

Vergaderjaar 2005–2006

30 611

Wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in verband met de wederzijdse erkenning van beroepseisen gesteld aan het verrichten of aanbieden van beveiligings- of recherchewerkzaamheden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Deze wijziging is noodzakelijk in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 oktober 2004 in zaak C-189/03, betreffende een beroep wegens niet-nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 49, eerste alinea, van het op 25 maart 1957 totstandgekomen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag) (Trb. 1957, 91), ingesteld door de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) tegen Nederland.¹

Achtergrond

Het is van groot belang dat beveiligingsorganisaties en recherchebureaus goed functioneren. De werkzaamheden die dergelijke organisaties verrichten, kunnen immers direct aan bepaalde rechten van burgers – bijvoorbeeld het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – raken. De kwaliteit van de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is voorts belangrijk vanwege het publieke belang dat wordt gediend; deze organisaties vervullen een functie in het kader van de preventie van criminaliteit. In dat verband zij verwezen naar Kamerstukken II 1993/94, 23 478, nr. 3, p. 2–3. Ter waarborging van deze kwaliteit voorziet de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) c.a. in een stelsel van beroepseisen. De waarborgen die in de Wpbr en de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Rpbr) zijn geschapen, hebben betrekking op de betrouwbaarheid van leidinggevenden en medewerkers van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, en de bekwaamheid van deze medewerkers. Om onderscheidenlijk beveiligings- en recherchewerkzaamheden te verrichten dienen beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ingevolge de Wpbr te beschikken over een vergunning van de Minister van Justitie. In het kader van de vergunningverlening wordt de betrouwbaarheid van de betrokken leidinggevende onderzocht. Daarnaast vereist de Wpbr dat de beveiligingsorganisatie en recherchebureaus louter personen tewerk-

¹ Aanvankelijk was beoogd de onderhavige wijziging van de Wpbr onderdeel te laten zijn van een meeromvattend wetsvoorstel tot wijziging van de Wpbr. Bij de evaluatie van de regelgeving voor particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is namelijk geconstateerd dat er aanleiding is de regelgeving op een aantal punten te heroverwegen (Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 28). De Wpbr c.a. is tevens bezien in het kader van het streven de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, voortvloeiende uit wetgeving van de overheid te verlagen. Daarbij zijn ook reductievoorstellen gedaan die mogelijk tot wijziging van de Wpbr aanleiding geven (Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 8). Het was de bedoeling ook deze punten bij voornemen wetsvoorstel te betrekken. Met de voorbereiding van de wijzigingen van andere onderdelen van de Wpbr blijkt evenwel meer tijd gemoeid dan voorzien. Om verder tijdsverloop te voorkomen, strekt het onderhavige voorstel er uitsluitend toe uitvoering te geven aan het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

stellen die hiervoor beschikken over de toestemming van de Minister van Justitie. In het kader van de toestemming wordt getoetst of de betrokkene beschikt over de betrouwbaarheid en bekwaamheid die nodig zijn met het oog op de te verrichten werkzaamheden. Ten slotte voorzien de Wpbr en Rpbr in soortgelijke beroepseisen voor alarminstallateurs. De specifieke werkzaamheden mogen alleen worden verricht door alarminstallateurs die beschikken over een verklaring van betrouwbaarheid en voldoen aan de vastgestelde eisen van bekwaamheid.

Gezien het te beschermen belang is een systeem van voorafgaande vergunning gerechtvaardigd. Een preventieve controle draagt immers in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de aangeboden diensten en daarmee aan de bescherming van consumenten en de belangen van burgers. Daarbij dient wel de vrijheid van dienstverrichting in acht te worden genomen. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft geoordeeld dat de Wpbr c.a. op voornoemde onderdelen onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Meer specifiek is Nederland de verplichtingen niet nagekomen die voortvloeien uit de vrijheid van dienstverrichting neergelegd in artikel 49 van het EG-Verdrag, aangezien in de bepalingen met betrekking tot de vergunningverlening en de toestemming, neergelegd in de Wpbr en de Rpbr, onvoldoende rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan dienstverrichters afkomstig uit een andere lidstaat mogelijk reeds dienen te voldoen in het land van vestiging. In beide regelingen ontbreken, kortom, bepalingen die expliciteren dat rekening wordt gehouden met deze verplichtingen. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt op een aantal plaatsen in de Wpbr een zogenoemde clausule van wederzijdse erkenning opgenomen, waarmee wordt bewerkstelligd dat de Wpbr voldoet aan artikel 49 EG-Verdrag. In verband met de beroepseisen die worden gesteld in de Rpbr – de vakbekwaamheidseisen, eisen ten aanzien van het gebruik van een hond en de certificering van alarmcentrales – is voorts ter uitvoering van het arrest voorzien in een afzonderlijke wijziging van de Rpbr (Stcrt. 2006, 88).

Het uitgangspunt dat rekening moet worden gehouden met de verplichtingen waaraan de buitenlandse dienstverrichter, zowel inhoudelijk als procedureel, reeds moet voldoen in het land van vestiging, brengt eveneens met zich dat deze dienstverrichter hier te lande niet mag worden onderworpen aan procedures die het verrichten van zijn diensten onnodig moeilijk en onnodig duur maakt. Er dienen zo min mogelijk belemmeringen te worden opgeworpen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom voorts in een stroomlijning van de procedures die de buitenlandse dienstverrichter op grond van de Wpbr dient te doorlopen. Met het oog daarop wordt voorgesteld de vereiste toestemming te beperken tot de medewerkers van een buitenlandse beveiligingsorganisatie of buitenlands recherchebureau, die in Nederland beveiligings- of recherchewerkzaamheden gaan verrichten. De beoordeling van de betrouwbaarheid en bekwaamheid door de Nederlandse overheid van het voltallige personeel van beveiligingsorganisaties of recherchebureaus, die niet zijn gevestigd in Nederland, streeft haar doel voorbij. Een vereiste toestemming voor medewerkers die niet naar Nederland komen om beveiligings- of recherchewerkzaamheden te verrichten, gaat verder dan voor de bescherming van het Nederlandse publieke belang nodig is. In het kader van de stroomlijning van de procedure wordt, daarnaast, vanuit de zogenoemde één-loket-gedachte voorgesteld de verlening van de vergunning en de toestemming centraal, bij het ministerie van Justitie, onder te brengen. Deze centralisatie strekt zich enkel uit tot buitenlandse dienstverrichters.

De Wpbr is als project opgenomen in het programma Bruikbare rechtsorde. Daarbij wordt de procedure voor het verlenen van toestemming voor het personeel van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in algemene zin aan een nadere beschouwing onderworpen. De wenselijkheid van centralisatie van deze toestemming wordt daarbij ook gezien (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 24).

Administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel heft de belemmeringen op en voorziet in een stroomlijning van de procedures voor niet in Nederland gevestigde buitenlandse dienstverrichters en heeft daarmee positief effect op de administratieve lasten van deze ondernemingen ten opzichte van de huidige situatie. Aangezien er geen effecten zijn voor de administratieve lasten van in Nederland gevestigde particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus telt deze reductie niet mee in de Administratieve lastenverminderingsoperatie van het kabinet. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de burger.

Artikelsgewijs

Artikel 1

A, D, C.3

Op grond van artikel 2 van de Wpbr is het niet toegestaan zonder vergunning van de Minister van Justitie beveiligings- of recherchewerkzaamheden te verrichten dan wel aan te bieden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of een recherchebureau. Artikel 7 bepaalt voorts dat enkel personen mogen worden tewerkgesteld dan nadat voor hen toestemming is verkregen. Artikel 9, achtste lid, van de Wpbr vereist ten slotte dat medewerkers van een beveiligingsorganisatie en medewerkers van een recherchebureau bij de uitvoering van onderscheidenlijk beveiligings- en recherchewerkzaamheden een legitimatiebewijs bij zich dragen waarvan een model is vastgesteld door de Minister van Justitie. Het vergunningvereiste, de vereiste toestemming en het vereiste Nederlandse legitimatiebewijs zijn waar het de werkzaamheden betreft van een beveiligingsorganisatie, individuele beveiligingsorganisatie, individuele rechercheur, gevestigd in een andere lidstaat van de Europese Unie, in Nederland, en voorzover geen rekening wordt gehouden met de eisen die mogelijk worden gesteld in het desbetreffende land van herkomst, in strijd met de vrijheid van dienstverrichting. Om tegemoet te komen aan de strekking van het arrest wordt door middel van de voorgestelde wijzigingen een clause van wederzijdse erkenning opgenomen voor in andere lidstaten afgegeven vergunningen, verkregen toestemmingen en verstrekte legitimatiebewijzen, die vergelijkbare waarborgen bieden. De clauses zijn ontleend aan de modelclausules, opgenomen in aanwijzing 131C van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

B

De Wpbr stelt eisen aan de betrouwbaarheid van degene die beveiligings- of recherchewerkzaamheden aanbiedt of verricht. Op grond van artikel 4, eerste lid, dient de aanvrager van een vergunning dan wel de persoon die het beleid van de rechtspersoon bepaalt, gelet op de aard van de werkzaamheden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau, voldoende betrouwbaar te zijn. Artikel 7 van de Wpbr vereist, daarnaast, dat leidinggevenden en andere medewerkers moeten beschikken over de betrouwbaarheid die noodzakelijk is voor het te verrichten werk. Artikel 10, ten slotte, bepaalt dat alarminstallateurs dienen te beschikken over

een verklaring van betrouwbaarheid. In het kader van de toetsing van de betrouwbaarheid wordt nagegaan of sprake is van justitiële antecedenten, worden politieregisters geraadpleegd en worden, waar aangewezen, persoonlijke gedragingen en omstandigheden van de betrokken persoon in beschouwing genomen (onderdelen 1.1, 2.1 en 2.6 van de Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

Om de Wpbr tevens ten aanzien van deze eisen in overeenstemming te brengen met het bepaalde in artikel 49 EG-Verdrag, dient een clause van wederzijdse erkenning te worden opgenomen. De voorgestelde wijziging voorziet hierin. De clause is toegesneden op de beroepseisen waar de Wpbr specifiek betrekking op heeft, namelijk de eisen ten aanzien van de betrouwbaarheid, bedoeld in artikel 4, eerste lid, 7, vijfde lid, en 10, eerste lid. Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds werd aangehaald, zijn de beroepseisen met betrekking tot, onder andere, de vakbekwaamheid (krachtens artikel 8 van de Wpbr) neergelegd in de Rpbr.

C.1

Door middel van de voorgestelde wijziging van artikel 7, derde lid, wordt voorzien in de noodzakelijke stroomlijning van de procedure voor beveiligingsorganisaties en recherchebureaus die geen vestiging hebben in Nederland, zoals reeds werd uiteengezet in het algemene deel van deze toelichting. Ten eerste wordt bewerkstelligd dat louter die medewerkers van een buitenlandse beveiligingsorganisatie of buitenlands recherchebureau dienen te beschikken over de vereiste toestemming, die daadwerkelijk werkzaamheden beogen te verrichten in Nederland. De eis betreffende de toestemming voor leidinggevend van de beveiligingsorganisatie of het recherchebureau, neergelegd in artikel 7, eerste lid, van de Wpbr blijft onverlet. Voorkomen moet immers worden dat de medewerkers van een buitenlandse beveiligingsorganisatie of buitenlands recherchebureau, die in Nederland werkzaamheden verrichten, worden aangestuurd door personen die niet betrouwbaar zijn. De daaraan klevende risico's op schade voor de Nederlandse samenleving dienen zoveel mogelijk te worden beperkt, waarmee een screening van deze leidinggevend gerechtvaardigd is.

Om het de buitenlandse dienstverrichter mogelijk te maken de formaliteiten en de procedures met betrekking tot de activiteiten die hij in ons land wil verrichten, bij één loket af te wikkelen, wordt door middel van de voorgestelde bepaling voorts bewerkstelligd dat, naast de vergunningverlening en de toestemming voor de leidinggevend zoals dat thans reeds het geval is ingevolge onderscheidenlijk artikel 2, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, tevens de toestemming voor de medewerkers, bij het ministerie van Justitie wordt ondergebracht. In plaats van de korpschef die in de vergunning is aangewezen, wordt de toestemming verleend door de Minister van Justitie.

C.2, E

De voorgestelde wijzigingen zijn van technische aard. De aanpassing van de verwijzingen houdt verband met de voorgestelde wijziging van artikel 7, derde lid, van de Wpbr.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner