

Binnen de vaste commissie voor Defensie hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brieven van de Ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie d.d. 3 oktober 2013 betreffende respectievelijk de stand van zaken van het dossier *Vessel Protection Detachements (VPD's)* en d.d. 20 januari betreffende de antwoorden op de feitelijke vragen van de vaste commissie voor Defensie over de brief van 3 oktober 2013, alsmede over de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 4 februari 2014 betreffende het tijdschema voor de totstandkoming van de wetgeving voor gewapende particuliere beveiliging op Nederlandse schepen<sup>1</sup>.

De voorzitter van de commissie,  
Ten Broeke

Adjunct-griffier van de commissie,  
Mittendorff

---

<sup>1</sup> Kamerstuknummers 32 706, 57 en 59 en brief Ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie met kenmerk BS2013036498

## Inhoudsopgave

<b>I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties</b>	<b>2</b>
Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie	3
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	6
Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	6
<b>II. Antwoord/reactie van het kabinet</b>	<b>7</b>

### I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van het kabinet en de beantwoording van de feitelijke vragen over dit onderwerp. Deze leden achten het handhaven van vrije handelsroutes over zee een kerntaak van de overheid. Het handhaven van vrije handelsroutes over zee achten zij noodzakelijk om de 17 miljoen Nederlanders in vrijheid te laten leven, voor een veilige en ongestoorde internationale orde die bijdraagt aan ons BNP van 612 miljard en helpt ons totale nationale bezit van 3,8 biljoen euro in stand te houden. De leden van de VVD-fractie constateren dat voor het handhaven van vrije handelsroutes soms geweld moet worden gebruikt. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat in de hedendaagse rechtsstaat het principe bestaat dat in beginsel alleen vanwege de staat geweld mag worden gebruikt.

De leden van de VVD-fractie achten de dreiging van piraterij en zeeroof een ernstig probleem waarbij per transport aan een economische schade vanwege verzekeringen, beveiligingsmaatregelen of omvaren aan vijftig- tot honderdduizend euro moet worden gedacht. De totale kosten wereldwijd lopen op tot acht miljard euro per jaar. De leden van de VVD-fractie constateren dat het kabinet in internationaal verband piraterij voor de oostkust van Afrika adequaat oppakt. Tegelijkertijd zijn de leden van de VVD-fractie bezorgd over de toenemende berichten van gewapende overvallen voor de westkust van Afrika.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de inzet van militaire VPD's weliswaar goed voldoet, maar dat reders behoefte hebben aan een goedkoper alternatief. De leden van de VVD-fractie reageren daarom instemmend op het voornemen van het kabinet om eind 2014 een wetsvoorstel in te dienen dat de inzet van particuliere beveiligers op koopvaardij schepen mogelijk maakt.

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over het geweldsmonopolie van de staat. In beginsel is in ons land geweldstoepassing voorbehouden aan de staat en wordt geweld uitgeoefend door de politie en de krijgsmacht. Bekend is dat particuliere beveiligingsorganisaties in ons land een rol zijn gaan spelen in het verzorgen van veiligheid. Zij vervullen deze rol niet alleen voor particulieren, maar ook voor overheidsinstanties. De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet toe te lichten welke EU-landen inmiddels VPD's toestaan en op welke wijze de landen dit hebben vormgegeven in relatie tot hun visie op het geweldsmonopolie van de staat.

Het kabinet wil particuliere beveiligers onder voorwaarden toestaan. De leden van de VVD-fractie zijn met het kabinet van mening dat de positie van de kapitein zorgvuldig geregeld moet worden. In 2011 schreef het kabinet: «Voor het kabinet weegt zwaar of van de kapitein van een koopvaardij schip verwacht mag worden dat hij een verantwoord besluit neemt over de noodzaak van het inzetten van automatische wapens,

terwijl een dergelijke beslissing nu alleen genomen wordt door leden van de krijgsmacht die volledig zijn ingevoerd in de context van, en subsidiariteits- en proportionaliteitseisen aan, een dergelijke geweldstoepassing.» (Kamerstuk 32 706, nr. 19) De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet toe te lichten of en op welke wijze dit verschil overbrugd kan worden en hoe het kabinet tot dat inzicht is gekomen.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de stand van zaken met betrekking tot de VPD's. Uitgangspunt voor de leden van de PvdA-fractie is dat het geweldsmonopolie bij de overheid ligt. Indien en wanneer daar van afgeweken zou gaan worden, dient volgens deze leden het nut en de noodzaak daarvan ondubbelzinnig vast te liggen en moeten voldoende juridische en operationele waarborgen worden ingebouwd, zodat de staat voldoende grip kan houden. Op deze punten zijn de leden van de PvdA-fractie nog niet geheel overtuigd. Snelheid moet daarnaast in het proces naar wetgeving niet ten koste gaan van zorgvuldigheid, aldus deze leden.

De antipiraterij missies Ocean Shield en Atalanta beginnen hun vruchten af te werpen. In 2013 is er geen enkele succesvolle kaping gerapporteerd. De leden van de PvdA-fractie vragen of en hoe dit van invloed is geweest op het lage aantal VPD aanvragen van in 2013. Met 64 aanvragen, waarvan er 32 zijn uitgevoerd, is dit aanzienlijk achtergebleven op de door Defensie verwachte en beschikbare 175. De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet over dit lage aantal overleg contact heeft gehad met de reders over de oorzaken van de achterblijvende aanvragen. Uitgaande van een inzetbaarheid van 175 VPD eenheden, menen de leden van de PvdA-fractie dat alle beschikbare middelen van Defensie niet volledig uitgeput zijn. De capaciteit bij Defensie om in de aanvragen te voorzien is ruim voldoende, aldus deze leden. Voor bepaalde categorieën schepen is volgens de reders de inzet van een VPD te duur of is de omvang van de teams te groot. De kosten voor de reders zijn sinds 2011 sterk gedaald. De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel de kosten van € 5.000 per dag die Defensie rekent voor een VPD verschillen met het bedrag dat gerekend wordt door private beveiligers. Hoeveel denken de reders te kunnen besparen? Kan feitelijk in kaart worden gebracht wat de gevolgen zijn voor de concurrentiepositie van Nederlandse reders wanneer er geen wetgeving is die de inzet van gewapende private beveiligers mogelijk maakt? Zo vragen deze leden.

Het kabinet heeft eerder al aangegeven dat er omstandigheden denkbaar zijn om af te wijken van de standaardomvang van een VPD bestaande uit 11 personen. Tot op heden hebben die omstandigheden zich niet voorgedaan. De leden van de PvdA-fractie waarom bij de VPD zo strak wordt vastgehouden aan een minimale samenstelling van 11 militairen terwijl bij andere kleine missies lagere aantallen ook mogelijk zijn. Kan het kabinet een verklaring geven voor het feit dat reders geen aanvraag ingediend hebben voor de inzet van een VPD met een kleinere dan de standaardomvang? Of zijn er wel aanvragen geweest en indien dit het geval is, hoeveel, maar heeft Defensie geen aanleiding gezien af te wijken van de standaardomvang van een VPD? Welke verdere mogelijkheden zijn er nog om de flexibiliteit van de Nederlandse VPD's te verbeteren? Wat is de feitelijke omvang van de (internationale) inzet van de private bewapende beveiligers in overeenstemming met de regelgeving van de vlaggenstaat? Wat is de feitelijke omvang van de (internationale) inzet van de private bewapende beveiligers zonder juridische grondslag? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In antwoord op de feitelijke vragen (vraagnr. 13) stelt het kabinet dat de omvlagging van het drijvende wapendepot voor de kust van Sri Lanka naar Sri Lankaanse vlag mogelijk aanleiding is tot heroverweging van het

standpunt dat Nederland geen gebruik maakt van deze depots. De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer het kabinet duidelijkheid heeft over het mogelijke gebruik van de drijvende depots. Hoe vindt vervoer en opslag van wapens en munitie plaats bij inzet van gewapende private beveiligers, en hoe wordt dit gecontroleerd, en hoe past dit binnen het wettelijke kader in de territoriaal gebied van vreemde kuststaten? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat, ondanks het feit dat de inzet van de VPD's nog niet volledig is uitgeput, het kabinet een voorlopig beleidsstandpunt heeft geformuleerd in de antwoorden op de feitelijke vragen (vraagnummers 21, 23 en 42). Hierin staat dat de reder een aanvraag voor zowel militaire als private beveiliging indient bij de overheid. Hoewel het vooruitloopt op de huidige situatie, kent het voorlopige beleidsstandpunt nog te veel onduidelikheden om enig inzicht te krijgen in de wijze waarop de overheid dit dan zou willen regelen. De leden van de PvdA-fractie zouden graag duidelijkheid hebben over het traject dat een dergelijke aanvraag zou gaan afleggen. Deze leden stellen de volgende vragen. Hoe zal de overheid omgaan met een aanvraag tot beveiliging? Hoe wordt de kwantiteit en kwaliteit van de private beveiligers bepaald? Welke categorieën transport en welke gebieden zouden mogelijk in aanmerking komen voor de inzet van private beveiligers, en onder welke voorwaarden en voor welke tijdsduur? Welke afwegingscriteria gaan er gelden bij de mogelijke inzet van een private beveiligingseenheid? Kan een aanvraag voor een private beveiligingseenheid afgewezen worden en in plaats daarvan een VPD toegewezen worden? En indien dit het geval is, op welke gronden? Komt er een soort van vergunningstelsel voor de inzet van private beveiligers? Bij wie zijn of komen de private beveiligers in dienst? Welke gezagsrelatie zal er gaan gelden? Die van werknemer en werkgever, en wie is in dit geval dan de werkgever? Welke status krijgen de private beveiligers aan boord (bijv. bemanningslid, passagier)? Hoe is de bevelsstructuur aan boord geregeld, en wat is de verantwoordelijkheid van de kapitein ten opzichte van de private beveiligers? Wordt er verschil gemaakt tussen de positie van Nederlandse en buitenlandse private beveiligingsbedrijven? Indien dit het geval is, op welke wijze? Onder welke juridische constructie zullen de private beveiligers ingezet kunnen worden? Hoe wil het kabinet de juridische aspecten die samenhangen met de inzet van private beveiligers en de aansprakelijkheid, al dan niet strafrechtelijk, gaan regelen? Wie is aansprakelijk voor de eventuele schade, gewonden en/of doden aangericht door private beveiligers, en hoe verloopt de daarop volgende juridische procedure? Te denken valt aan de rechtspositie van de kapitein als eindverantwoordelijke voor de gehele bemanning, de eigenaar van het schip, de positie van de verzekeraars en het belang van de verladers. Welke verzekeringen worden voorgeschreven? Hoe wordt medische ondersteuning aan boord geregeld bij de inzet van private bewapende beveiligers? Waar staan de eisen genoemd die Defensie hanteert op het gebied van command and control en medische ondersteuning? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Het kabinet voorziet in toezichthoudende taken, zowel aan boord als bij de beveiligingsorganisaties met een Nederlandse vergunning. De leden van de PvdA-fractie vragen wat zij onder deze taken verstaan, wie deze uitvoert en waar deze uitgevoerd zullen worden. Hoe wordt toezicht uitgeoefend op volle zee? Mag de toezichthouder ter plaatse ingrijpen als een private beveiligers in actie komt of bezig is met een actie? Onder wiens verantwoordelijkheid zullen deze uitgevoerd worden? Maakt het hierbij uit waar de toezichthoudende taken uitgevoerd zullen gaan worden? Wie garandeert dat er geen geweld zal worden gebruikt bij het uitoefenen van deze toezichthoudende taken? Hoe zit het in geval er door onvoorziene omstandigheden geweld wordt gebruikt bij het uitvoeren van

deze taken door private beveiligers? Wie neemt de beslissing of er al dan niet gebruik gemaakt zal gaan worden van geweld en wie is er aansprakelijk voor het eventuele gebruik van geweld? Hoe zal het onderzoek naar het eventuele gebruik van geweld uitgevoerd gaan worden en door wie? Wat in geval het eventuele gebruik van geweld plaatsvindt in territoriale wateren? Hebben de private beveiligers de bevoegdheid mensen aan te houden? Indien dit het geval is, op grond waarvan en welk traject zal er daarna gevolg moeten worden? Wat in het geval van potentiële piraten? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Bij het laatste AO over de VPD's hebben de leden van de PvdA-fractie het kabinet gevraagd om het draaiboek voor VPD-aanvragen openbaar te maken. Het kabinet verwachtte dit document in het najaar van 2013 aan de Kamer te sturen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het daar nu mee staat en wanneer de Kamer dit gaat ontvangen.

Gezien de ingewikkelde problematiek rondom de aansprakelijkheid en het uit handen geven van het geweldsmonopolie door de overheid, dient de overheid wat de leden van de PvdA-fractie betreft zo terughoudend mogelijk te zijn in het overdragen van de beschermings- en beveiligingsmogelijkheid aan private beveiligers. Naast deze terughoudendheid dient het wetgevingsproces zo inclusief mogelijk te zijn. De leden van de PvdA-fractie stellen de volgende vragen. Welke partijen zijn betrokken bij de voorbereiding van het wetgevingsproces? Welke belanghebbenden uit de maritieme sector en de beveiligingssector zijn uitgenodigd voor de consultatieronde die eind januari 2014 is gestart? Met welke partijen in de sector is gesproken ter voorbereiding op het voorlopige beleidsstandpunt? Welke conclusies zijn uit deze gesprekken getrokken? Welke andere belanghebbenden zijn hierbij uitgenodigd? Is er met alle partijen overleg geweest? Indien dit niet het geval is, wanneer verwacht het kabinet alle betrokken partijen gesproken te hebben? Is er hierbij sprake van een vrijblijvende consultatieronde of is het kabinet voornemens alle mogelijke bezwaren en zorgen te adresseren in het concept wetsvoorstel? Waarom is het voorlopige beleidsstandpunt niet met de leden van de Tweede Kamer gedeeld? Waarom worden de centrales voor overheidspersoneel getuige de brief van 4 februari 2014 niet actief betrokken bij het voorlopige beleidsstandpunt, terwijl zij wel tijdens de formele consultatieronde van het wetsvoorstel hun zienswijze naar voren kunnen brengen? Hoe is de wetgeving in andere landen geregeld? Wat zijn daar de voorwaarden en condities voor private beveiliging? Kan het kabinet de Kamer een overzicht sturen van de wetgeving in een aantal andere landen die al over zijn gegaan op het toestaan van private beveiligers? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De problemen met piraterij beperken zich niet tot de Golf van Aden, aldus de leden van de PvdA-fractie. Ook in de Golf van Guinee voor de kust van West-Afrika nemen de problemen met piraterij en overvallen op zee sterk toe. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat wetgeving niet moet worden ingericht op een gebied waar het probleem in mindere mate urgent is, terwijl elders in de wereld de piraterij toeneemt en ook oplossingen vereist. De leden van de PvdA vragen het kabinet wat uit het overleg met de KNVR over piraterij in West-Afrika is gekomen, en welke maatregelen dit kabinet mogelijk kan en zal nemen. Is er contact geweest met de West-Afrikaanse kuststaten over mogelijke toestemming voor de inzet van VPD's in hun territoriale wateren? Zijn zij hier toe bereid? Wordt inzet van private gewapende beveiligers ook mogelijk voor de kust van West-Afrika? Wordt dit gebied ook gezien als risicogebied? Hoe wordt vastgesteld wat een risicogebied is en op basis van welke informatie? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de **SP-fractie** maken zich ernstige zorgen over de snelheid waarmee de wetgeving voor gewapende particuliere beveiliging wordt ingevoerd. Het tijdschema dat in de brief van 4 februari 2014 wordt omschreven lijkt hen te krap, gezien de vergaande gevolgen van de voorgestelde privatisering.

De leden van de SP-fractie hadden graag van te voren een gedetailleerd kostenoverzicht gehad waarin alle kosten van de piraterijbescherming, zoals uiteengezet in «The Economic Cost of Piracy» van de One Earth Foundation, voor de Nederlandse scheepvaart waren opgesomd. Het gaat volgens hen immers niet alleen om de kosten van beveiligers op zichzelf, maar ook die van brandstofverbruik, omvaarroutes, konvooi vorming en dergelijke. Uit het antwoord op vraag 19 begrijpen deze leden dat de reders beschikken over dergelijke gedetailleerde informatie. Daarin zouden zij graag inzage willen hebben.

Helaas moeten de leden van de SP-fractie constateren dat er al een voorlopig beleidsstandpunt is ingenomen, ten behoeve van de belanghebbenden. Zij hopen dat het kabinet zich niet te makkelijk laat leiden door de constante druk die vanuit de rederijen wordt uitgeoefend om privé bewaking mogelijk te maken. De leden van de SP-fractie blijven erbij dat dit een slecht idee is, omdat de zwaarmacht van de staat wordt aangetast. Bovendien snappen de leden van de SP-fractie de haast niet. Uit de laatste cijfers van het International Maritime Bureau is het volgens hen immers volstrekt duidelijk dat piraterij rond de hoer van Afrika sterk is afgenomen. De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet dat kan bevestigen.

De leden van de SP-fractie willen ook inzage in het voorlopige beleidsstandpunt, zoals deels beschreven in antwoord op vraag 21. Het lijkt hen belangrijk om dat te kunnen vergelijken met de uiteindelijke wetstekst. Overigens herinneren deze leden zich uit het op 26 juni 2013 gehouden rondetafelgesprek dat vooral de positie van de kapiteins – met name hun verantwoordelijkheid voor het optreden van de probe beveiligers – een heikel punt was. De leden van de SP-fractie vragen of de positie van de kapiteins nog steeds dezelfde is in het voorlopige beleidsstandpunt. Voorts vragen deze leden of er bezwaren zijn van andere betrokkenen (bijv. de verladers) die te maken krijgen met schade of de eindverantwoordelijkheid voor eventuele geweldsuitoefening door privébeveilers.

De leden van de **D66-fractie** zien uit naar de uitkomsten van de consultatieronde bij belanghebbenden in de maritieme sector en de beveiligingssector inzake de wetgeving over gewapende particuliere beveiliging en het daaruit voortvloeiende beleidsstandpunt. Vooralsnog ontbreekt het volgens deze leden namelijk aan een degelijke en zorgvuldige argumentatie van het voornemen van het kabinet om gewapende private beveiligers toe te laten staan. Volgende leden van de D66-fractie betekent dit dat een van de essenties van de staat, namelijk het geweldsmonopolie, op een al te gemakkelijke wijze van de hand wordt gedaan.

De leden van de D66-fractie constateren dat het aantal aanvragen van VPD's achter blijft bij het aanbod en dat het kabinet geen verklaring heeft voor dit feit. Deze leden vragen of het kabinet bereid is hier aanvullende onderzoek naar te doen. Tevens vragen zij het kabinet om private beveiliging pas dan mogelijk te maken wanneer bekend is waarom er minder beroep wordt gedaan op VPD's. Immers, als de vraag naar VPD's achterblijft bij het aanbod, geeft dit te denken over het nut en de noodzaak van private beveiliging, zo merken deze leden op.

De leden van de D66-fractie merken op dat het kabinet vooralsnog geen gebruik wil maken van drijvende wapendepots. Tegelijkertijd wordt gezien of het toezicht op deze drijvende wapendepots voldoende is om dit besluit

te heroverwegen. Deze leden vragen het kabinet aan te geven wanneer zij denkt hierover uitsluitel te kunnen geven.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet toe te lichten of bij de ontwikkeling van de wetgeving over gewapende particuliere beveiliging ook nadrukkelijk wordt gekeken naar reeds bestaande wetgeving in andere landen. Indien dit het geval is, vragen zij het kabinet toe te lichten welke nationale en internationale regelgeving en de daar aan ten grondslag liggende principes tot voorbeeld dienen voor de Nederlandse wetgeving die nu wordt gemaakt. Ook vragen deze leden het kabinet wanneer het wetsvoorstel in open consultatie wordt gegeven.

## **II. Antwoord/reactie van het kabinet**