden gesteld, die onder het niveau van surveillant met beperkte geweldsmogelijkheden alleen al vanwege de rang onvoldoende kunnen worden gesteld. Bovendien zou het ten koste gaan van de flexibiliteit en verwarring wekken bij het publiek. Uit het uniform zal moeten blijken of er sprake is van een toezichthouder dan wel van een reguliere politiefunctionaris.

Ook zal het gevaar groter worden dat toezichthouders op den duur worden meegeteld bij de politiesterkte, wat absoluut voorkomen moet worden. Het toezicht houden is zeer divers en vooral een gemeentelijke taak, die onder gemeentelijke aansturing in het kader van een gemeentelijk veiligheidsbeleid zou moeten worden vormgegeven, uiteraard in nauwe samenspraak met de politie. Daarbij komt dat de politieorganisatie onvoldoende is ingespeeld op de begeleiding van de toezichthouders, waaraan vaak bijzondere eisen worden gesteld.

De aansturing en regie door de politie moet vooral op straat plaatsvinden. Omdat toezichthouders weinig bevoegdheden hebben, moet het politiegezag wel achter hen staan. Met deze follow-up of back-up door de politie zijn overheadkosten gemoeid, zeker in het begin. Zij vroeg waarom de claim van de gemeente op middelen uit de grotestedenpot voor deze overheadkosten niet is gehonoreerd.

De paragraaf over de vakbekwaamheid stelt teleur. Er is wel degelijk een stimulerende taak voor de rijksoverheid op het punt van opleidings- en vakbekwaamheidsvereisten voor toezichthouders, mede in het belang van de doorstroming. Het moet mogelijk zijn daarin de helpende hand te bieden. Zij dacht hierbij aan verwijsfuncties en de vaststelling van eindtermen.

Betrouwbaarheid is belangrijk voor het vertrouwen in de politie en in de toezichthouders. Zij vroeg waarom er geen antecedentenonderzoek wordt geëist, met name van toezichthouders met een taakuitoefening gelijkend op die van de politie.

Het Parcon-experiment is weliswaar succesvol gebleken, maar blijft desondanks zonder gevolg, omdat het ontoelaatbaar wordt geacht om opsporingsbevoegdheden te geven aan particuliere organisaties. Zij vroeg of het experiment in Culemborg, waar aanwijzen werknemers van een particulier bureau zijn aangewezen als onbezoldigd ambtenaar, navolging verdient en hoe de toegang tot de registers is geregeld voor deze onbezoldigde ambtenaren.

De heer **Korthals** (VVD) was het evenmin duidelijk waarom de brief zo lang op zich heeft laten wachten. Inmiddels zijn allerlei projecten in gemeenten van start gegaan, waardoor er wellicht een te grote diversiteit is ontstaan.

De opsporingsbevoegdheid is een zaak van de centrale overheid. Omdat het een bijzondere taak met uitzonderlijke bevoegdheden betreft, waarvoor men dan ook gekwalificeerd moet zijn, was hij er een voorstander van dat de toezichthouders onder het gezag en onder de

aansturing van de politie zullen werken. Hij was er echter niet voor dat de Melkertbanen uiteindelijk in de politieorganisatie worden opgenomen.

Hij miste in de brief een duidelijke verhouding van de politie ten opzichte van de bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewone opsporingsambtenaren. Het is wellicht van belang om aan te geven wat in de toekomst de precieze functie van de politie is. Is die generaal of wordt die toch meer specialistisch? Moet er meer met generale taakstellingen en diensten worden gewerkt of zal het uiteindelijk meer worden gespecialiseerd?

De opleiding van de toezichthouders is weliswaar gedecentraliseerd, maar er zullen vanuit Den Haag heel duidelijke lijnen moeten worden aangegeven met het oog op de mobiliteit van de toezichthouders.

Hij vroeg om een totaaloverzicht betreffende het toezicht.

Toezichthouders moeten als zodanig herkenbaar zijn. Bovendien moet er een duidelijke en strakke gezagsstructuur op hen van toepassing zijn, terwijl democratische controle noodzakelijk is voor de uitoefening van publieke bevoegdheden tegenover burgers. Dat moet duidelijk zijn voor de burger op straat, de betrokken functionaris, de particuliere werkgever en het bestuursorgaan dat bestuurlijk verantwoordelijk is voor het gebied of domein waarin de functionaris opereert.

Hij vroeg een nadere toelichting op het punt van de keuze voor privaat of publiek domein. Ook vroeg hij of die keuze bepalend is voor de gezagsstructuur.

Hij vroeg of de zinsnede dat het vooralsnog niet gewenst wordt geacht toezichthouders in een executieve functie bij de politie onder te brengen betekent dat dit uiteindelijk wel gewenst is en zo ja, op welke termijn en onder welke voorwaarden. Hij zei dat de fractie van de VVD geen voorstander hiervan is.

Hij achtte het noodzakelijk dat de opleiding voor functies op het gebied van toezicht en controle zo eenvormig mogelijk is en zo mogelijk centraal wordt geregeld. Hij vroeg naar de stand van zaken op dat punt.

Hij begreep niet waarom ervoor is gekozen om slechts minimale eisen van betrouwbaarheid aan potentiële toezichthouders te stellen. Hij vroeg wanneer een verdergaand antecedentenonderzoek nodig is.

Voorts vroeg hij of het reëel is te veronderstellen dat het gebruik van het basisuniform van de politie voldoende onderscheid biedt tussen politie en toezichthouder.

Hij was het eens met de beslissing om het Parcon-experiment voor particuliere parkeerhandhaving niet om te zetten in beleid. Er mag echter geen handhavingstekort ontstaan doordat de parkeerhandhaving volledig in publiekrechtelijke hand blijft.

De heer **Van Heemst** (PvdA) signaleerde dat de brief laat is verschenen. Hij wees op het belang van een zekere mate van stroomlijning van het toezicht op straat, zowel voor de betrokken functionarissen als voor het publiek, dat vraagt om duidelijkheid en herkenbaarheid. Hij constateerde dat de brief niet in alle opzichten de verwachte duidelijkheid biedt. Er wordt weliswaar een optimistische conclusie getrokken dat in het algemeen de bestaande wettelijke kaders volstaan om op lokaal niveau toezichthouders te kunnen aanstellen, maar een analyse ontbreekt. Hij had erop gerekend dat er dieper zou worden ingegaan op de voor- en nadelen van het opnemen van Melkertbanen op het terrein van toezicht in de politieorganisatie, zoals vorig jaar is gevraagd in de motie-Van Heemst/Gabor. De gevraagde inventarisatie van voor- en nadelen heeft men echter nog niet ontvangen. Hij verwees naar het ROM-model Regie op maat, dat door de politie Rotterdam-Rijnmond is uitgewerkt. Daarin wordt een goede analyse gegeven van de inzet van Melkertbanen voor toezicht in de publieke ruimte.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om extra aanvullende werkgelegenheid tot stand te brengen in de vorm van 40 000 Melkertbanen. Het

bestaansrecht van deze banen is dat ze uiteindelijk een vaste plaats krijgen in CAO's van bestaande organisaties en leiden tot nieuwe functies op nieuwe lage CAO-schalen of bestaande niet benutte CAO-schalen. Het zou onjuist zijn om de integratie van Melkertbanen te koppelen aan de vooruitzichten voor de politieursveillanten. Wel is het mogelijk dat het perspectief voor de surveillanten aantrekkelijker wordt, als er op een nieuwe lage schaal functies binnen de politie worden gecreëerd.

Het toezicht via de Melkertbanen ligt in veel opzichten inhoudelijk in het verlengde van en is aanvullend op het gewone politiewerk in de zin van preventie. Een wezenlijk verschil is dat de politie opsporings- en geweldsbevoegdheden heeft en de toezichthouders niet.

Door het opnemen van de Melkertbanen in de politieorganisatie ontstaat er zowel voor het publiek als voor de betrokkenen duidelijkheid in presentatie en optreden en komt er een eind aan de verwarring. Door de integratie in de politiefuncties wordt duidelijk waar geklaagd kan worden, wie toezicht houdt en wie waarvoor verantwoordelijk is.

De politie heeft terecht al de nodige bemoeienis met de selectie, begeleiding en aansturing. Die begeleiding wordt zowel intensiever als meer vanzelfsprekend door de beoogde integratie.

Hij benadrukte dat het gaat om aanvullende werkzaamheden die direct te maken hebben met de dagelijkse veiligheid. Een aantal werkzaamheden die via Melkertbanen op straat worden verricht, passen op zichzelf niet goed bij zo'n nieuwe functie binnen de politie. Men moet dan ook niet de verwachting wekken dat iedere toezichthouder met een Melkertbaan een nieuwe plek binnen de politie kan krijgen. Er zal ook op de inhoud van het werk moeten worden geselecteerd in die zin dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen taken op het terrein van toezicht en veiligheid en taken op het terrein van service en dienstverlening. Hij wees erop dat de Melkertbanenregeling zich er niet tegen verzet dat bijvoorbeeld Rotterdamse Melkertbanen voor toezicht onderdeel worden van de regiopolitie Rijnmond en dat de regeling is bedoeld voor toezicht en niet voor versterking van de administratieve en technische functies binnen de politie. Een dergelijke ontwikkeling zal aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Waarborgen voor integriteit en vakmanschap zijn hierbij vanzelfsprekend.

Hij zei het op prijs te stellen dat de uitkomsten van het voorgenomen overleg van de ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de korpsbeheerders en de politiebonden zo spoedig mogelijk met de Kamer worden besproken.

Hij vroeg om aparte informatie over de ontwikkelingen op het punt van de politieursveillanten, omdat de indruk bestaat dat de doorstroming vanuit de functie van surveillant in de politieorganisatie hapert en dat in een aantal gevallen daarop zelfs geen perspectief is. Dit is een vervelende ontwikkeling, niet alleen voor de betrokkenen zelf, die in het algemeen voortreffelijk werk leveren, maar ook voor de samenleving vanwege het mogelijk vernietigen van een stevig maatschappelijk kapitaal in de vorm van de ervaring, kennis van zaken en deskundigheid van de politieursveillanten. In een nadere beschouwing zou meer inzicht kunnen worden gegeven in de feitelijke doorstroming en in de obstakels daarvoor. Is de CAO of de vertaling daarvan een blokkade? Liggen er problemen bij de regiokorpsen zelf, doordat die een onvoldoende inspanning leveren? Is er vanuit een meer centrale sturing op dit punt door de betrokken politieminsters nog ondersteuning te leveren?

Hij zei met enige spijt van het Parcon-experiment afscheid te hebben genomen. Het betreft bulkovertradingen die een massale politie-inzet vragen. Het gaat vaak om piekbelastingen rond voetbalwedstrijden, op drukke winkeldagen en andere grote manifestaties. Met smart wordt gewacht op de aangekondigde brief over een bredere aanpak van de parkeerhandhaving. Zolang er nog geen adequate oplossing is, zou de

assistent-agent kunnen worden ingezet op dergelijke bulkovertradingen, die vanuit een toezichthoudende functie in goede banen kunnen worden geleid.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) zei dat de brief de indruk wekt dat er achteraf wordt geprobeerd een aantal zaken te corrigeren en daarvoor een kader aan te geven. Dat is goed, maar het betekent wel dat een aantal kwesties eerder aangepakt had kunnen worden.

Hij miste een kader voor de doorstroming tussen de niveaus van de stadswacht, de politieursurveillant en de politieagent. Hij gaf aan dat het harmoniseren van de opleidingen de doorstromingsmogelijkheden bevordert.

Hij vroeg om inzicht in de knelpunten die de doorstroming van politieursurveillanten blokkeren. Na zes jaar ervaring te hebben opgedaan, worden deze mensen als het ware aan hun eigen lot overgelaten. Dat betekent het verlies van mensen en de ervaring die zij in deze functie hebben opgedaan. Wellicht kan hiervoor een oplossing worden gevonden.

Hij pleitte voor een uniformering van het uniform om verwarring bij de burgers op straat te voorkomen.

Hij vroeg hoe het mogelijk is dat de vrijwillige politie bevoegd is om in sommige gevallen geweld te gebruiken en de surveillanten niet, terwijl zij wel dezelfde opleiding hebben.

Hij vroeg of ambtenaren van de Economische controledienst vuurwapens kunnen blijven gebruiken dan wel of deze situatie zal veranderen.

Hij plaatste vraagtekens bij de mogelijkheid van het leveren van financiële bijdragen door het bedrijfsleven voor het toezicht via de gemeente, gezien het risico van willekeur en differentiatie. Hij wees erop dat, los van de principiële vraag of de burger daarvoor zou moeten betalen, er via de belastingen al wordt betaald voor de handhaving van de openbare orde en toezicht. Hij vroeg waarom dit extra geaccentueerd moet worden via het toezicht door de gemeenten. Bovendien zal een extra belastingheffing via de WOZ de lastendruk voor de burger alleen maar verhogen. Hij nam aan dat een kabinet dat voor lastenverlichting is dit niet als prioriteit ziet.

Hij zou graag zien dat de mogelijkheid van de inzet van Melkertbanen wordt onderzocht, gelet op de overbelasting van de politie. Hij vroeg of het mogelijk is om de politietaken te differentiëren, waarbij een aantal gemakkelijker uit te voeren taken wordt overgeheveld naar structurele functies onder regie en verantwoordelijkheid van de politie en het echte politiewerk wordt uitgevoerd door de mensen die daarvoor zijn opgeleid.

De heer **Gabor** (CDA) sloot zich aan bij de kritiek over het late verschijnen van de brief en de inhoud ervan. Afgesproken was dat er duidelijkheid zou komen over de taakafbakening en bevoegdheden van de verschillende toezichthoudende instellingen, dat er zou worden ingegaan op de selectie, vakbekwaamheid, uniformering, opleiding en betrouwbaarheidseisen en dat er een totaalbeeld zou worden gegeven. Hij had de indruk dat deze uitgangspunten niet zijn waargemaakt.

Hij sloot zich aan bij de kritiek van de VNG, die teleurgesteld is over de niet waargemaakte beloften. Hij illustreerde de situatie aan de hand van een brief van de burgemeester van Venray over de groei van een «ongeorganiseerd tweede politiekorps», waarin de conclusie wordt getrokken dat er maar wat wordt aangemodderd met de handhaving van de lokale veiligheid.

Hij stelde voor dat per gemeente een veiligheidsplan c.q. veiligheidsverordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad waarin alle afspraken in het kader van het driehoeksoverleg, over de financiën, de gezagsverhoudingen en de verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Hierbij dienen ook de ontwikkelingen rond de particuliere beveiligings-

organisaties te worden betrokken ten behoeve van de duidelijkheid voor de burger. Hierdoor kan de veiligheidsproblematiek van de gemeente in een breder verband worden aangepakt. Vooralsnog dacht hij niet aan extra middelen voor een adequate financiële onderbouwing van eventuele planverplichtingen.

Hij steunde de suggestie om een nieuwe wettelijke voorziening te treffen voor het antecedentenonderzoek. In de praktijk kijkt de politie naar de antecedenten van de verschillende toezichthouders, hetgeen in strijd is met de wetgeving op het gebied van de justitiële documentatie.

Hij sprak zich uit tegen het betalen van de surveillanten uit de gemeentekas. De handhaving van de openbare orde is een kerntaak van de overheid. Als er geen middelen worden verschaft aan de gemeente om die taak uit te voeren, dan zullen die uit de begroting van Binnenlandse Zaken en Justitie moeten komen.

Hij vroeg waarom de ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid plotseling op korte termijn overleg moeten voeren met de korpsbeheerders en de politiebonden, waarbij hij verwees naar de eerder ingediende motie. Hij sprak zijn vertrouwen uit in de goede afloop van dit overleg, maar riep wel de regering op om vaart te maken.

Wat het Parcon-experiment betreft, legde hij zich node neer bij de zogenaamde «U-bochtconstructie».

Hij vroeg aandacht voor de ontwikkelingen in de praktijk van de particuliere beveiligingsorganisaties, waar steeds meer niet gediplomeerde mensen, met name receptionisten, functionarissen vervangen die wel gediplomeerd en bevoegd zijn om bepaalde functies uit te oefenen. Bovendien wordt steeds meer gebruikgemaakt van uitzendbureauachtige benaderingen. Voorkomen moet worden dat dergelijke onveiligheden insluipen. Hij vroeg waar de grens ligt tussen de taak van beveiligingsbeambten en die van niet opgeleide en niet gekwalificeerde receptie-nisten.

De surveillanten doen uitstekend werk dat wordt gewaardeerd; zij zijn goed ingebed in de politieorganisatie. Hij vroeg zich dan ook af waarom er niet op een betrekkelijk eenvoudige wijze oplossingen worden gevonden voor de problemen. Door de termijn van zes jaar te schrappen wordt een dreigende uitstroom voorkomen, terwijl de doorstromingsmogelijkheid binnen de politieorganisatie kan worden bevorderd door middel van een aantal doorstromingsprogramma's.

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris van Binnenlandse Zaken** zei dat de nota later is verschenen wegens het vraagstuk rond Parcon. Er is gekeken naar alle mogelijkheden om het principiële punt ten aanzien van Parcon te koppelen aan een praktische oplossing. Bovendien bood dat hem de gelegenheid om te melden dat er tot en met het vierde kwartaal 1996 in totaal 9575 Melkertbanen in het kader van de versterking van het toezicht zijn uitgezet en gerealiseerd, waarvan in openbare veiligheid en toezicht 5525, beheer openbare ruimte 1648, beheer publieke monumenten 30, kinderopvang 1378 en onderwijs 994.

Uit de integrale veiligheidsrapportage die in de zomer aan de Kamer is toegezonden, blijkt dat de aanwezigheid van functioneel toezicht een belangrijke bijdrage levert aan het gevoel van veiligheid en ook objectief leidt tot verminderde onveiligheid. Er zal binnenkort een onderzoek worden gestart naar de effecten van de gigantische toename van functioneel toezicht op de openbare ruimte. Hij verwachtte dat er bij de integrale veiligheidsrapportage van 1998 concretere gegevens beschikbaar zullen zijn. Aan de hand van gegevens over de stadswacht Dordrecht over 1995 wees hij erop dat er in allerlei opzichten duidelijk positieve resultaten zijn bereikt met de toename van het toezicht.

Hij merkte op dat het volstrekt duidelijk moet zijn dat er voor alle andere

vormen van toezicht dan de politie geen algemene opsporingsbevoegdheid is. Dit is het essentiële onderscheid.

De Melkertbanen worden ingezet om een groot aantal langdurig werklozen aan een reguliere vaste baan wordt geholpen. Meer dan 20 000 Melkertbanen moeten betrekking hebben op openbare toezichtsfuncties. Zoveel mogelijk Melkertbanen moeten reguliere banen zijn en dus zoveel mogelijk in reguliere organisaties terecht komen. Daarbij dient in de normale CAO's ook de laagste loonschaal te worden gebruikt en de doorstroming te worden bevorderd. Op het ogenblik wordt bekeken of het in de praktijk van de Melkertbanen, met name op het punt van de detachingsconstructie, mogelijk is dat die doelstellingen op onderdelen niet worden gerealiseerd. Er moet ook specifiek worden bekeken welke constructies al dan niet aanvaardbaar zijn. Vaststaat dat de essentie, te weten de doorstroming van de reguliere bezetting van de Melkertbanen, gerealiseerd moet worden. Dat kan op verschillende manieren gebeuren.

De inzet van Melkertbanen via de gemeente biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om veel meer dan voorheen invloed uit te oefenen op het integrale veiligheidsbeleid, keuzen te maken, de inzet mede te bepalen en te zorgen dat het veiligheidsbeleid meer handen en voeten krijgt door geld en menskracht in te zetten. Los van de vraag of Melkertbanen regulier ingezet moeten kunnen worden door of bij de politie, zou het wenselijk zijn dat de gemeenteraad de sturing van de Melkertbanen mee kan bepalen om richting te kunnen geven aan het veiligheidsbeleid. Vanuit die invalshoek moet vaststaan dat de Melkertbanen via de gemeenten worden uitgezet en dat die gemeenten er een belangrijke invloed op hebben. Het spreekt vanzelf dat de effectiviteit van een Melkertbaan in het openbaar toezicht valt of staat met de relatie die wordt gelegd tussen de gemeentelijke inzet van Melkertbanen en de functie van de politie.

Een gemeenteraad kan samen met het college van burgemeester en wethouders zeer richtinggevend optreden inzake uniformering van het uniform en eisen op het punt van betrouwbaarheid, doorstroming en opleiding. Het zou zeer wenselijk zijn dat per gemeente door de gemeenteraad een veiligheidsnota wordt gemaakt en op enigerlei wijze wordt zorggedragen voor een grotere mate van stroomlijning. Hij wees erop dat steeds meer gemeenten zich hiertoe wenden tot de stichting Stadswacht Nederland, waardoor er vanuit de decentrale overheid zelf enige stroomlijning plaatsvindt. Hij was van mening dat centrale regelingen op dit punt geen toegevoegde waarde hebben.

De **minister van Binnenlandse Zaken** herinnerde eraan dat, nadat het vorige kabinet had besloten tot de instelling van deze functie, de surveillanten pas sinds twee jaar effectief worden ingezet. Men heeft hierbij enige voorzichtigheid willen betrachten, uitgaande van een redelijke autonomie van de korpsen. Veel korpsen hebben de surveillanten op basis van een tijdelijk contract aangesteld en in een aantal uitzonderingsgevallen in vaste dienst. Aan de hand van de stand van zaken van de functie in de praktijk kan worden bekeken hoe het beleid moet worden aangepast, bijvoorbeeld door de mensen aan te stellen in vaste dienst. Omdat de surveillanten zeer nuttig werk doen, zal de functie niet snel verdwijnen. De vraag is evenwel hoe die structureel kan worden ingebed in de politieorganisatie.

Het lijkt er tot nog toe op dat er onvoldoende sprake is van doorstroming. Dat kan te maken hebben met de kwalificaties. Uitgangspunt vanaf het begin is dat men zich moet kwalificeren op basis van de criteria voor de volledige politiefunctie. In de praktijk heeft dat te maken met de mogelijkheid om aanvullende opleidingen te volgen. Deeltijdopleidingen, waartoe de mogelijkheid is vastgelegd in de CAO, kunnen dan ook de doorstroming bevorderen.

In het overleg met de korpsen zal de stand van zaken worden besproken. Aan de hand daarvan zal een totaaloverzicht worden

opgesteld, waarin wordt ingegaan op zowel de aantallen surveillanten in tijdelijke dienst en in vaste dienst als de doorstroming in de praktijk. Geprobeerd zal worden dit overzicht voor de zomer aan de Kamer te doen toekomen. Hij gaf aan dat bij de laatste CAO-onderhandelingen niet is gesproken over dit vraagstuk. Het is niet aangekaart door de bonden, wellicht omdat dergelijke elementen meer passen in het regionale georganiseerd overleg, gelet op de decentralisatie van het overleg over de arbeidsvoorwaarden.

De regering heeft met de invoering van de Melkertbanen om principiële redenen gezocht naar een mogelijkheid om langdurig werklozen aan vaste banen te helpen in bestaande organisaties. Dit is nog steeds een hoofdlijn van beleid. Een andere hoofdlijn van beleid is dat het integrale veiligheidsbeleid ten opzichte van het veiligheidsbeleid dat 20 tot 25 jaar lang is gevoerd hoog staat op de agenda van de bestrijding van de criminaliteit. Na de verkokering in de jaren zeventig en tachtig wordt uitgegaan van integraliteit, waarbij meer het accent wordt gelegd op preventie en minder op repressie en de uitvoering van straffen. Hierbij ligt het zwaartepunt bij de gemeente. De gemeenteraad moet dan ook samen met het college vorm kunnen geven aan dat beleid.

Het denken over het aan werk helpen van langdurig werklozen heeft geleid tot een aantal gunstige ontwikkelingen. In de CAO is het mogelijk gemaakt om bij de politie administratief en technisch personeel aan te nemen op het niveau van het wettelijk minimumloon. Het is nu aan de korpsen en de sociale partners op het regionale niveau om er op een zinvolle manier inhoud aan te geven.

Nadrukkelijk is ook de vraag onder ogen gezien of er ruimte is in de executieve politiefunctie onder het niveau van de politiesurveillant. Zowel de korpsen als de bonden en beide politieministers hebben er weloverwogen voor gekozen om geen nieuwe politiefunctie onder dat niveau te creëren, gezien ook de tendens dat het werk moeilijker wordt. Hij wees erop dat de functie van surveillant op schaal 4 ligt en die van toezichthouder op schaal 1.

Hij erkende dat de doorstroming vanuit de toezichthoudende functies naar andere reguliere functies niet voldoende is. In eerste instantie zal de gemeente zelf daarop beleid moeten ontwikkelen samen met de andere partners, inclusief de politie. Hij was bereid om met de korpsbeheerders na te gaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat mensen die voldoen aan de kwalificaties bijvoorbeeld de overstap naar politiesurveillant kunnen maken.

De vraag is of er bij de politie, anders dan de executieve politiefuncties en het administratief en technisch personeel, taken mogelijk zijn waarin de toezichthouder rechtstreeks bij de politie in dienst wordt genomen. Met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is afgesproken om met de bonden en korpsen alle facetten te bespreken die hierop betrekking hebben, van de doorstromingsvraag tot en met de vraag waarom voor andere dan de administratieve en technische functies niet gebruik kan worden gemaakt van Melkertbanen. De vraag is evenwel of hierdoor reguliere arbeid, ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zal worden verdrongen. Ook zal moeten worden gekeken naar mogelijke verdringingseffecten in de relatie tussen toezichthouders en surveillanten.

Hij gaf aan zeer ongelukkig te zijn met de naar zijn mening ongelukkig en gevaarlijk geformuleerde brief van de VNG. Hij waarschuwde dat men de discussie over «meer blauw op straat» niet mag vermengen met de discussie over sociaal toezicht. Meer blauw op straat is gericht op meer goed opgeleide politiemensen van het niveau van de surveillant tot en met de top in de executieve dienst. Het is nooit de bedoeling geweest om het sociaal toezicht daarbij te betrekken. Voorts wees hij erop dat de slordige formuleringen in de brief van de VNG niet werkbaar zijn op het gevoelige terrein van de politie en het toezicht.

De overbelasting van de politie is geen goed argument om de toezichthouders bij de korpsen onder te brengen. Wellicht moet er meer worden gekeken naar uitbreiding van de politie vanwege de zware belasting en moeten ook de toezichthoudende functies in alle facetten terugkomen, maar het is gevaarlijk om beide argumenten door elkaar te gebruiken.

Men moet kunnen aangeven om welke aanvullende werkzaamheden het precies gaat bij de politie. Dat zal ook worden besproken in het overleg met de bonden en korpsen. De consequentie daarvan is wel dat men zich de vraag zal moeten stellen of aanvullende werkzaamheden ook soelaas kunnen bieden voor de Economische controledienst, de FIOD, de Algemene inspectiedienst, de Dienst inspectie arbeidszaken en de douane. Misschien zal zelfs moeten worden overwogen om afstand te nemen van de bijzondere opsporingsdiensten en ze onder de regie van de minister van Justitie te brengen.

Vanwege de onduidelijkheid voor de burger aarzelde hij nog om de Melkertbaan van de toezichthouder bij de politie onder te brengen.

Hij gaf aan dat de motie van april 1996 is uitgevoerd. Hiertoe verwees hij naar de brief van 4 november jl. over dit onderwerp en naar de begrotingsbehandeling. Hij wees er nog op dat de CDA-fractie in het najaar had voorgesteld om de Melkertbanen voor een belangrijk gedeelte af te schaffen. Eerder is toegezegd dat er zal worden nagedacht over de politieagent van morgen. Daarbij zal goed moeten worden nagedacht over functie van de politie in Nederland.

Hij bevestigde dat er wordt gedacht aan harmonisatie van de opleidingen. In het overleg over het LSOP is toegezegd dat de regering haar visie op het toekomstig politieonderwijs zal formuleren. Daarbij doet zich de vraag voor of dat een opleiding specifiek voor de politie dan wel een algemene opleiding zal worden. Ook doet zich de vraag voor van de basisveiligheidsopleiding aan de onderkant.

In april zal met de korpsbeheerders worden overlegd over de vrijwillige politie. Hij verwachtte de Kamer voor de zomer daarover mededeling te kunnen doen.

De **minister van Justitie** zei naar aanleiding van de verwarring over bijzondere en buitengewone opsporingsambtenaren dat er alleen nog buitengewone opsporingsambtenaren zijn, die deels zijn verenigd in bijzondere opsporingsdiensten. De grote verscheidenheid van buitengewone opsporingsambtenaren vormt soms een probleem. In het kader van de wetgeving voortvloeiende uit de parlementaire enquête wordt op verzoek van de Kamer gekeken naar de verschillende bijzondere opsporingsdiensten. In ieder geval komt hierbij de regeling over de bijzondere opsporingsdiensten aan de orde.

Er wordt gewerkt aan een eerste evaluatie van de regeling voor de buitengewone opsporingsambtenaren, die in 1995 is ingegaan. Naar aanleiding daarvan zal worden bezien of er veranderingen moeten worden aangebracht en beslissingen moeten worden genomen. De buitengewone opsporingsambtenaren die niet zijn ondergebracht in bijzondere opsporingsdiensten voorzien overigens in heel specifieke behoeften, zoals boswachters, jachtopziemers en milieu-opsporingsambtenaren. De vraag is waar zij zullen moeten worden ondergebracht.

Zij was van oordeel dat onder de rang van surveillant geen opsporingsbevoegdheden en geweldsbevoegdheden moeten worden toegekend, omdat daarvoor een bepaald opleidingsniveau is vereist. Deze grens heeft ook te maken met antecedentenonderzoek. Voor politiefunctionarissen met verregaande bevoegdheden vindt een uitgebreid antecedentenonderzoek plaats. Gelet op hun bevoegdheden, kan voor toezichthouders worden volstaan met de verklaring van goed gedrag die door de

burgemeester wordt afgegeven. De te stellen eisen op het gebied van antecedenten en betrouwbaarheid moeten passen op de uit te oefenen functie.

Zij zei het ermee eens te zijn dat het werk van toezichthouders strak moet worden geleid, dat er verantwoording over moet worden afgelegd en dat er democratische controle op moet plaatsvinden. Dat verklaart ook de gekozen constructie. Weliswaar is het experiment met Parcon inhoudelijk gezien succesvol geweest en is gebleken dat anderen dan de politie in theorie bepaald werk kunnen doen, maar de principiële vraag is of het gewenst is dat particuliere organisaties worden belast met werk op het openbare terrein en dat daarbij opsporingsbevoegdheden worden toegekend zonder dat men in dienst is van een daartoe bevoegd orgaan. Omdat de taken op het gebied van opsporing en orde door de overheid moeten worden vervuld, is gekozen voor de «U-bochtconstructie», omdat in de praktijk blijkt dat daar behoefte aan bestaat. Het is logisch dat de gemeenten enthousiast zijn over het experiment, omdat er meer gebeurt dan voorheen. De vraag is dan ook hoe het principiële uitgangspunt kan worden gehandhaafd en toch aan die praktische behoeften kan worden tegemoetgekomen. De keuze voor de «U-bochtconstructie» is in die zin principieel, dat aan onbezoldigde ambtenaren van de gemeente op verzoek van die gemeente opsporingsbevoegdheid wordt verleend en niet aan een particuliere organisatie.

Zij was het ermee eens dat door deze principiële beslissing uiteindelijk geen handhavingstekort moet ontstaan. Door de keuze voor de «U-bochtconstructie» kan daarin worden voorzien. In de discussie in het kader van de verkeershandhaving had zij aangegeven dat men bezig is met een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de mogelijkheid om andere handhavingsmethoden toe te passen. Dat rapport zal over ongeveer twee maanden worden uitgebracht.

Bij de behandeling van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties heeft de Kamer gevraagd om een duidelijk onderscheid met de politie, maar ook om meer eenheid in de uniformen. Op zichzelf was zij het daarmee eens. Hier gaat het echter om uniformen van gemeentelijke stadswachten. Zij was het er mee eens dat het niet de bedoeling is dat de rijksoverheid hierin een centrale rol speelt. Het leek haar goed dat samen met de VNG en de stichting Stadswacht Nederland wordt bekeken hoe tot een zekere eenheid kan worden gekomen, al is het maar binnen een gemeente.

Met semi-publiek/private terreinen wordt gedoeld op winkelcentra en bedrijfsterreinen die particulier terrein zijn dat openbaar toegankelijk is. Daarover kunnen overeenkomsten worden gesloten tussen de overheid en particuliere organisaties om gezamenlijk zorg te dragen voor de handhaving.

Zij merkte op dat de functionarissen van de ECD bevoegd kunnen zijn vuurwapens kunnen te dragen en gebruiken, maar dat zij daarvoor wel onder meer moeten voldoen aan de eisen die ook aan de gewone politie worden gesteld. Als gevolg daarvan draagt een groot deel van de ECD-ambtenaren geen vuurwapen.

Zij plaatste een aantal principiële kanttekeningen bij het vastleggen in de gemeenteraad van afspraken die het driehoeksoverleg worden gemaakt. De taken van het openbaar ministerie kunnen niet in een raadsbesluit of een gemeentelijke verordening worden vastgelegd; dat zou ook in strijd zijn met haar verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie. Wel kunnen in het kader van een veiligheidsplan die zaken die tot de bevoegdheid van de gemeente behoren in een verordening worden vastgelegd.

De **voorzitter** stelde vast dat in een schriftelijke reactie zal worden ingegaan op niet beantwoorde vragen en dat een aantal brieven en notities zal worden betrokken in een vervolgoverleg.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Hommes