

11

Wet ter Bescherming Koopvaardij

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van de leden Koopmans en Van Helvert houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij) (34558).**

De voorzitter:

Aan de orde is het initiatiefwetsvoorstel van de leden Koopmans en Van Helvert houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij). Meneer Koopmans en meneer Van Helvert, ik heet u van harte welkom in de Eerste Kamer. De minister van Justitie en Veiligheid heb ik reeds welkom geheten.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Dercksen.



De heer Dercksen (PVV):

Dank u wel, voorzitter. Laat ik ook en wederom beginnen met de initiatiefnemers te bedanken voor het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemers wisselden van samenstelling, begreep ik. Wat de PVV-fractie betreft deden zij ook wat lang over de beantwoording van de vragen, hoewel dat dan weer van het ministerie afhankelijk was, begreep ik later. Het is in ieder geval teleurstellend dat zo'n voorstel hier voorligt, want we hebben het over de veiligheid van onze mensen. Ik kom daarop terug. Het is goed dat er een voorstel ligt dat het mogelijk maakt om private beveiligings-teams in te schakelen indien de VPD's, de Vessel Protection Detachments, van de marine niet beschikbaar zijn. Dat is belangrijk, omdat de Nederlandse koopvaardij voor zo'n 75% actief is op de spotmarkt en de VPD's daarvoor te weinig flexibel zijn.

Het voorstel is een zorgvuldig stuk, waarin de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden gedetailleerd zijn uitgewerkt. Wij zullen dit vanzelfsprekend steunen, want ook in 2018 is de piraterij toegenomen. Alleen al in het vierde kwartaal van 2018 vonden voor de kust van Nigeria 41 ontvoeringen plaats, en steeds verder van de kust volgens het International Maritime Bureau. Daar waar echter onze mariniers aanwezig waren, werden er geen incidenten gemeld, zelfs geen pogingen daartoe. Er kan dus ook geen twijfel zijn, geen discussie over zijn dat beveiliging werkt. Dat staat vast. Dit wetsvoorstel is voor de PVV-fractie dan ook vooral een motie van wantrouwen aan de politiek, een aanklacht tegen het Binnenhof. Het is een grof schandaal dat wij nu pas met dergelijke wetgeving komen. Komen er stalorders uit Brussel, dan springt iedereen behalve mijn fractie in de houding, terwijl andere landen nog eens rustig bezien of dat nodig is. En grotere landen houden zich sowieso alleen aan regels die ze uitkomen.

Wekelijks zijn tal van partijen hier bezig om de belangen van andere landen te behartigen. Economische vluchtelingen, illegalen: ze kunnen op ruime belangstelling en steun van bijna alle partijen rekenen. Trek als man een jurk aan, zet een mutsje op en je wordt behangen met hulpverleners en asielvocaten. Je krijgt een gratis huis, gratis inboedel, gratis auto; het kan niet op. De overheid roept de Nederlandse bureaus dan ook nog eens een keer op om zich aan te passen aan hun nieuwe bureaus. Ben je een criminele asielzoeker? Niets wordt je in de weg gelegd en het OM staat aan jouw kant. Hoe anders is het als je een Nederlandse werknemer of ondernemer in de koopvaardij bent. Hoe anders is het als het gaat om het Nederlands belang. Dan is hier bijna niemand thuis.

Voorzitter. Voor zover ik het kon terugvinden, pleit de PVV al sinds 2011 voor dergelijke wetgeving. Sinds 2011. En in 2016 diende collega De Roon in de Tweede Kamer een motie in met een oproep om te komen tot private beveiliging op de Nederlandse koopvaardij schepen — voor onze mensen, voor onze ondernemers. Maar iedereen, iedereen was tegen, ook de partijen die nu komen met dit wetsvoorstel. Hoe kan dat? Wat mankeert de politiek hier op het Binnenhof? Waar komt die zelfhaat vandaan?

Andere landen hebben al vele jaren dergelijke wetgeving: Frankrijk en Noorwegen sinds 2011 en Duitsland sinds 2013. De Nederlandse politiek laat zijn eigen mensen jarenlang in de kou staan. In april vorig jaar werden er nog elf bemanningsleden van een Gronings schip voor de kust van Nigeria gegijzeld. Natuurlijk was dat primair de schuld van de ouders, maar de politiek is hier minimaal medeverantwoordelijk.

Voorzitter. Er zijn zo'n 5.000 Nederlandse zeevarenden en 22.000 niet-Nederlandse zeevarenden op Nederlandse schepen. We hebben ze jarenlang geminacht. Er moet zelfs een initiatiefwetsvoorstel aan te pas komen, want het kabinet kreeg het niet voor elkaar. Hoe failliet kun je de politiek hebben?

Ook economisch hebben we door deze "weg met ons!"-politici schade geleden. Het staat vast dat tal van schepen onder een andere vlag zijn gaan varen. Het staat vast dat de Nederlandse koopvaardij veel omzet heeft laten liggen, omdat men zich niet kon beveiligen, terwijl het een bedrijfstak is waarin tientallen miljarden omgaan.

De heer Backer (D66):

Ik heb de heer Dercksen een aanklacht tegen de Nederlandse politiek horen houden, maar daar maakt hij zelf deel van uit. Wat heeft de PVV-fractie ervan weerhouden om zelf in 2012 of 2011 met een initiatiefwet te komen? Die mogelijkheid is er geweest.

De heer Dercksen (PVV):

Ja. Ik geef u net aan dat wij in 2016 een motie hebben ingediend waar iedereen tegen was. Iedereen was tegen, ook D66. Hoe groot acht u de kans dat een initiatiefwetsvoorstel dat wij drie maanden later zouden hebben ingediend, zou zijn goedgekeurd door iedereen die een paar maanden daarvoor tegen was?

De heer **Backer** (D66):

Zo ken ik de PVV-fractie helemaal niet, dat ze afziet van een betoog, een initiatief, een aanklacht of een motie omdat ze denkt dat die het niet halen zal. Dat is toch heel bijzonder. Waarom in dit geval wel?

De heer **Dercksen** (PVV):

We pleiten al sinds 2011 voor private beveiliging op koopvaardij schepen. Sinds 2011! Iedereen hier op het Binnenhof — met name aan de overkant, want hier hebben we het niet behandeld — is Oost-Indisch doof geweest. De VVD heeft het geprobeerd in het kabinet, maar het lukte niet omdat de PvdA aan boord was. Daarom is het niet gelukt. Het heeft weinig zin om met een initiatiefwetsvoorstel te komen als iedereen tegen is en iedereen zich tegen een voorstel uitsprekt. Als u voorstelt dat wij op elke motie die wij indienen een initiatiefvoorstel zouden moeten indienen, wordt het wellicht een tikje druk, meneer Backer.

Voorzitter, ik had nog één zin. Ik hoop dat met het aannemen van deze wet deze politieke schandvlek wordt weggepoetst.

Tot zover.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Dercksen. Ik geef het woord aan mevrouw Vlietstra.



Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Voorzitter, dank u wel. Allereerst wil mijn fractie de initiatiefnemers tot het wetsvoorstel van harte complimenteren met het vele werk dat ze hebben verzet en met de beantwoording van onze vragen. Ik dank ook de minister voor zijn antwoorden.

Het initiatiefwetsvoorstel zoekt aansluiting bij het door de commissie-De Wijkerslooth uitgebrachte advies. De kern van dat advies is dat het geweldsmonopolie bij de overheid behoort, maar dat dat niet betekent dat alleen de overheid geweld mag toepassen. In specifieke situaties, wanneer de overheid haar zorgplicht om haar burgers te beschermen niet kan nakomen, is particuliere beveiliging onder strikte voorwaarden, regels en toezicht denkbaar, aldus de commissie-De Wijkerslooth. Volgens de initiatiefnemers en de regering is hier sprake van zo'n specifieke situatie en is daarom het mogelijk maken van particuliere beveiliging op koopvaardij schepen gerechtvaardigd.

Mijn fractie vindt dit een zeer vergaand wetsvoorstel. Ook het uitoefenen van geweld en de democratische controle daarop dienen in onze ogen in principe voorbehouden te zijn aan de overheid. Mijn fractie is er niet van overtuigd dat de specifieke situatie die hier aan de orde zou zijn, het rechtvaardigt om dit principe los te laten.

Vooropgesteld: de overheid heeft de plicht haar burgers te beschermen. Uiteraard geldt die zorgplicht ook voor opvarenden van koopvaardij schepen in risicogebieden. In de afgelopen jaren is daar door opeenvolgende regeringen invulling aan gegeven door deel te nemen aan de internationale missies Atalanta en Ocean Shield, door het beschik-

baar stellen van Vessel Protection Detachments, VPD's, en door investeringen in het versterken van landen waar piraten vandaan komen. Dat heeft eraan bijgedragen dat het aantal incidenten waarbij Nederlandse koopvaardij schepen zijn betrokken, zeer gering is. In 2017 zijn er internationaal gezien 180 incidenten geweest. Van belang is daarbij op te merken dat van die 180 incidenten er 101 plaatsvonden op schepen die voor anker lagen, waardoor bescherming, aldus de beantwoording door de minister, door VPD's of particuliere beveiligers feitelijk niet mogelijk is. Bovendien blijkt dat meer dan 80% van de aanvallen is afgeslagen door het gebruik van zogenaamde best management practices. In 2018 ging het om 201 incidenten, opnieuw overwegend bij schepen die voor anker lagen. In 2017 was slecht in één geval een Nederlands schip betrokken bij een incident. In 2014 waren dat er zeven, in 2015 was het er een en in 2016 waren het er twee. Hoewel elk incident er één te veel is, zijn dit in de ogen van mijn fractie geen schokkende aantallen. Zijn de indieners en is de minister dit met mijn fractie eens?

Voorzitter. Jaarlijks varen er 300 tot 350 schepen onder Nederlandse vlag door de high risk area. Gemiddeld 40 daarvan worden beveiligd door een VPD. Bescherming door een VPD blijkt effectief — de heer Dercksen memoreerde dat ook al — want van 2014 tot heden hebben zich geen incidenten voorgedaan bij schepen die waren beveiligd met een VPD. Vanuit het ministerie van Defensie is aangegeven dat er ook voldoende ruimte is om alle aanvragen voor een VPD toe te kennen. Toch maakt slechts een gering deel van de reders er gebruik van. Volgens de indieners en de regering speelt 75% van de Nederlandse handel op zee zich af op de spotmarkt en zijn VPD's onvoldoende in staat daar flexibel op in te spelen. Ze zijn te groot, te duur en reders moeten te ver omvaren om een VPD aan boord te nemen. In de praktijk worden ze daarom, aldus de indieners, vooral gebruikt voor zeer speciale transporten en niet voor transporten in de spotmarkt.

Voorzitter. Een VPD bestaat standaard uit elf leden. Bij particuliere beveiliging kan worden volstaan met een team van vier personen. In zijn brief van 26 februari geeft de minister aan dat ook een team van drie particuliere beveiligers in bepaalde situaties voldoende zou kunnen zijn. Een voor de hand liggende vraag is dan waarom niet gewerkt kan worden met kleinere VPD's. De regering antwoordt op onze schriftelijke vragen daarover dat zij geen aanleiding ziet hier nader onderzoek naar te doen. Veiligheid en verantwoorde inzet gaan boven alles, en daar wil de regering geen concessies aan doen. Maar waar de regering vindt dat bij militaire beveiliging een team van elf personen noodzakelijk is, acht zij bij particuliere beveiliging drie tot vier beveiligers veilig en verantwoord. Dat roept vragen op. Verricht een VPD handelingen die een particulier beveiligingsteam niet verricht en, zo ja, zijn dat altijd noodzakelijke handelingen? Waarom volstaat bij een particulier beveiligingsteam toezicht vanaf de brug van het schip en moet dit bij een VPD vanaf alle kanten gebeuren? Waarom kan een VPD geen gebruikmaken van de aanwezige bemanning en kan een particulier team dat wel? Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer merkte de heer Van Helvert zelfs op dat het type aanval waarop een VPD is toegerust, in de praktijk niet voorkomt. Mijn fractie vraagt de minister daarom nogmaals waarom een VPD altijd uit elf personen moet bestaan. Als het veilig en verantwoord is om een particulier beveiligingsteam uit drie tot vier personen te laten bestaan, waarom zouden dit dan niet drie tot vier militairen kunnen zijn? Is de minister

bereid met zijn collega van Defensie in overleg te treden over het inzetten van kleinere VPD's?

Door de indieners zijn ook andere redenen genoemd om geen gebruik te maken van een VPD. Ze zouden behalve te groot ook te duur zijn. Voor de inzet van een VPD betaalt een reder €5.000 per dag. Onze schriftelijke vraag wat de kosten zijn van een particulier beveiligingsteam, is niet beantwoord. Daarom stelt mijn fractie die vraag hier opnieuw. Wat betaalt een reder voor een particulier beveiligingsteam? Omdat daar volgens de indieners en de regering in alle Europese landen al ervaring mee is opgedaan, moet daar toch een antwoord op te geven zijn? Welke mogelijkheden ziet de minister om de prijs van een VPD verder te verlagen?

VPD's kunnen maar op een beperkt aantal plaatsen aan boord worden genomen, met als gevolg dat reders moeten omvaren en daardoor extra kosten maken. Dat is een reëel punt, dat alleen oplosbaar is als de regering erin slaagt met meer landen afspraken te maken over de opslag van wapens en munitie. Kan de minister aangeven welke inspanningen hij verricht om het aantal wapendepots te vergroten? Kan de minister ook uitleggen waarom Defensie geen gebruik kan maken van floating armouries? Op onze schriftelijke vraag volgde slechts het onbevredigende antwoord dat Defensie dat niet wil.

Voorzitter. Volgens de indieners doen veel reders om genoemde redenen geen aanvraag voor bescherming door een VPD. Gevolgen zouden kunnen zijn: het onbeveiligd varen door risicogebieden, het afzien van het inschrijven op transporten, omvlaggen of het illegaal aan boord nemen van particuliere beveiligers uit het buitenland. Op schriftelijke vragen in hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake is, heeft mijn fractie geen antwoord gekregen. We weten daarom niet hoe groot het probleem daadwerkelijk is.

Voorzitter. In de memorie van antwoord spraken de indieners de verwachting uit dat na het in werking treden van de wet 125 keer per jaar een aanvraag voor bescherming zal worden gedaan, waarbij het aantal VPD's ongeveer gelijk zal blijven. In de nota naar aanleiding van het verslag zien ze af van het noemen van aantallen, omdat die genoemde 125 zijn gebaseerd op de afwijzingen van een VPD in de beginperiode na 2012, en dit minder richtinggevend is voor de situatie in 2019. Mijn fractie stelt dan ook vast dat de omvang van het probleem niet bekend is en dat we ook niet weten in welke mate het probleem wordt opgelost door het aannemen van dit wetsvoorstel. Graag een reactie daarop van de indieners en de minister.

Voorzitter. Dit wetsvoorstel gaat uit van het principe "VPD, tenzij". Als een reder een verzoek indient bij het kustwachtcentrum, wordt eerst beoordeeld of een VPD mogelijk en redelijk is. Is dat niet het geval, dan wordt onder voorwaarden toestemming gegeven voor bescherming van een transport door een particulier beveiligingsbedrijf. Bij de beoordeling van wat redelijk is, spelen twee zaken een belangrijke rol: de kosten die de reder moet betalen en het aantal zeemijlen dat hij moet omvaren om een VPD aan boord te nemen. De minister is voornemens om bij AMvB vast te stellen dat particuliere beveiliging kan worden toegestaan als meer dan 100 zeemijlen moet worden omgevaren en/of als de reder extra kosten moet maken van meer dan 20%. Kan de minister toelichten waarom gekozen is voor 100 zeemijlen en 20% extra kosten? Waarom geen 50

mijl of 150 mijl? Waarom geen 10% of 30%? En is voldoen aan een van beide criteria voldoende of moet aan beide zijn voldaan? Mijn fractie heeft de vrees dat op papier weliswaar wordt uitgegaan van "VPD, tenzij", maar dat de praktijk zal zijn dat de meeste transporten particulier worden beveiligd. Delen de indieners en deelt de minister deze zorg?

De indieners gaan ervan uit dat er niets verandert ten opzichte van de huidige situatie en bedoelen dan dat de reders die nu gebruikmaken van een VPD, dat straks ook zullen doen. Moet mijn fractie daaruit begrijpen dat nieuwe aanvragers vooral gebruik zullen maken van particuliere beveiligers, omdat die goedkoper en flexibeler zijn, en achten zij dat gewenst? Diezelfde vraag stelt mijn fractie ook aan de minister.

Voorzitter. Een belangrijk punt in de schriftelijke gedachtewisseling betrof onze zorg over het ontstaan van een situatie waarin sprake zou kunnen zijn van twee kapiteins op een schip, de kapitein als overriding authority enerzijds en de teamleider particuliere beveiliging anderzijds. In de brief van de minister van 26 februari heeft mijn fractie ten langen leste antwoord gekregen op haar vraag wie uiteindelijk het laatste woord heeft in het onverhoopte geval dat er verschil van mening bestaat tussen kapitein en teamleider over het toepassen van geweld. Dat is de kapitein. Als hij niet wil dat een beveiligingsteam in actie komt, zal de teamleider zich hierbij neer moeten leggen. Een helder antwoord. Mijn fractie dankt de minister daarvoor.

Voorzitter. Ten slotte. Een groot aantal zaken met betrekking tot de uitvoering van de wet moet nog worden geregeld in een AMvB. Die wordt weliswaar voorgehangen bij beide Kamer, maar op het moment van besluitvorming over het wetsvoorstel is nog veel onduidelijk. Wie gaat de accreditatie doen? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een accreditatie te verkrijgen? Welke vergunningsvoorwaarden worden gehanteerd en hoe lang is een vergunning geldig? In welke gebieden gaat de vergunning gelden? Wat wordt de inhoud van de geweldsinstructie? Hoe wordt het toezicht door de ILT ingevuld? Hoe wordt toezicht gehouden op buitenlandse beveiligingsbedrijven? En als achteraf blijkt dat een buitenlands bedrijf nalatig is geweest, door wie en waar vindt dan berechting plaats? Het zijn allemaal zaken die relevant zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel. Kan de minister, vooruitlopend op de AMvB, al meer inzicht daarin bieden?

Voorzitter, ik rond af. Het geweldsmonopolie hoort bij de overheid, ook als het gaat om het gebruik van geweld. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan worden overwogen daarvan af te wijken. Mijn fractie is er nog niet van overtuigd dat dit het geval is. Wij wachten de antwoorden van de indieners en de minister dan ook met belangstelling af.

De heer **Backer** (D66):

Zou ik mevrouw Vlietstra een vraag mogen stellen? Ook wij hebben die afweging nog niet geheel gemaakt. Er is een aspect in de discussie dat ook in de schriftelijke voorbereiding betrekkelijk weinig is genoemd, maar waarvan ik zou denken dat de Partij van de Arbeid er wel waarde aan hecht. Dat is het risico van het omvlaggen. U vraagt naar een kostenniveau, maar ergens zit een kostenniveau waarop reders daartoe zouden kunnen besluiten. Dat zou ook consequenties kunnen hebben voor het niveau van salariering,

veiligheid, omgang met personeel dat je inhuurt op wat eerst Nederlandse schepen waren. Acht u dat een reëel risico en vindt u dat een eventueel wenselijke consequentie?

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Ik heb in de schriftelijke ronde aan de indieners en de minister gevraagd om inzicht te geven in die situatie, dus in het aantal keren dat er omgevlagd wordt en dat wellicht buitenlandse bedrijven ingezet worden op illegale wijze. Daar zijn geen antwoorden op gekomen. Net zoals u er waarschijnlijk naar gist, gis ik daar ook naar. Ik vind het niet wenselijk, maar ik ben ook nog niet zover dat ik zeg dat het om die reden onze steun voor het wetsvoorstel zou verdienen.

De heer **Backer** (D66):

Dan hebben wij een gezamenlijke vraag aan de minister en de indieners gesteld.

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Ik heb de vraag zojuist nogmaals gesteld, ja.

De heer **Dercksen** (PVV):

Ik heb in de sector de vraag gesteld of we iets meer over dat omvlaggen weten. We weten dat er nogal wat schepen zijn omgevlagd. We weten alleen niet wat de reden daarvan is, omdat dat niet wordt geregistreerd. Volgens mij is het nogal helder: als je niet beveiligd wordt omdat je met een Nederlandse vlag vaart, en de rest van de wereld wordt dat wel, dan is het een kleine ingreep om een andere vlag op te hangen, zodat je je werknemers kunt beschermen. Hoe ziet u dat? Al die andere landen hebben dat wel gedaan, ook in landen waar partijen als de uwe regeren. Waarom is het daar wel mogelijk?

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Ik kan mezelf herhalen met wat ik net tegen de heer Backer heb gezegd. Ik heb de vraag gesteld om ons inzicht hierin te geven. U veronderstelt dat het heel vaak gebeurt. Ik heb geen flauw idee, dus ik wacht het antwoord van de indieners en de minister graag af op dat punt. Overigens herhaal ik nog maar eens wat ik net zei: in meer dan 80% van de gevallen blijkt dat aanvallen afgeslagen worden, doordat reders voorzorgsmaatregelen getroffen hebben op basis van de best management practices.

De heer **Dercksen** (PVV):

Maar zou het ook kunnen zijn dat schepen die met name op de spotmarkt actief zijn gewoon met een andere vlag zijn gaan varen, waardoor er onder onze vlag heel weinig gebeurt? Al zou het maar zijn voor die elf mensen op dat Groningse schip voor de kust van Nigeria die zijn gekidnaped. Wat moet er gebeuren voor u de scheepvaartsector de mogelijkheid wilt geven om zijn eigen mensen te beschermen? U laat ze aan hun lot over.

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Als u goed naar mij geluisterd hebt, hebt u gehoord dat ik heel veel vragen heb gesteld over het flexibeler maken van

de VPD's. Ik denk dat de oplossing veel meer daarin gezocht moet worden dan in particuliere beveiliging. Overigens ben ik, net als u, heel benieuwd welke alternatieve oplossing de reders hebben gezocht. Dat zou omvlaggen kunnen zijn, maar het zouden ook andere dingen kunnen zijn. U weet het niet, ik weet het niet. Ik wacht op dat punt het antwoord graag even af.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mevrouw Vlietstra. Ik geef het woord aan de heer Schouwenaar.



De heer **Schouwenaar** (VVD):

Voorzitter, dank u wel. Namens de fractie van de VVD wil ik dank uitspreken aan de heren Koopmans en Van Helvert en aan alle ondersteuners die hebben meegewerkt en meegeschreven. Al dat werk maakt een initiatiefwet meer uitzondering dan regel. Vandaar ons respect voor en onze dank aan de indieners. Ik wens hen veel succes.

Met dit initiatief hebben zij een actueel en klemmend probleem aangepakt: de wereldwijde toename van piraterij op zee. Niet alleen voor de kust van Oost-Afrika, maar ook in Oost-Azië, Zuid-Amerika en West-Afrika. Terecht doet onze koopvaardij een beroep op de overheid om bescherming te bieden, zoals alle landen die met zeeroverij geconfronteerd worden. Het ontbreekt de krijgsmacht echter aan mensen en middelen om aan alle taken tegelijk te voldoen. Bovendien duren procedures te lang, zijn de kosten te hoog, of is er geen geschikte ruimte aan boord van de schepen die beschermd moeten worden. De mariniers doen hun uiterste best, maar vraag en aanbod van bescherming sluiten onvoldoende op elkaar aan.

Om hieraan tegemoet te komen, stellen de indieners voor om particuliere maritieme beveiligers in te schakelen die opereren onder toezicht van de overheid. Dit zou een inbreuk betekenen op het geweldsmonopolie dat aan de Staat toebehoort. Dit monopolie berust op goede gronden. De overheid moet de rechtsorde handhaven. Soms is geweld daarbij niet te vermijden, maar dan moet die geweldsuitoefening onder democratische controle staan en het geweld moet voorbehouden zijn aan personeel dat direct ondergeschikt is aan de overheid. Meestal zijn dat militairen en politieambtenaren. Wanneer geweldsuitoefening aan burgers zou worden overgelaten, ontstaat het risico van te veel geweld of eigen rechter spelen.

Bij zeeroverij schiet het geweldsmonopolie tekort. De Staat biedt te weinig bescherming. Dat ontslaat diezelfde overheid echter niet van haar verantwoordelijkheid jegens de koopvaardij. Haar zorgplicht duurt voort, al wordt deze niet of te weinig vervuld.

Dat dwingt tot het zoeken naar alternatieven. Want niets doen is geen optie. Accepteren we piraterij tegen Nederlandse schepen? Dat zou betekenen dat misdaad loont. Er zouden slachtoffers blijven vallen en het thuisfront en de bemanningen blijven in angst. De koopvaardij en onze economie zouden grote schade lijden. Daarom blijft de noodzaak van gewapend optreden bestaan, nadat alle niet-gewelddadige beschermingsmaatregelen zijn uitgewerkt.

Als alternatief is het wegnemen van de economische motieven van de piraten genoemd. Een intensivering van de ontwikkelingssamenwerking met de kuststaten zou kunnen leiden tot vermindering van piraterij. Ons land voert een evenwichtig en zorgvuldig internationaal beleid en met succes. Maar een beleid gericht op het verbeteren van economische structuren is een kwestie van lange adem. Dat gaat te lang duren, terwijl piraterij een actueel probleem is dat om een directe oplossing vraagt.

Een ander alternatief wordt geboden door dit wetsvoorstel. De overheid hoeft niet alles zelf te doen met eigen personeel. Veel overheidstaken worden opgedragen aan particuliere bedrijven onder toezicht van de overheid. Ook beveiligingstaken kunnen aan particulieren worden overgedragen als het om uitvoering gaat. Voorwaarde moet wel zijn dat de uitvoering door particulieren aan dezelfde eisen voldoet als uitvoering door de overheid: dezelfde werkwijze, regulering, vergunning, certificering, controle en toezicht. Dan hoeft er geen overwegend bezwaar te zijn tegen overdracht aan particulieren, zolang die particulieren de gedaante hebben van een quasi-overheid.

Er is in de Tweede Kamer geweest op de risico's van dit voorstel. Allereerst het risico dat burgerbeveiligers de voorkeur zullen gaan krijgen boven militairen, omdat burgerbeveiligers sneller en goedkoper kunnen werken. Dit gevaar zou reëel zijn wanneer reders een vrije keuze zouden hebben. Maar die vrije keuze is er niet. De minister beslist en doet dat aan de hand van het principe "VPD, tenzij".

Een ander risico is dat meer bescherming ook betekent meer geweld. Op zich is dat juist. Dat is ook precies de bedoeling, zou je kunnen zeggen. De particuliere maritieme beveiliging vult de gaten op die er nu vallen. En dat is geen risico zolang hun werkwijze dezelfde is als die van VPD. Burgerbeveiliging is second-best, maar dat is beter dan niets.

Gewezen is ook op het risico dat burgerbeveiligers sneller geweld zouden gebruiken dan militaire VPD's. De best practices leveren hiervoor geen argument. Burgerbeveiligers worden gereguleerd en gecontroleerd. Zij vallen onder hetzelfde Openbaar Ministerie als militairen.

Een terecht argument is, dat kosten geen doorslaggevende rol zouden mogen spelen bij de keuze voor geweldstoepassing. Die keuze wordt gemaakt door de minister. Voor elk transport is een aparte vergunning noodzakelijk. Daarbij komen alle aspecten aan bod, niet alleen het financiële. Het uitgangspunt blijft: "VPD, tenzij".

Mevrouw de voorzitter. Tot slot heeft mijn fractie nog een tweetal vragen. Allereerst de noodweer. Het strafrecht kent een uitvoerige regeling van de noodweer. In hoeverre regelt dit wetsvoorstel hetzelfde als het leerstuk noodweer doet? Zijn we dubbel werk aan het doen? Of zijn er onderdelen van de burgerbeveiliging die niet onder noodweer vallen, bijvoorbeeld voorbereidingsmaatregelen? In zijn brief kondigt de minister een beschouwing over noodweer aan. Misschien wil hij nu alvast een tipje van de sluier oplichten, bij wijze van try-out.

Onze tweede vraag betreft de bodycams. Als er geweld gebruikt is, stuurt de kapitein de bodycams naar het Openbaar Ministerie. Het zou kunnen zijn dat het OM besluit op grond van de beelden en de geluidsopnames om een parti-

culiere beveiliging te vervolgen. In hoeverre zou dit kunnen botsen met het beginsel dat niemand aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken?

Al met al is mijn fractie van mening dat het geweldsmonopolie niet absoluut moet worden opgevat. De overheid mag taakonderdelen overdragen aan anderen. Rechtvaardiging daarvoor is de zorgplicht van de Staat. Schiet de overheid daarin tekort, dan is mandatering toegestaan onder de voorwaarde van goede regulering en controle. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Wij kijken met belangstelling uit naar de beantwoording van onze vragen.

Mevrouw Vlietstra (PvdA):

Ik zou graag twee vragen willen stellen aan de heer Schouwenaar. Hij sprak in het begin over de noodzaak om alternatieven te zoeken, omdat ontwikkelingssamenwerking wel heel lang duurt. Dat laatste ben ik met hem eens, maar ik begrijp dat hij eigenlijk alleen dit wetsvoorstel als alternatief ziet. Mijn vraag aan de heer Schouwenaar is: ziet u nog andere alternatieven? Ziet u bijvoorbeeld een flexibeler inzet van VPD's als alternatief?

Mijn tweede vraag gaat over het volgende. U zegt "VPD, tenzij" en u ziet niet het risico dat dit vooral zal leiden tot particuliere beveiliging, zeker in die spotmarkt. Maar als je kijkt naar de voorwaarden — 100 zeemijlen moeten omvaren of 20% meer kosten moeten betalen — bent u dan niet bang dat dit al heel snel het geval zal zijn en dat in de praktijk toch in heel veel gevallen particuliere beveiliging zal worden ingezet?

De heer Schouwenaar (VVD):

Om met het laatste te beginnen: het is op papier keurig geregeld. Het is bijna dichtgeregeld. Dat is in deze situatie ook nodig, denk ik. Dichtregelen is niet iets wat we altijd zo positief beoordelen, maar in dit geval is dat goed, denk ik. Er valt echter nooit uit te sluiten dat er mensen zijn die de wet laten voor wat de wet is en een andere weg bewandelen. Dat kan ook financieel geïnspireerd zijn. In die zin kan ik het risico waarop u duidt niet uitsluiten. Kon ik dat maar, zou ik bijna zeggen. Maar ik acht het heel gering, omdat het toch een vrij kleine wereld is in dit opzicht. Omdat het heel erg goed geregeld, gecertificeerd en gereguleerd is, denk ik dat het risico ook geminimaliseerd is.

Ik ben met de tweede vraag begonnen, omdat ik die dan het makkelijkst kan onthouden, maar het resultaat is dat ik nu de eerste vraag ben vergeten. Dat is toch een foute keuze geweest, maar ik hoop dat u mij dat vergeeft.

Mevrouw Vlietstra (PvdA):

Ik vergeef u in principe alles, maar toch nog even over uw antwoord. Het ging mij er niet om dat er illegaal particuliere beveiliging wordt ingezet. Het Kustwachtcentrum beoordeelt of iemand voor VPD in aanmerking komt en doet dat aan de hand van het aantal zeemijlen dat omgevaren moet worden of de extra kosten die gemaakt moeten worden. Nou is mijn veronderstelling dat het zomaar zou kunnen zijn dat zo'n transport daar heel snel aan voldoet en dat dit ertoe zal leiden dat in de praktijk de meeste schepen gebruik gaan maken van particuliere beveiliging. Mijn vraag aan de minister was of hij dit gewent vindt. Ik heb het dus niet over illegale inzet.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

U hebt de vraag aan de minister gesteld, dus wie ben ik dat ik voor mijn beurt mag spreken?

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Ik stel hem nu aan u.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

U nodigt mij daartoe uit, dus op uw gezag doe ik dat. Nogmaals, dat risico is er altijd, maar ik heb ook vertrouwen in de beoordeling door de kustwacht en ik beoordeel ook dat risico als niet zo onwenselijk als u het waarschijnlijk beoordeelt. Ik vind die burgerbeveiliging een goede zaak, zolang dat gebeurt door goede mensen en goed geregeld en goed gecontroleerd. Dat zijn wij verplicht aan onze zeevarenden. Uw eerste vraag ... U hebt ervan afgezien?

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Ik heb u vergeven, heb ik gezegd, dus die vergeten we even.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Schouwenaar. Ik geef het woord aan mevrouw Lokin.

□

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Dank u, voorzitter. "Je ne suis pas la bouche de la loi", maar de "bouche" van Marnix van Rij in dit geval, die helaas vandaag hier niet zelf het woord kan voeren.

Het onderhavige wetsvoorstel kent een betrekkelijk lange voorgeschiedenis. Het initiatiefwetsvoorstel is ingediend in september 2016, en we leven nu in maart 2019. Niet alleen daarom maar óók daarom is het doorzettingsvermogen van de initiatiefnemers te prijzen. Mijn fractie wil hier graag haar grote waardering uitspreken voor de zorgvuldige beantwoording van de destijds en ook onlangs nog gestelde vragen, zowel door de initiatiefnemers als door de regering.

De CDA-fractie is ervan overtuigd dat er behoefte bestaat aan een wettelijke regeling voor particuliere beveiliging van Nederlandse koopvaardissschepen. Wij zien dat wel nadrukkelijk als een aanvullende faciliteit, wanneer de militaire bescherming van overheidswege, ook wel Vessel Protection Detachment (VPD) genoemd, niet mogelijk of niet voorhanden is. Dat kan het geval zijn bij kleinere schepen en op de zogenaamde spotmarkt, een markt waarbij vracht vaak op korte termijn wordt aangeboden en de bestemming pas laat bekend is. Het is hier al genoemd: 75% van de Nederlandse reders opereert op deze spotmarkt. Inzet van een VPD is dan lang niet altijd mogelijk.

De initiatiefnemers hebben nog eens helder uiteengezet in de memorie van antwoord waarom dit wetsvoorstel naar hun oordeel noodzakelijk is. Zij noemen allereerst: "de zeer grote menselijke schade, in de vorm van de aantallen doden, gewonden, gegijzelden, maar ook de permanente angst bij het thuisfront van de opvarenden. Daarnaast bestaat de schade ook uit de bijdrage van piraterij aan de financiering van terrorisme in Somalië en ver daarbuiten." Daar komen dan nog de economische kosten bij, die in 2010

wereldwijd geschat werden op 7 tot 12 miljard dollar. En dan hebben we het niet eens over de schade die reders ondervinden als gevolg van het mislopen van opdrachten vanwege het niet kunnen verkrijgen van overheidsbeveiliging, noch over de extra verzekeringskosten, of over de noodzaak en de kosten vanwege het omvaren.

Nederland is het enige land van de ons omringende staten dat tot dusver uitsluitend militaire bescherming van overheidswege toestaat. Alle andere, vergelijkbare landen, zoals Frankrijk en Noorwegen al sinds 2011, Denemarken en Italië sinds 2012 en Duitsland en België sinds 2013, staan inmiddels onder voorwaarden de inzet van particuliere beveiligers toe op schepen wanneer zij door High Risk Area's moeten varen; gebieden in de wereld waar al dan niet terroristische piraten actief zijn. Het gaat om een totaal van zo'n 350 schepen die onder Nederlandse vlag varen, die eventueel bescherming nodig hebben. Per jaar wordt verwacht dat er zo'n 125 aanvragen zullen worden ingediend voor bescherming van koopvaardissschepen, zowel door middel van VPD als door particuliere beveiligers.

Hoewel in Somalië de piraterij afgenomen is dankzij een keur aan maatregelen en flankerend beleid, breidt de piraterij zich elders in de wereld weer uit. In de eerste helft van 2018 zijn er 107 incidenten gemeld, tegen 87 in de eerste helft van 2017, onder meer voor de kust van West-Afrika, in de Straat van Malakka, de Golf van Guinee, de Golf van Aden, in Bangladesh, Benin, Ghana, Indonesië, Venezuela en de Filipijnen. Evenals de initiatiefnemers zien ook wij de voorgestelde wettelijke regeling als een aanvulling op de militaire bescherming. Het monopolie op geweld is en blijft in handen van de overheid. Met de initiatiefnemers zijn wij van mening dat de commissie-De Wijkerslooth terecht heeft geconcludeerd in haar rapport dat het recht op geweldsuitoefening door de overheid, zij het onder strikte voorwaarden, mag worden overgedragen aan anderen.

In 2012 werd door de regering nog het standpunt ingenomen dat uitsluitend de overheid zelf, al dan niet met de hulp van burgers of reservisten, uitvoering zou moeten geven aan de zorgplicht om afdoende bescherming te bieden tegen piraterij aan onder Nederlandse vlag varende koopvaardissschepen. Maar blijkens de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 18 januari 2019 stemt de regering thans ook in met het standpunt van de commissie-De Wijkerslooth.

De wet eist nadere uitwerking in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling. De AMvB moet met name de geweldsinstructie bevatten, die slechts mag worden toegepast als en voor zover deze proportioneel is. In de algemene maatregel van bestuur dienen onder meer de volgende zaken te worden geregeld:

- onder welke voorwaarden kan een particulier beveiligingsbedrijf een licentie krijgen?
- hoe zijn de verantwoordelijkheden tussen de kapitein van het schip en de teamleider van het particuliere beveiligingsbedrijf geregeld?
- onder welke omstandigheden mag er gebruik gemaakt worden van geweld, waarbij de proportionaliteit in acht moet worden genomen en onder geen beding mensen mogen worden gedood?
- hoe is de escalatieladder vormgegeven?

- hoe zorgvuldig moet worden voldaan aan de meldingsplicht door de kapitein, alsmede aan de rapportageplicht door de kapitein en de teamleider?

De ministeriële regeling dient dan-bepalingen op te nemen met betrekking tot de sancties die er staan op het niet-nakomen van deze al dan niet gedelegeerde wettelijke verplichtingen. De maxima staan overigens, zoals dat hoort, in de wet zelf.

Uit de brief van de minister maken wij op dat er inderdaad één algemene maatregel van bestuur zal komen en één ministeriële regeling. Kan de minister bevestigen dat de opsomming die de initiatiefnemers in de memorie van antwoord hebben gegeven — zie de bladzijden 17, 18 en 19 bovenaan — correct en volledig is? Is het juist dat, behoudens de bestuurlijke boetes die in een ministeriële regeling zullen worden vastgelegd, de andere onderwerpen, waaronder met name ook de geweldsinstructie, bij AMvB vastgesteld zullen worden en dus niet bij ministeriële regeling? In zijn brief van januari, pagina 5, is de minister daarover niet helemaal duidelijk. Naar de mening van mijn fractie kan een wet zelf uiteraard voorzien in een geweldsinstructie, maar op grond van artikel 9, lid 8 van het onderhavige voorstel is het in ieder geval niet toegestaan om een dergelijke instructie bij ministeriële regeling vast te stellen. Het is dus ofwel bij wet ofwel in de AMvB. Is de minister het met ons eens dat subdelegatie in ieder geval niet is toegestaan voor wat betreft de geweldsinstructie?

Kan de minister een termijn noemen waarbinnen de concept-AMvB en de concept-ministeriële regeling tot stand zullen komen? Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de eventuele situatie dat de kapitein en de teamleider er in overleg niet uitkomen, bijvoorbeeld wanneer de kapitein geen geweld wil gebruiken en de teamleider wel? Hebben de CDA-leden, zoals net ook door de PvdA naar voren is gebracht, goed begrepen dat in dat geval de kapitein uiteindelijk de beslissing mag nemen of er geweld wordt gebruikt, en niet de teamleider? Hebben zij goed begrepen dat zowel de kapitein als de teamleider in alle gevallen waarin een particulier veiligheidsteam aan boord is, ieder afzonderlijk moeten rapporteren aan het ministerie van Justitie en Veiligheid, ook als er geen gebruik is gemaakt van geweld (artikel 12, lid 1)? Indien er gebruik is of wordt gemaakt van geweld moeten er video- en audio-opnamen worden gemaakt, die zowel door de kapitein als door de teamleider moeten worden meegestuurd met de rapportage aan het ministerie van Justitie en Veiligheid. Heeft de CDA-fractie goed begrepen dat het gebruik van geweld eveneens onverwijld moet worden gemeld aan het OM door de kapitein, waarbij de bestanden met beeld- en geluidsopnamen eveneens moeten worden gevoegd (artikel 12, lid 3)? Geeft dit alles niet te veel administratieve rompslomp, zo vragen wij aan de minister.

Blijkens dit wetsvoorstel zijn er twee ministers betrokken bij de bescherming van koopvaardij schepen: de minister van Justitie en Veiligheid, in het wetsvoorstel omschreven als "onze minister" en de minister van Defensie (zie artikelen 4 en 5). In de brief van de minister van Justitie en Veiligheid wordt ook gewag gemaakt van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die verantwoordelijk blijft voor het maritieme transport en de maritieme veiligheid in internationaal verband, alsmede van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, die verantwoordelijk blijft voor het leveren in internationaal verband aan de

stabiliteit van een land als Somalië teneinde piraterij te voorkomen. Zijn dit niet te veel kapiteins op één schip? Welk ministerie is nu precies verantwoordelijk voor wat? Hoe verloopt de coördinatie tussen deze vier departementen precies met betrekking tot de beveiliging en bescherming van koopvaardij schepen, zowel van overheidswege als van particuliere organisaties? Gaarne een gemotiveerd antwoord, zowel van de regering als van de initiatiefnemers.

Ik rond af. De minister stelt in zijn eerder genoemd schrijven dat er geen urgentie bestaat om een rijkswet in voorbereiding te nemen. Is het, gelet op het feit dat ook Venezuela wordt genoemd als land in de omgeving waarvan piraterij voorkomt, toch niet dienstig om op korte termijn een rijkswet in voorbereiding te nemen? Op wat voor termijn kan het parlement een wetsvoorstel inzake de rijkswet tegemoet zien? Gaarne een gemotiveerd antwoord van de regering.

Mevrouw de voorzitter. Wij zien met belangstelling uit naar de beantwoording van de door ons gestelde vragen aan de initiatiefnemers en de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Lokin. Ik geef het woord aan mevrouw Strik.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Met dit wetsvoorstel trachten de initiatiefnemers, eerst de heren Ten Broeke en Knops, en nu de heren Koopmans en Van Helvert, de Nederlandse koopvaardij schepen in den vreemde meer veiligheid te bieden. Dat siert hen. Ik wil graag namens mijn fractie de initiatiefnemers complimenteren voor het feit dat ze het in ieder geval al zo ver hebben gebracht dat ze het wetsvoorstel hier mogen verdedigen. Met dit voorstel snijden zij een belangrijk probleem aan dat vraagt om oplossingen. Het is echter wel de vraag, in elk geval voor mijn fractie, of de aangedragen oplossing de juiste is.

Het voorstel om private partijen de bevoegdheid te geven om geweld te gebruiken om gevaar van piraterij af te wenden, raakt namelijk aan een fundamenteel principe van de Nederlandse Staat: het geweldsmonopolie van de overheid. De initiatiefnemers volgen de visie van de commissie-De Wijkerslooth dat het geweldsmonopolie geen absoluut beginsel is. Zij stellen dat het recht op geweldsuitoefening onder voorwaarden mag worden overgedragen aan anderen. De initiatiefnemers menen dat dit mogelijk is indien de overheid haar zorgplicht voor koopvaardij schepen onder de Nederlandse vlag onvoldoende kan nakomen. Deze redenering is wat onze fractie betreft nogal kort door de bocht. We zullen daar nader op ingaan en we hopen vandaag ook wat meer verdieping te krijgen van de initiatiefnemers zelf rondom hun onderbouwing. Daarnaast willen we graag een duidelijker beeld krijgen hoe de noodzakelijkheid bij inzet van private beveiliging is geborgd met dit wetsvoorstel.

In mijn betoog richt ik mij eerst op een technisch aspect van het wetsvoorstel zelf, en de spanning tussen het VPD-tenzijprincipe en de zogenaamde level-playing-fieldnorm. Daarna behandel ik kort de overriding authority van de kapitein en het verband van dit wetsvoorstel met de rol en taak van Defensie.

Ik begin met de vormgeving van het wetsvoorstel. De SP zei hierover in de schriftelijke behandeling al dat het een uitgekleed voorstel is, gezien de delegatiebepalingen voor uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving. De initiatiefnemers ontkennen dit en benadrukken dat delegatiebepalingen "nuttig, raadzaam en gebruikelijk zijn", zonder afbreuk te doen aan de "helderheid en overzienbaarheid" van het wetsvoorstel.

Deze redenering kan mijn fractie niet helemaal volgen. Het gewijzigd voorstel van de wet beslaat krap acht pagina's. Hier had dus best wel wat meer uitwerking bij gekund. Maar veel belangrijker nog is dat juist in de AMvB's cruciale zaken zullen worden geregeld die raken aan de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Dit doet afbreuk aan de controlerende taak van deze Kamer, dus ter plekke, bij de behandeling van het wetsvoorstel. Dit komt immers de plenaire behandeling niet ten goede. Maar ook achteraf wordt het moeilijker, want bij een AMvB is het altijd lastig voor een parlement om voldoende controle te houden op hoe het er uiteindelijk uit komt te zien. Ik noem twee voorbeelden die in nadere regels worden vormgegeven en die daarvoor bezwaren kunnen zijn.

Als eerste voorbeeld verwijs ik naar artikel 4, lid 2, sub a en b, dat regelt dat de minister van JenV bij AMvB een aantal zeemijlen en een percentage extra kosten van een voorgenomen transport vaststelt. Op basis van die criteria kan een reder een beroep doen op particuliere beveiliging in plaats van een VPD. De regering heeft nu aangegeven om van plan te zijn om met zo'n AMvB te bepalen dat zo'n VPD niet 20% duurder uitvalt, of dat een koopvaardijship niet meer dan 100 mijl moet omvaren. Dit is net ook al gememoreerd. Dit om een level playing field voor de Nederlandse koopvaardij te faciliteren. Mijn fractie vreest voor een glijdende schaal, waar minder stringent geregeerde private beveiliging in andere landen wellicht goedkoper en zonder vergunning kan opereren. We weten nu het voornemen van zo'n AMvB. Die kan misschien zo vorm krijgen, maar kan daarna ook nog weer worden gewijzigd.

Met dit wetsvoorstel kan evenmin zeker worden gesteld dat koopvaardijships op de spotmarkt op grond van kostenoverweging niet alsnog zullen omvlaggen. Dat omvlaggen was een van de belangrijkste argumenten voor dit wetsvoorstel, en een van de belangrijkste aannames daarin. Met een dergelijke concurrentiestrijd, die waarschijnlijk zal blijven voortduren, ook na het aannemen van dit wetsvoorstel, kunnen de criteria van 20% en 100 mijl verder onder druk komen te staan. Al met al bestaat er op die manier een aanzienlijk risico op steeds minder inzet van VPD's. In de beantwoording op de vragen van de PvdA hierover stelt de regering hier niet per definitie rechtstreekse of economische bezwaren tegen te hebben. Volgens mijn fractie staat dit nou juist haaks op het VPD-tenzijprincipe, waarop het onder voorwaarden uitbesteden van het geweldsmonopolie gebaseerd zou zijn. Dat is in onze ogen een inconsistentie. Graag vernemen wij hoe de regering en initiatiefnemers hiernaar kijken.

Een tweede voorbeeld is artikel 8, waarin de minister van JenV bij AMvB nadere regels stelt over de specifiek te gebruiken geweldsmiddelen en opslag hiervan. Ook hier wordt de toekomstbestendigheid aangehaald als reden om af te wijken van de Belgische modaliteit, waar deze aspecten heel stringent, veel stringenter zijn vastgelegd.

Hoewel gesproken wordt van "onder voorwaarden overdragen van het geweldsmonopolie", lijkt het wetsvoorstel alleen eisen te stellen aan een getrapte aanpak en het toedienen van geweldsmiddelen als ultimum remedium. Zijn dit inderdaad alle voorwaarden, nog even los van de criteria van 20% en 100 mijl, en zo nee, welke kunnen er nog meer worden gesteld? En vooral: hoe kunnen ze worden geborgd? Zullen we dit in een evaluatie ook nader kunnen beoordelen?

Ik kom op de "overriding authority". In de schriftelijke behandeling is reeds gesproken over twee kapiteins op één schip of, beter gezegd: teamleider en kapitein. Het NVKK zegt hierover dat er "permanent en structureel overleg" tussen teamleider en kapitein plaatsvindt. Als blijkt dat beschermingsmaatregelen het gevaar niet hebben afgewend, dan is slechts overleg nodig tussen teamleider en kapitein voor de inzet van het geweld. Er is uitdrukkelijk géén toestemming nodig van de kapitein aan de teamleider voor inzet van geweld. Volgens het NVKK kan namelijk "geen verschil van mening" bestaan over imminente dreiging van piraterij. Enerzijds spreekt de regering dus over een "overriding authority" van de kapitein, conform regulatie 8, hoofdstuk XI-2 van de annex bij het SOLAS-verdrag. Volgens de regering kan een situatie zich voordien dat de kapitein en de teamleider van mening verschillen over dreiging van piraterij en de inzet van geweld. De kapitein heeft dan het laatste woord. Maar anderzijds noemt de NVKK dit slechts een theoretische mogelijkheid. Het is volgens de NVKK ondenkbaar dat de kapitein hiervan gebruikmaakt. Hij heeft immers "geen verstand" van geweldsgebruik en zal dit dan ook niet willen doen.

Dus ondanks dat SOLAS de overriding authority van de kapitein vastlegt, wordt hiervan in de praktijk afgeweken door veel vlaggenstaten en contracten tussen rederijen en private beveiligingsbedrijven. Vaak wordt in contracten al gesteld dat in "grave life-or-death situations" het recht op zelfverdediging zwaarder weegt dan de overriding authority van de kapitein. Excuus voor al die Engelse woorden; het gaat dus om situaties van leven of dood. Hoewel er in het wetsvoorstel dus geen sprake van inconsistentie zou zijn, lijkt er wel enige onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheden aan boord, die met het wetsvoorstel er niet duidelijker op wordt. Mijn fractie vraagt zich af hoe private beveiligers hun recht op zelfverdediging in de praktijk gaan interpreteren, en of deze interpretatie passend en niet te ruim zal zijn. Zijn de verantwoordelijkheden van kapitein enerzijds en teamleider anderzijds, zowel duidelijk als voldoende geborgd in dit wetsvoorstel? En wordt hiermee daadwerkelijk niet afgeweken van het SOLAS-verdrag? Graag een reactie, zowel van de initiatiefnemers als van de minister.

Voorzitter, ik rond af. Wat mijn fractie betreft is het evident dat koopvaardijships op de oceaan buitengewoon kwetsbaar kunnen zijn voor piraterij. Wat ons betreft moet voor deze koopvaardijships gelden: uit het oog, maar niet uit het hart. Voor ons is die zorgplicht van belang. Maar die is niet zozeer gebaseerd op een angst voor omvlaggen. Ik vind dat er aan die angst nogal wat aannames ten grondslag liggen. Je hoeft alleen Wikipedia er maar op na te slaan om te lezen wat het waard is. Daar worden ook heel veel andere redenen voor omvlaggen genoemd: economische redenen, belastingen, goedkopere bedrijfsvoering, sloopvergunningen, quotahoppen et cetera. Ik zou dus niet durven zeggen: dit hebben we nodig en daarmee

voorkomen we omvlaggen. Daar zijn andere redenen voor. Ik heb bovendien net ook al gewezen op die race naar de bodem om het zo goedkoop mogelijk te maken. Daardoor komt er ook druk te staan op onze criteria die we willen stellen. Die race naar de bodem zal met dit wetsvoorstel ook in stand blijven.

De heer **Dercksen** (PVV):

Als economische redenen voor GroenLinks niet doorslaggevend zijn — want dat is omvlaggen in veel gevallen waarschijnlijk — is de veiligheid van onze eigen mensen dat dan misschien wel?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Precies. Daar kom ik nu op. De zorgplicht staat voor ons voorop, ook voor koopvaardij schepen die ergens anders varen. En ik ga dus nu vragen om alternatieve oplossingen.

De heer **Dercksen** (PVV):

Om alternatieven ten opzichte van dit wetsvoorstel?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ja.

De heer **Dercksen** (PVV):

Maar dan bent u in principe dus tegen de particuliere beveiliging die met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Waarschijnlijk wel, ja. Ik heb heel veel vragen gesteld en daar ga ik nog antwoorden op krijgen. Maar wij hebben grote moeite met het verlaten van het principe dat de overheid het geweldsmonopolie heeft.

De heer **Dercksen** (PVV):

Ik noemde het voorbeeld van een Nederlands schip dat chronisch, al sinds april 2018, voor de kust van Nigeria ligt. Dit betekent dat u deze situatie nog jaren wilt laten voortbestaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Nee.

De heer **Dercksen** (PVV):

Maar dat is dan de conclusie. U zegt dat ze niet uit het hart zijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Nee, ze zijn niet uit het hart.

De heer **Dercksen** (PVV):

Nee, maar daar hebben die mensen niet zoveel aan als ze weggesleept worden van zo'n boot, toch?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik kom net op vragen om een alternatieve uitwerking van de regels, omdat wij bezwaren hebben tegen het principe waar dit wetsvoorstel op gebaseerd is.

Tegelijkertijd spreekt onze sympathie voor het wetsvoorstel niet voor zich, dus los van de zorgplicht die we wel degelijk erkennen. Naast de wenselijkheid moeten ook de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van het wetsvoorstel aantoonbaar zijn. Mevrouw Vlietstra heeft in haar betoog al onderbouwd dat die noodzaak nog te betwijfelen valt aan de hand van de praktijk.

Mijn fractie deelt de zorgen van andere fracties over de vraag of de overheid kan voldoen aan haar zorgplicht, over de mate van inzetbaarheid van VPD's om dit te borgen, en of hiermee een level playing field voor de Nederlandse koopvaardij kan worden gefaciliteerd. Wat ons betreft pleiten deze gebreken in de status quo evenzeer voor een revisie van het VPD- en floating armouriesbeleid bij Defensie als voor een uitholling van het geweldsmonopolie van de Nederlandse Staat. Eén van de regels die nu bijvoorbeeld geldt voor de VPD is het aantal bemanningsleden. Is daar niet aan te sleutelen?

De regering en initiatiefnemers menen in de piraterij een "duurzaam" probleem te zien. Indien dit het geval is, lijkt het mijn fractie logisch dat er voor een structurele oplossing wordt gekozen. Dit kan bijvoorbeeld een analyse zijn van de internationaalrechtelijke mogelijkheden om de kosten van de VPD's te verlagen en hun inzet door Defensie te kunnen bespoedigen — mits de veiligheid van mariniers te allen tijde is geborgd — en ook door internationale militaire samenwerking te intensiveren of floating armouries te gebruiken. Kan de minister ons informeren over welke mogelijkheden hij ziet voor meer internationale samenwerking of voor andersoortige maatregelen die de kosten en beschikbaarheid van beveiliging voor koopvaardij schepen kan bevorderen? En kan hij ons informeren over welke stappen de regering daar al in heeft gezet? In elk geval vindt mijn fractie het oplossen van problemen omtrent flexibiliteit en capaciteit door middel van privatisering van de beveiliging, niet de juiste weg.

Wij kijken uit naar de beantwoording van de initiatiefnemers en de minister. Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mevrouw Strik. Ik geef het woord aan de heer Kuiper.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Ik spreek deze bijdrage mede namens de SGP-fractie uit.

Allereerst complimenteer ik de twee indieners van het wetsvoorstel die achter de tafel zitten en ook hen die de eerste ontwerpers zijn geweest, de oud-Kamerleden Knops en Ten Broeke.

Voorzitter. Het is 410 jaar geleden dat Hugo de Groots Mare Liberum verscheen — "De vrije zee" — een werk dat zijn ontstaan dankte aan Europese discussies over de kaapvaart

en de vrije toegang tot zeevaten wereldwijd. De mondiale scheepvaart was een dynamisch verschijnsel geworden en dat leidde tot nieuwe vragen over conflicten tussen staten ter zee en over de veiligheid van de zeevaart. Hugo de Groot sprak zich al uit over de gerechtvaardigde inzet van geweld die ermee gepaard ging. Piraterij was destijds ook een geducht probleem. Plaatsen als Duinkerken en "Barbarije" — wie kent ze nog? — waren in de zeventiende eeuw broeinesten van piraterij. De Nederlandse marine heeft mede zijn roem vergaard in de bestrijding ervan. In Debrecen in Hongarije herinnert men zich nog de actie van Michiel de Ruyter in 1676, die 26 predikanten bevrijdde uit de handen van piraten en behoedde voor slavernij.

Piraterij is van alle tijden. Daar waar veel scheepvaart is in open zee, daar waar doorgangen en zeestraten zijn voor de koopvaardij, daar is bij het ontbreken van gezag en recht ook zomaar piraterij. De globalisering van onze tijd en de verdere mondialisering van de handel geven daarvoor weer tal van nieuwe gelegenheden. De International Chamber of Commerce ziet jaar op jaar het aantal incidenten toenemen, met als nieuwkomer de Golf van Guinee voor West-Afrika, begrijp ik uit het rapport over 2018. Maar de Hoorn van Afrika en de Somalische wateren blijven niet minder gevaarlijk.

Voorzitter. Dit wetsvoorstel heeft een voortraject waaraan diverse stadia van bezinning zijn voorafgegaan. Al meer dan een decennium wordt gesproken over de beveiliging en militaire bescherming van de Nederlandse koopvaardij. In 2011 heeft deze Kamer de minister al een signaal gegeven dat er een oplossing moest komen in de discussie over de vormgeving van het geweldsmonopolie, aangezien reders er al toe waren overgegaan zelf particuliere beveiligers op schepen in te huren. De Nederlandse overheid is overgegaan tot de instelling van VPD-eenheden, maar dit bleek voor kleinere schepen niet afdoende. Dit wetsvoorstel probeert, in aanvulling op wat reeds wordt gedaan, ruimte te geven aan particuliere beveiligers.

In 2011 heeft de commissie-De Wijkerslooth in korte tijd een advies aan de regering voorbereid over de inzet van gewapende beveiligers aan boord van schepen en de doorbreking van het geweldsmonopolie die dat zou opleveren. We kennen het advies van deze commissie, die deze inzet mogelijk acht, mits omgeven met voorwaarden en rechtsstatelijke waarborgen. De indieners van het wetsvoorstel hebben dit advies gevolgd en dat heeft geresulteerd in deze wet. Het ware naar de mening van mijn fractie overigens beter geweest als deze wet van de zijde van de regering was gekomen, mede gelet op het onderwerp dat in geding is en de directe relatie met het geweldsmonopolie van de Staat.

Ik merk nog op dat het advies van de commissie-De Wijkerslooth sterk was ingegeven door de vorm van piraterij voor de kust van Somalië. Dat lijkt ook het geval met dit wetsvoorstel. Inmiddels is er een toename van het aantal incidenten elders — ik noemde ze al — met name voor de kust van West-Afrika. Wat betekent dat eigenlijk voor dit wetsvoorstel, dat duidelijk voortdurend de context van de piraterij vanuit Somalië als uitgangspunt neemt?

Voorzitter. De overheid heeft een zorgplicht als het gaat om de bescherming van onder Nederlandse vlag varende schepen. Mijn fractie kan de keuze die de initiatiefnemers hebben gemaakt naar aanleiding van het rapport-De Wijker-

slooth goed volgen. Inzet van de marine op deze schaal en voor alle specifieke situaties, vooral in de kleinere spotvaart, is niet mogelijk. De inschakeling van particuliere beveiligers is dan een goed alternatief, mits onder waarborgen. De overheid neemt uiteraard geen afstand van haar geweldsmonopolie, maar mandateert andere partijen geweld toe te passen. De Wijkerslooth zegt in zijn rapport dat het hier in feite gaat om het verkrijgen van extra defensiecapaciteit. Deze lijn kunnen wij volgen en nut en noodzaak van de maatregelen zijn ons ook duidelijk, mede gelet op de geluiden uit kringen van reders.

Over de financiële kant van de beveiligingsoperaties wordt in het wetsvoorstel weinig gezegd. Er zijn vragen gesteld over de kosten van beide vormen van beveiligen, dus ofwel via de teams van de VPD ofwel via particuliere beveiligers. Het zou goed zijn als de indieners hier nog eens op willen ingaan. In de oorspronkelijke toelichting wordt vermeld dat een VPD €70.000 kost voor een verblijf aan boord van twee weken. Maar mevrouw Vlietstra beschikte alweer over andere cijfers. Ik zou daar dus graag wat meer duidelijkheid over willen ontvangen. En wat kosten particuliere beveiligers? Het moet niet zo zijn dat de ene vorm het goedkopere alternatief wordt voor de andere vorm. De omvang van het beroep op particuliere beveiligers moet zo beperkt mogelijk blijven — het is immers VPD, tenzij — en geen autonome groei vertonen op grond van prijsverwijzingen.

Verder wil mijn fractie de indieners vragen een beschouwing te geven over de kwaliteitswaarborgen die nodig zijn als het gaat om het inhuren van (gecertificeerde) particuliere beveiligers. Het ene particuliere beveiligingsbedrijf is het andere niet; ook hier zullen aanpak en reputatie verschillen, en uiteindelijk moet er gewerkt worden onder het gezag van de kapitein. Controle bij de selectie is dan wel uiterst belangrijk. Zouden dat ook bij voorkeur Nederlandse of Europese bedrijven moeten zijn? Hoe kijken de indieners hiertegen aan?

Ook van de kant van onze fractie een enkele vraag over die verdeling van verantwoordelijkheden aan boord en hoe dat in de praktijk zal gaan, de verhouding tussen de kapitein en de teamleiders, waarnaar enkele andere fracties ook al hebben gevraagd. Het lijkt zo te zijn dat je inderdaad moet zeggen dat de kapitein het gezag heeft, maar dat uiteindelijk het bevel tot toepassing van geweld zal uitgaan van de teamleider. Daar willen we graag een beschouwing en meer duidelijkheid over. Het gaat om dat verschil tussen "gezag" en "bevel".

Voorzitter. Mijn fractie meent dat hier in het algemeen een zorgvuldige afstemming heeft plaatsgevonden op de waarborgen die nodig zijn. In de Tweede Kamer toonde de minister zich tevreden over de kwaliteit van de wet op dit punt; uiteraard zien we ook in dit huis uit naar zijn reactie. De Algemene Maatregel van Bestuur waarin de voorwaarden voor de vergunning worden uitgewerkt moet nog verschijnen. Daar zien we, net als de andere fracties die ernaar hebben gevraagd, naar uit. Wij zullen daar uiteraard opnieuw over komen te spreken.

Voorzitter. Dit waren de vragen die mijn fractie bij deze plenaire behandeling nog wilde stellen. Ik zie uit naar de beantwoording ervan.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Kuiper. Ik geef het woord aan de heer Ruers.



De heer Ruers (SP):

Voorzitter. Ik wil in de eerste plaats, net als anderen, ook de initiatiefnemers en hun voorgangers dankzeggen voor hun uitgebreide antwoorden in de memorie van antwoord van 13 november 2018 en de vele, vele inspanningen die zij zich getroost hebben in dit omvangrijke, langdurige dossier. De initiatiefnemers hebben gereageerd op mijn stelling dat door het grote aantal ... Mijn excuses.

De voorzitter:

De beveiligers bellen al op!

De heer Ruers (SP):

Dat zal toch, hoop ik, niet vanwege mijn bijdrage zijn!

De initiatiefnemers hebben gereageerd op mijn stelling dat door het grote aantal AMvB's — als ik goed geteld heb zijn het er niet minder dan tien — het wetsvoorstel een uitgekleeft wetsvoorstel is en dat daardoor de Kamer de mogelijkheid ontnomen wordt om een alles omvattend oordeel over het wetsvoorstel te geven. Ik stel vast dat de initiatiefnemers die opvatting betwisten, maar ook dat zij erkennen dat het in de AMvB genoemde artikel 4, lid 2, sub a en b, inhoudt dat in een later stadium de minister zal bepalen bij welk aantal zeemijlen en bij welk percentage extra kosten een voorgenomen transport niet in aanmerking komt voor de door het ministerie te faciliteren militaire bescherming.

Naar mijn opvatting betreft het hier — iemand zei het hier ook al — twee belangrijke criteria van het voorstel die juist in de formele wet thuishoren en niet moeten worden doorgeschoven naar een AMvB. Ik zal dat toelichten. Daarvoor moet ik teruggaan naar de noodzaak van het voorstel en de fundamentele afweging die volgens mij daaraan ten grondslag moet liggen. Er zijn mijns inziens in casu twee bepalende elementen in het wetsvoorstel die met elkaar samenhangen en die tegen elkaar dienen te worden afgewogen. Enerzijds is dat het rechtsstatelijke belang van de overheid om het geweldsmonopolie te handhaven, anderzijds is dat het bedrijfseconomische belang van de reder om tegen zo laag mogelijke kosten transporten te kunnen verrichten in zo veilig mogelijke omstandigheden. De weging van die twee soms met elkaar botsende belangen en de uitkomst van die weging zijn voor mijn fractie doorslaggevend voor haar standpunt over het wetsvoorstel.

Dat de Staat vanuit democratisch oogpunt een rechtsstatelijk belang en ook een rechtsstatelijke plicht heeft bij het borgen van het geweldsmonopolie, zal naar ik aanneem ook door de initiatiefnemers niet betwist worden. En waar het gaat om het geweldsmonopolie: ik ken het advies van de commissie-De Wijkerslooth, waarin uitdrukkelijk staat dat dat monopolie niet absoluut is. Ik begrijp ook dat onder omstandigheden de wetgever daarvan juist kan afwijken. Maar het gaat natuurlijk wel om de vraag onder welke omstandigheden, waar, wanneer en hoe. Wat ik net zei over dat democratisch oogpunt, geldt ook voor de reder die als ondernemer zijn bedrijfseconomische belangen behartigt.

Maar waar en waardoor botsen die belangen van de Staat met die van de reder? En is die tegenstelling, zo begrijp ik de initiatiefnemers, alleen op te lossen door tot op zekere hoogte een uitzondering te maken op het geweldmonopolie ter bevordering van de economische belangen en wensen van de reder? Wat is redelijk, zou men zich onder die omstandigheden moeten afvragen. Datzelfde moeten wij ons als Eerste Kamer en medewetgever afvragen. Mag van de Staat verwacht worden dat zij toegeeft en een precedent schept met alle toekomstige risico's van dien? Of moet men alles afwegende het staatsbelang zwaarder laten wegen dan het financieel belang van de reder? Bij het vellen van een oordeel daarover moeten vanzelfsprekend alle relevante omstandigheden gewogen worden.

Kijk ik nu naar het initiatiefwetsvoorstel, dan stel ik vast dat dat sterk is ingekleurd door de economische en financiële interesse en wensen van bepaalde reders, voornamelijk de reders op de zogenaamde spotmarkt.

De heer Schouwenaar (VVD):

Ik hoor meneer Ruers een afweging maken tussen enerzijds het principe van het geweldsmonopolie, terughoudendheid enzovoorts, en anderzijds het economisch belang van de reder. Dat heb ik hem nu een aantal malen horen noemen. Dat doet bij mij de vraag rijzen: en het belang van de veiligheid van de opvarenden dan?

De heer Ruers (SP):

Zeker. Daar kom ik later in mijn verhaal op terug. Ik hoop u dan op uw wenken te bedienen.

De heer Schouwenaar (VVD):

Het gaat niet om mijn wenken en ik hoef ook geen bediening.

De voorzitter:

Als u bediend wordt ...

De heer Ruers (SP):

Dan is het gebeurd met u, dan staat u hier niet meer, dat kan ik u vertellen.

De heer Schouwenaar (VVD):

Dank voor het aanbod. Maar ik wil graag terugkeren naar ons onderwerp, als u dat goed vindt.

De heer Ruers (SP):

Ik ook graag.

De heer Schouwenaar (VVD):

Nu ben ik helemaal van mijn apropos, maar dat is een andere zaak. U zegt dat u daar straks over gaat praten, maar u stelt het hier als twee belangen tegenover elkaar. Ik denk dat daar wat ontbreekt.

De heer **Ruers** (SP):
Dat komt nog aan de orde. U hebt een vooruitziende blik.

De **voorzitter**:
De voorzitter zit hier. Geldt ook voor meneer Schouwenaar. Volgende keer beter.

De heer **Ruers** (SP):
Via de voorzitter.

Mag van de Staat verwacht worden dat zij toegeeft en een precedent schept, met alle toekomstige risico's van dien? Of moet men, alles afwegende, het staatsbelang zwaarder laten wegen dan het financieel belang voor de reder? Bij het vellen van een oordeel daarover moeten vanzelfsprekend alle relevante omstandigheden in aanmerking worden genomen.

Kijk ik naar het initiatiefwetsvoorstel, dan stel ik vast dat het sterk is ingekleurd door de economische en financiële interesse en wensen van bepaalde reders. Dan gaat het met name, heb ik begrepen, om de reders op de zogenaamde spotmarkt. Vooropstaat natuurlijk het gevaar, respectievelijk het risico van de piraterij, het geweld op zee, dat zich helaas nog steeds op veel plaatsen manifesteert. Dat de reder binnen het redelijke tegen dit piraterijgeweld moet worden beschermd, lijkt mij eveneens evident.

Tot zover zijn er nog weinig echte verschillen van opvatting. Het wordt echter moeilijker als we gaan kijken naar de voorgestelde oplossing om de piraterij te voorkomen of te bestrijden en dus de reder en zijn personeel te beschermen. De Staat was lange tijd van mening dat de bescherming van overheidswege door VPD's voldoende en toereikend was, maar is in het kader van het voorliggende wetsvoorstel opgeschoven in de richting van de opvatting van de initiatiefnemers, door de formule "VPD, tenzij". Of dat redelijk en vanuit rechtsstatelijk oogpunt verstandig is, betwijfel ik. Immers, we hebben hier primair te maken met een bedrijfstak met ondernemers die, zoals elke ondernemer, hun risico moeten inschatten en daarop hun bedrijfsbeleid moeten afstemmen. Daarbij hoort ook dat een afweging moet worden gemaakt tussen risico's en bedrijfsopbrengsten. Tot die risico's behoren in de onderhavige branche ook de piraterij en de mogelijke schade daarvan. Daar kan men op verschillende manier op reageren, bijvoorbeeld door voor een andere, minder gevaarlijke route te kiezen, door om te varen of door in konvooi te varen, of door andere beschermingsmaatregelen in de vorm van meer flexibele en betere VPD's.

Er is nog een element dat volgens mij onderbelicht is gebleven, namelijk de zelfredzaamheid van de reder. Immers, van iedere ondernemer mag verwacht worden dat hij bekend is met en anticipeert op risico's en gevaren die eigen zijn aan zijn bedrijf. Dat geldt ook voor de zeevaart en het risico op piraterij. Als een ondernemer die bekend is met piraterij in een bepaald risicogebied, er om financiële redenen toch voor kiest om zijn schepen door zo'n gebied te laten varen, dan mag van die ondernemer ook verwacht worden dat hij daar de consequenties van aanvaardt. Als kostbare maatregelen als gevolg daarvan nodig zijn, zoals VPD's of langere en duurdere reizen vanwege omvaren,

dient hij naar mijn mening die kosten als gewoon bedrijfsrisico voor eigen rekening te nemen.

De heer **Dercksen** (PVV):
Ik hoor u al een paar minuten zeggen: dit is het risico van het vak. Dan zou ik u graag voor willen houden dat de rest van de wereld de reders al mogelijkheden heeft gegeven om zichzelf privaat te beveiligen. Dat betekent dus dat het vak van de Nederlandse scheepvaart een ander is geworden dan van de concurrentie. We stellen onze eigen scheepvaart dus op achterstand. Ziet u dat ook zo?

De heer **Ruers** (SP):
Nee. Dat zie ik niet zo.

De heer **Dercksen** (PVV):
Hoe ziet u dat dan?

De heer **Ruers** (SP):
Dat ga ik straks in mijn verhaal vertellen. Dat zult u horen.

De heer **Dercksen** (PVV):
U wilt daar nu geen antwoord op geven?

De heer **Ruers** (SP):
Ik geef straks antwoord.

Daarbij komt nog een ander aspect om de hoek kijken, namelijk de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de reder voor zijn varend personeel. Volkomen begrijpelijk en terecht hebben de initiatiefnemers ons voorgehouden dat juist ook de familieleden van het varend personeel zich grote zorgen maken over het gevaar van piraterij voor opvarenden. Die zorgen deel ik natuurlijk. Maar er dient ook gelet te worden op de arbeidsrechtelijke kant van de zaak, namelijk dat een werkgever verplicht is zijn werknemers tijdens de arbeid te beschermen tegen werkgerelateerde risico's. Doet de werkgever dat niet, dan is er sprake van schending van de zorgplicht door de werkgever, 7:658 BW zal ik maar zeggen, en is de werkgever aansprakelijk voor de schade van de werknemer. Dat betekent volgens mij in casu dat de reder die om economische redenen zijn varend personeel willens en wetens zonder voldoende bescherming blootstelt aan het risico van piraterij, zijn zorgplicht als werkgever schendt.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):
Ik herhaal even de vraag van mijn collega van de PVV.

De **voorzitter**:
De heer Dercksen.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):
Dat weet ik wel, mevrouw de voorzitter. Ik wil er graag het volgende aan toevoegen. Wat vindt de geachte spreker van de zorgplicht van de overheid in duidelijk risicovolle area's, waarbij de reders zich niet particulier mogen beveiligen?

Kleine schepen kunnen niet elf militairen herbergen. Dat is toch een dilemma, zou ik zeggen.

De heer **Ruers** (SP):

Zeker. Daar heb ik ook mee geworsteld. Dat heb ik in mijn tekst opgenomen. Daar krijgt u het antwoord.

Dat betekent ook dat de werknemer van zijn werkgever mag verwachten dat deze ter voorkoming van schade alle passende redelijke voorzorgsmaatregelen neemt. Delen de initiatiefnemers, zo vraag ik hen, deze opvattingen?

Voorzitter. We hebben gehoord dat het voor de spotmarkt niet haalbaar zou zijn te varen of andere vaarroutes te kiezen.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Ik vraag mij af waar de heer Ruers dan aan denkt, want geweld is tot dusverre geen geoorloofd middel. Als hij het heeft over redelijke middelen om de risico's voor werknemers te beperken, dan ben ik heel benieuwd welke dat dan zijn, ook in aanmerking genomen dat midden op zee geen politiebureau te bellen valt.

De heer **Ruers** (SP):

Ik ben blij dat ik de spanning er een beetje in houd, maar ik zal een tipje van de sluier oplichten voor mijn geachte collega. Het gaat mij met name om de preventiemiddelen waarmee je deze gevaren kunt wegnemen. Daar kom ik op terug.

Wil men dat de Staat haar geweldsmonopolie opheft, of althans ten dele aanpast, zodat reders gebruik kunnen maken van particulier maritiem beveiligingspersoneel, de PMB's, voor schepen die willen varen in gebieden waar piraterij voorkomt? Kort samengevat komt het standpunt van de reders, dat de initiatiefnemers blijkbaar ook voorstaan, erop neer dat de Staat dient "te bewegen" vanwege hun financiële bedrijfsbelangen.

Dat brengt bij mij bij het veelbesproken onderwerp van de kosten en baten voor de reders. Van de kant van de initiatiefnemers is meermalen betoogd dat het gebruik van VPD's en omvaren voor reders niet haalbaar is, omdat het te duur zou zijn. De woorden "te duur" komen vaak in de stukken voor. Verschillende partijen in deze Kamer, ook ondergetekende, hebben daarover opheldering gevraagd. Vandaag heb ik dat ook weer gehoord. Vooral uit de laatste informatie van de initiatiefnemers en de minister komt naar voren dat er weinig harde gegevens zijn voor het argument dat de VPD's naar verhouding te duur zijn. Ook ik hoor dus graag een onderbouwing van wat "te duur is". Wat zijn de kosten? Hoe zijn de afwegingen? En wat kosten alternatieven? Ik heb daar te weinig informatie over gekregen in de stukken.

Hetzelfde beeld komt naar voren uit de antwoorden op vragen naar de beduidende schade. Dat is ook een term die nadrukkelijk in de stukken voorkomt en waar ik op gewezen heb: de beduidende schade die Nederlandse reders zouden lijden als gevolg van piraterij. Dat werd zo genoemd. Ik heb daarnaar gevraagd. Daarop merkten de initiatiefnemers op dat het niet mogelijk is om in te schatten hoeveel schade de reders hebben ondervonden als gevolg van het mislopen

van opdrachten vanwege het niet kunnen verkrijgen van beveiliging. Dan stel ik toch weer mijn vraag. Als u zegt dat er beduidende schade is, ik ernaar vraag en u geen antwoord geeft, hoe kunt u dan zeggen dat het beduidende schade is? Onderbouw dat nou eens. U hebt gezegd: er is beduidende schade. U kon dat niet onderbouwen op mijn vragen en vragen van anderen. Dan ben ik toch benieuwd.

Ook is in dat verband relevant dat op vragen onzerzijds de initiatiefnemers erkennen dat ze naar aanleiding van het advies van de Raad van State ervoor gekozen hebben om in de memorie van toelichting geen expliciet aantal zeemijlen en percentage kosten te noemen. Daaraan voegen zij toe — dat is dan bijna geciteerd — dat het ongebruikelijk is dat initiatiefnemers in de memorie opnemen wat het precieze aantal zeemijlen of het percentage kosten — let wel, kosten — moet zijn, dat lastig is gebleken voor de initiatiefnemers om voldoende inzicht te krijgen in de markt om een specifiek aantal zeemijlen of een specifiek percentage kosten te noemen of toe te lichten. Er staat dus gewoon: we weten het niet. Er wordt gezegd dat flexibiliteit in dezen van belang is en het nu al noemen van een specifiek aantal zeemijlen of een specifiek percentage kosten de gewenste flexibiliteit niet ten goede komt. Daaraan voegen zij dan laconiek toe dat de kosten voor bescherming niet zo hoog mogen zijn dat de Nederlandse reders niet meer internationaal kunnen concurreren. Dat snap ik. Ik snap de concurrentieproblemen die er zijn. Maar als wij dan vragen hoe hoog die kosten nu zijn en hoe die zich verhouden tot het buitenland — anderen zeiden het al — krijgen we geen antwoord. Nogmaals, geeft u eens antwoord op deze stellingen van uzelf dat er schade is. En hoe liggen die verhoudingen? We kunnen het gewoon niet beoordelen.

Ik moet daaruit voorlopig concluderen dat de beweerde kosten van de reders wel als argument worden gehanteerd voor de stelling dat de reders gebruik moeten kunnen maken van particulier beveiligingspersoneel en dat het geweldsmonopolie dus ten dele moet wijken, maar dat die kosten niet worden onderbouwd.

Dan ga ik over naar de Staat. Waar staat de Staat nu in dezen? Ik zei al dat de Staat haar positie heeft aangepast en de reders verregaand tegemoet wil komen. Is dat wenselijk? Is dat redelijk?

De **voorzitter**:

Meneer Ruers, mag ik wel vragen om even uw tijd in de gaten te houden?

De heer **Ruers** (SP):

Ja.

De **voorzitter**:

U bent er al bijna een minuut overheen.

De heer **Ruers** (SP):

Ik heb nog één pagina, mevrouw de voorzitter. Ik ben een aantal keer geïnterrupteerd.

De voorzitter:

Dan stop ik de tijdaanduiding.

De heer Ruers (SP):

Is dat gebeurd? Dank u. Dan heb ik niks gezegd.

Wij vinden het om verschillende redenen niet wenselijk om het geweldsmonopolie van de Staat aan te passen voor de financiële belangen van een bepaalde groep ondernemers, want ik heb begrepen dat een aantal reders er geen moeite mee heeft. Als de Staat die stap zet, is het zeer wel denkbaar dat daarna ook andere belanghebbenden met vergelijkbare argumenten voor een aanpassing of uitholling van het geweldsmonopolie zullen pleiten. Kortom, er bestaat het gevaar van precedentwerking. Dat vinden wij een ernstige zaak.

Een ander aspect dat vooral de Staat raakt, is het volgende. Zoals bekend is de piraterij een eeuwenoud fenomeen in de internationale scheepvaart en zeevaart. Nog niet zolang geleden werd door het falen van de staat Somalië de piraterij van dat land een groot probleem voor de internationale scheepvaart. Een aantal landen, waaronder Nederland, heeft daarop gereageerd met grote gezamenlijke maritieme operaties voor de kust van Somalië. Die operaties waren bepaald succesvol. Dat wil zeggen: de piraterij van Somalië werd grotendeels onderdrukt respectievelijk voorkomen. Nu er volgens de reders — ik heb het ook vandaag weer van verschillende kanten gehoord — weer een toename van piraterij zou zijn in verschillende gebieden, ligt het voor ons voor de hand dat de betrokken landen collectief hun maritieme capaciteiten wederom inzetten om de nieuwe piraterij te onderdrukken of te voorkomen. Daarom vraag ik de minister waarom niet voor die bewezen effectieve methode is gekozen in plaats van het faciliteren van, begrijpelijk, individuele schepen met particuliere hulptroepen. Met andere woorden: een grotere collectieve inzet van staatswege ter bescherming van alle schepen, ter voorkoming van piraterij, lijkt ons de eerst aangewezen weg.

Ook zou ik graag van de minister ...

De voorzitter:

Er is een interruptie van de heer Dercksen. Ik heb de tijdopname nu gestopt, meneer Ruers.

De heer Dercksen (PVV):

Ik vind het wel bijzonder om te horen dat de SP eigenlijk indirect pleit voor een groter Defensiebudget. Dat is dus winst. Maar laat ik mijn vraag stellen, want ik begrijp dat u bijna klaar bent. Ik vat uw verhaal zo samen dat dit voor een belangrijk deel toch wel het risico is van het vak, van de Nederlandse koopvaardij. Ik herhaal mijn vraag: begrijpt u dat wij ook economisch op achterstand staan als de rest van de wereld wel mogelijkheden biedt om deze schepen privaat te beveiligen? En dan heb je nog de veiligheid van de zeelieden, wat ik het belangrijkste vind. Ik hoop dat we die urgentie delen. Die zorg is het belangrijkste, maar vervolgens is het zo dat als wij dit niet doen en de rest van de wereld wel, we ook economisch schade lijden, en we dus minder mensen aan het werk kunnen houden.

De heer Ruers (SP):

Dat is een veronderstelling van u; dat is niet onderbouwd. Er is in de stukken vaker naar gevraagd, en ik heb moeten vaststellen dat daar geen concrete bewijzen voor geleverd zijn. Het spijt me dus dat u dat zegt. Ik kan dat niet ondersteunen.

De heer Dercksen (PVV):

Maar mijn vraag aan u is of u dat begrijpt. Dan is het antwoord dus nee; dan begrijpt u dat niet. Dat betekent dan dat u niet begrijpt dat als wij niet dezelfde maatregelen kunnen nemen als andere landen, die dat wel doen en die dat klaarblijkelijk wel zien, er een economisch verschil is tussen de Nederlandse koopvaardij en die van bijvoorbeeld Duitsland. U zegt: dan moeten ze heel ver omvaren en andere maatregelen treffen.

De heer Ruers (SP):

U begrijpt mij waarschijnlijk niet, of u hebt niet goed geluisterd. Ik heb zojuist antwoord gegeven op deze vraag, en ik ga dat niet voor een derde keer doen.

De heer Dercksen (PVV):

Voorzitter, ik ...

De voorzitter:

Meneer Dercksen, tot slot, maar wel graag via de voorzitter.

De heer Dercksen (PVV):

Ik maak hier wel bezwaar tegen. Ik heb net geprobeerd een vraag te stellen. De heer Ruers weigert om antwoord te geven. Ik herhaal mijn vraag. Zeg dan dat u geen antwoord heeft, maar ik vraag heel duidelijk aan u: ziet u het economische verschil tussen andere landen en ons als wij geen maatregelen mogen nemen op onze schepen?

De heer Ruers (SP):

Vorige week heb ik hier met de heer Dercksen en dezelfde minister over ongeveer hetzelfde onderwerp gedebatteerd. De heer Dercksen heeft toen drie keer dezelfde vraag gesteld en ik heb toen drie keer hetzelfde antwoord gegeven, en toen was hij nog niet tevreden. Het is nu weer hetzelfde. Ik heb al antwoord gegeven. Alleen, het bevalt hem niet, en dan gaat hij die vraag voor de derde keer stellen herhalen. Dat zult u zien.

De voorzitter:

Maar niet voor de vierde keer, meneer Dercksen. Nee, ik heb tegen u gezegd: tot slot.

De heer Dercksen (PVV):

Ik zou graag een "ja" of een "nee" horen.

De voorzitter:

Nee, nee.

De heer **Ruers** (SP):
Mevrouw de voorzitter, ik ga verder.

De **voorzitter**:
Er is een interruptie van mevrouw Lokin.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):
Ik maak ook bezwaar tegen deze gang van zaken, want u hebt gezegd dat u antwoord zou geven in het vervolg van uw betoog, en u bent nu aan het einde gekomen en wij hebben geen antwoord gekregen. Uit de stukken en uit de wetgeving van de betreffende landen blijkt overduidelijk dat er wel degelijk een mogelijkheid is om de koopvaardij-schepen met een particuliere beveiliging te beveiligen. U kunt niet zeggen dat daar niks van onderbouwd is in de stukken die wij hebben gekregen. Dan hebt u de stukken niet goed bestudeerd.

De heer **Ruers** (SP):
Ik heb de stukken prima bestudeerd. Ik heb ook gezien dat er best omstandigheden zijn waarin er wel degelijk met particuliere beveiliging kan worden gewerkt. Alleen, ik ga een stapje verder terug. Ik zeg: we moeten de piraterij bestrijden waar die is, door middel van die grote militaire maritieme instellingen, zodat piraterij wordt voorkomen. Dan komen we pas later op de vraag of er ook nog particuliere bescherming moet komen, door middel van het systeem dat u voorstelt. Dat zou best kunnen, maar ik wil eerst dat er naar dat eerste wordt gekeken. Ik zeg: haal dat probleem weg en zorg dat je preventief werkt. Dat is voor mij het belangrijkste. Dat zou ook al heel goed kunnen; daar is een methode voor.

Mevrouw de voorzitter. Ook zou ik graag van de minister vernemen of de minister of zijn collega van Defensie, in het licht van het wetsvoorstel daadwerkelijk contact heeft gelegd met andere betrokken landen om te bezien of het onder de huidige omstandigheden — er is volgens de regels immers sprake van een toename van piraterij in verschillende gebieden — mogelijk en noodzakelijk is om gezamenlijk op te trekken, lees, varen. Zo nee, is de minister dan bereid om op korte termijn dat contact te leggen, en de Kamer over de uitkomst daarvan te informeren?

Dan nog een laatste punt. Er is ook veel gediscussieerd over de vraag of de Staat, respectievelijk de minister van Defensie, zich bij de VPD's niet flexibeler zou moeten opstellen. De minister van Justitie merkte daarover op dat het ministerie van Defensie daartoe eenvoudigweg niet bereid is. Dit vinden wij een onbegrijpelijk en onacceptabel antwoord. Mede gelet op de werkwijze in andere landen en gezien het feit dat een meer flexibele opstelling van Defensie bij VPD's, zowel als het gaat om de omvang als om de snelheid, waarschijnlijk een groot deel van de knelpunten kan oplossen, achten wij de opstelling van Defensie onverstandig. Wij vinden dat van de Staat inclusief Defensie verwacht mag worden dat zij zich veel meer inspant om tot betere, werkbare en toepasbare VPD's te komen. Ook vinden wij dat Defensie onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt waarom zij niet van haar oude standpunt zou kunnen afwijken teneinde de VPD's voor de reders aantrekkelijk te maken.

Verder valt het op dat de minister van Defensie in zijn standpunt zoals door de minister van Justitie verwoord — ik ben bij het einde, mevrouw de voorzitter — er geen blijk van geeft dat hij bij zijn afweging rekening heeft gehouden met het feit dat zijn starre standpunt inzake de VPD's indirect tot een aantasting van het geweldsmonopolie kan leiden. Ik hoor graag de reactie van de minister op deze opmerkingen.

Tot slot zie ik met belangstelling de antwoorden van de initiatiefnemers en de minister tegemoet. Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Ruers. Ik stel even vast dat ik u vier minuten extra heb gegeven.

Ik geef het woord aan de heer Backer.



De heer **Backer** (D66):
Dank u wel, voorzitter. De bijdrage van de fractie van D66 aan dit debat begin ik met de vaststelling dat het gewijzigde ontwerp op verschillende onderdelen aanzienlijk is gewijzigd. Er zijn veel stukken gewisseld in de voorbereiding. Ik sluit mij ook aan bij de complimenten voor de vele werkzaamheden. U denkt dat dat een ritueel is, maar het is echt gemeend. Ik voeg daar nog een compliment aan toe voor de gedegen en uitvoerige beantwoording van de vragen die wij in dit huis hebben gesteld. De toetsing van mijn fractie zal zich vooral concentreren op de rechtmatigheidsvraag. Het is natuurlijk altijd zo dat als je als achtste spreker het woord krijgt, er al een aantal onderwerpen zijn gepasseerd, die door de collega's zijn behandeld, maar ik voeg er toch nog een aantal punten aan toe.

Hugo de Groot is al genoemd. De vrije doorvaart op zeeën is een recht. Belemmeringen onderweg noemen we vaak "piraterij". Dat is ook al heel oud. Het gaat ook niet weg, en het is ook in de laatste tien jaar in de Golf van Aden bij Somalië niet weggegaan.

Prealabel stel ik vast dat het volkenrecht — we noemen Hugo de Groot, maar we hebben het over het volkenrecht — niet concludent kan zijn in zijn antwoord op de vraag die vandaag centraal staat, namelijk of de wetgever het moet toestaan dat gewapende particuliere beveiligers omwille van zelfverdediging plaatsnemen aan boord van Nederlandse koopvaardij-schepen. Dat is toch echt een vraag die op basis van het Nederlands recht dient te worden beantwoord. En dat is nog niet zo'n makkelijke vraag.

Het verzoek om beveiliging van de reders die onder Nederlandse vlag varen, is opgekomen omdat er een evidente beveiligingsvraag was ontstaan. Ik heb Somalië al genoemd. Het verzoek is ook legitiem, want reders hebben gewoon recht op bescherming. Dat is ook de conclusie van de commissie-De Wijkerslooth, die meerdere keren is genoemd vandaag: het monopolie op het uitoefenen van geweld is een staatsmonopolie, ook in internationale wateren. Maar de kernvraag is of, en zo ja, hoe die activiteiten — gedeeltelijk — op basis van de wet ook gedelegeerd zouden kunnen worden voor specifieke taken aan specifieke organisaties. De genoemde commissie beoordeelde die vraag in beginsel negatief. Zij zei dat zo er al naar een

andere oplossing zou moeten worden uitgeweken, de Staat de eerste zou moeten zijn om die in te lenen. Ik stel vast dat dat niet gebeurd is, maar ik vraag toch voor alle zekerheid of de actuele situatie nog steeds is dat de Staat niet inleent. Ik kom overigens straks nog te spreken over de conclusies van de commissie-De Wijkerslooth.

Ik zal mij bij de beantwoording van deze kernvraag op vijf aspecten concentreren. Is het nou principieel, of is het eigenlijk ook pragmatisch? Kan je er pragmatisch naar kijken? Want kan het niet gewoon afgedaan worden met een "nee"? Zo van "het is staatsmonopolie, klaar". Het ministerie van Defensie bleek ondanks de stellige conclusie van de commissie-De Wijkerslooth, een capaciteitsbeperking te hebben voor deze staatstaak, voor deze monopolietoek. Zo begrijp ik uit de stukkenwisseling en uit de informatie die ons vanuit belanghebbenden heeft bereikt, dat dit al veel jaren het geval is. Maar het gaat op en neer: soms zijn er meer, en soms zijn er minder.

Mijn fractie kan heel moeilijk treden in de budgettaire en strategische redenen waarom die capaciteitsbeperking er is. Het zal te maken hebben met taakopvatting, met prioriteiten, met geld voor Defensie. Misschien is er ook een uiterste geografische grens aan de beschikbaarstelling, die daar mede een rol bij speelt. Maar zolang het om redelijke verzoeken gaat, die bijvoorbeeld routes betreffen door het Suezkanaal en rond Aden voor de kust van Somalië, en die niet zien op de experimentele vaart voor exploratie, maar op de commerciële vaart, zou je denken dat die toch moeten kunnen worden gehonoreerd.

De Vessel Protection Detachments, de VPD's, zijn al een paar keer gepasseerd. Dat is een voorziening die is ontwikkeld en is aangeboden aan de reders die er om verzoeken, maar ik begrijp dat er problemen zijn. Collega Vlietstra heeft daar ook naar gevraagd in de schriftelijke stukken. Ik heb begrepen dat er ongeveer 175 VPD's zijn vermeld in de begroting van Defensie met een gemiddelde eenheid van elf militairen. Die zijn operationeel inzetbaar. We hebben de norm van elf net al genoemd. Ik begrijp dat dat een eigen Defensienorm is en geen internationale norm. Vandaag is ook al gezegd dat die norm voor kleine schepen niet bruikbaar is. Die kunnen gewoon aan boord niet geaccommodeerd worden. Dat is dus een aanbod dat niet congruent is met de vraag. Is dit inderdaad nog steeds de situatie? Ik las dat het wel minder kon zijn, kleiner dan vier, maar ik ben enigszins in verwarring wat de norm is. En dat is belangrijk om te bepalen of er een aanbod is dat aansluit op een vraag.

Ik begrijp dat er een capaciteitsbeperking was, waardoor het ministerie niet aan de gehele vraag kon voldoen. Dat schijnt nu niet meer het grootste knelpunt te zijn, maar dan is er nog wel een operationele snelheid die een beperking kan zijn. Het schijnt te lang te duren. Je zou dus kunnen zeggen: de jure is het beschikbaar, maar de facto niet. Kijkend naar het rapport-Wijkerslooth valt het mij op dat hier in 2016 ook al over werd gesproken. Er is een VPD-kaderbrief geschreven, maar kennelijk is het niet afdoende opgelost. Anders zouden we hier niet staan.

Stel dat er voldoende capaciteit en voldoende snelheid zijn, dan is er nog de vraag van de kosten. Zijn de kosten prohibitief of niet? En wat is dat: prohibitief? Ik zou de indieners willen vragen of ze deze drie elementen van de analyse willen bespreken en of ze mij kunnen adviseren over de feitelijke status en de wijze waarop we hiernaar moeten

kijken en of je op basis daarvan naar het oordeel van de indieners dat monopolie zou mogen doorbreken.

Ik heb het principiële betoog van collega Strik beluisterd en kan mij daarin voor een groot deel vinden. Er is nog een principiële vraag. Als de Staat zijn monopolie zelf niet voldoende nakomt en zegt "u kunt mij inhuren tegen die kosten en op dat moment", en als dat niet congruent is met de vraag, zou je kunnen zeggen dat er een zorgplicht van de Staat is die misschien wel verzaakt wordt. Dan moet je volgens mij kijken of het onder die omstandigheden nog steeds zo principieel onjuist is. Ik las in de stukken dat de minister dat in zijn eigen beantwoording van de vragen geen principieel dilemma vindt. Ik geloof dat dat anders is dan zijn voorgangers, maar dat heb ik gelezen. Ik hoor graag of dat zo is.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

De heer Backer heeft een punt dat bij een geweldsmonopolie natuurlijk ook een zorgplicht hoort — dat gaat hand in hand — en dat, als die zorgplicht niet of onvoldoende wordt nageleefd, die vraag kan worden gesteld. Wij zijn er hier om een wetsvoorstel echt op noodzakelijkheid te beoordelen en op proportionaliteit en dergelijke. Bij ons ligt de vraag heel nadrukkelijk voor: is het nu inderdaad zodanig onmogelijk voor de overheid om die zorgplicht daadwerkelijk na te komen dat er moet worden afgeweken van het principe van een geweldsmonopolie? Met andere woorden: is dit wetsvoorstel noodzakelijk of zijn er alternatieven waardoor de overheid alsnog haar geweldsmonopolie kan blijven handhaven?

De heer Backer (D66):

Dank voor de vraag. Als die alternatieven er zouden zijn, zouden ze besproken moeten worden en aan bod moeten komen. De heer Ruers sprak daar ook over. Gezien de discussie die al sinds 2011 speelt, de discussie over de VPD-inzetbaarheid, rijzen er toch vragen bij de praktijk, los van de theoretische vraag. De praktijk is kennelijk dat er onvoldoende aanbod is of dat er onvoldoende gebruik van kan worden gemaakt of dat de condities waaronder dat plaatsvindt, te ingewikkeld zijn voor de praktijk. Anders zou deze vraag achterhaald zijn en zou het inmiddels zijn opgelost.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik kan niet beoordelen of het inderdaad zo is dat de overheid geen andere mogelijkheid resteert om die zorgplicht te vervullen en dat we daarom nu toe zijn aan dit wetsvoorstel. De heer Backer gaat er in mijn ogen vrij gemakkelijk van uit dat het kennelijk niet op te lossen valt en dat dit dus kennelijk in een behoefte voorziet. Maar staan de heer Backer en de fractie van D66 nog wel open voor de indringende vraag aan het kabinet welke mogelijkheden er zijn om op een andere manier in oplossingen te voorzien? Bijvoorbeeld, zoals genoemd is, meer internationale samenwerking tussen lidstaten, andere regels met betrekking tot die VPD en misschien ook kijken wat de oorzaken zijn van piraterij en daar meer aan doen?

Voorzitter: Flierman

De heer **Backer** (D66):

Ik kom voor een deel op uw vraag terug in mijn antwoord. Natuurlijk sta ik daar voor open, maar ik vind wel dat we ook reëel moeten zijn. Na negen jaar is alles wel beproefd. Dan moet je ook reëel zijn in de analyse. Ik heb ook gevraagd of het beproefd is of niet. Iedereen die dit vraagstuk voorgelegd krijgt — ik heb mijn collega's gesproken en ook het debat aan de overkant gelezen — denkt bij zichzelf: ho ho, wacht even, moet dit wel? Maar goed, ik probeer te analyseren onder welke condities, of de noodzaak er is, of die noodzaak legitiem is en of de Staat daar wel of niet aan kan voldoen. Dan kun je dat afwegen. Dat is eigenlijk de vraag. Ik ga er zo op voort.

Mevrouw **Vlietstra** (PvdA):

Op het gevaar af dat ik vooruitloopt op wat de heer Backer wil gaan zeggen. Volgens mij is capaciteit het probleem niet. U hebt zelf al gememoreerd dat er in de begroting rekening is gehouden met zo'n 175 VPD's. Het gemiddelde gebruik jaarlijks is 40, dus capaciteit kan het probleem niet zijn. Het zit veel meer in flexibiliteit, de omvang van VPD's en dat soort zaken. Mijn indruk is dat de heer Backer dat misschien toch wel een beetje snel aanneemt als een realiteit waar niet zo veel aan te veranderen zou zijn. Ik ben heel benieuwd hoe hij dat beoordeelt. Ik heb bijvoorbeeld vragen gesteld of je niet net als bij particuliere beveiligers gebruik zou kunnen maken van de eigen bemanning, of je niet met kleinere VPD's het probleem zou kunnen oplossen. Ik ben heel benieuwd hoe de heer Backer over dat soort oplossingen denkt, om te voorkomen dat we al te makkelijk uitgaan van de opvatting van Defensie dat men niet wil kijken naar andere mogelijkheden.

De heer **Backer** (D66):

Ik zal maar meteen even de eindconclusie van mijn bijdrage citeren, want anders gaat dit zo door. Het zijn allemaal legitieme vragen, daar gaat het niet om. Ik heb kennelijk de indruk gewekt dat ik dit onderwerp een eitje vindt, maar dat is niet zo. Ik vind het een heel problematisch onderwerp. Ik concludeer straks aan het eind — die cliffhanger wil ik wel weggeven — dat we er met meer dan gewone belangstelling naar zullen kijken en dat we nog geen eindafweging hebben gemaakt. Ik vind het legitiem om de proportionaliteitsvraag te stellen: of de Staat hier niet aan kan voldoen, of de Staat hier niet aan wil voldoen en hoe erg het is als je het zo organiseert dat er bijvoorbeeld in deze branche wel degelijk gecertificeerd wordt opgetreden. Het gebeurt al tien jaar. Daar ben ik reëel in. Het is geen puur theoretische vraag die we hier bespreken. Daarom verschil ik van mening met mevrouw Strik. Dit wordt al tien jaar in de wereld gedaan, particuliere beveiliging. Wij zijn in dit land ongelooflijk voorzichtig hiermee. Dat blijkt wel. De regering heeft geen initiatieven genomen. Er is nu een initiatiefwet. Die is ten langen leste hier en we bespreken de mogelijkheden ervan en de vraag hoe legitiem die is. Met alle voorzichtigheid, die ik ook nog ga bespreken, vind ik dat het een reëel punt is dat besproken moet worden.

De heer **Dercksen** (PVV):

Ik ben blij met die laatste opmerking van de heer Backer. Mijn vraag was: hoe weegt hij dan het gegeven dat de rest van de wereld dit min of meer al geregeld heeft? Ik begrijp dat hij dat een heel belangrijk signaal vindt.

De heer **Backer** (D66):

Ik heb in de schriftelijke behandeling gevraagd naar hoe het in met name de Europese landen is geregeld. Ik heb ook gevraagd naar de mate van bescherming en certificering of controle in vlagstaten die heel populair zijn buiten Nederland. Daar is dus — dat was het antwoord — geen enkele controle op hoe dit gaat. In de uitvoerige beantwoording heb ik gelezen dat landen in Europa — Frankrijk, Spanje, Italië, Denemarken, Noorwegen, Duitsland — daartoe successievelijk stappen hebben gezet, zij het niet allemaal op dezelfde wijze. Dat zijn toch geen onbeschaafde landen, dus ik vind het reëel om te kijken hoe zij deze dingen doen. Ik vind dat we dat in de beoordeling moeten meenemen.

De **voorzitter**:

U gaat verder met uw betoog.

De heer **Backer** (D66):

Ja, ik was net bij het punt of dit nu een Nederlandse alleen-gang is, om het zo maar even te zeggen: is dit iets wat geheel buiten de kaders valt van andere landen die dit ook doen? Dat heb ik eigenlijk net besproken, dus ik sla dat even over.

Ik heb wel een vraag aan de indieners. Kunnen zij nog praktijkervaring, eventueel ook met rechtspraak die voor dit debat relevant is, inbrengen? Zijn er onder die regimes aangiftes gedaan? Zijn er rechtszaken gevoerd? Zijn er inspecties die moeten optreden? Kunnen wij daar nog iets van leren? Kunnen wij bij bepaalde dingen zeggen: nou, dit is dus een pad dat je niet op moet gaan?

Voorzitter. Dan kom ik bij mijn derde punt van de vijf. Welke rol speelt de beveiliging in de commerciële zeevaart? Zijn er contractuele eisen waaraan reders dienen te voldoen? Daar heb ik nog niet heel veel over gehoord. Het adagium van het ministerie van Defensie "u vaart met onze beveiliging of u vaart niet" heeft ook nog een andere kant. Want dan wordt er inderdaad niet gevaren als er contractuele eisen zijn dat je beveiligers moet hebben of dat je je lading op veilige wijze moet vervoeren. Ik heb me daar een beetje in verdiept en er zijn, geloof ik, geen internationale verplichtingen om guards in te huren, maar er zijn wel contractketens, met name de BIMCO-contracten en de best management practices, die aanwijzingen geven hoe je dat moet doen en dingen verplichten. Die practices, die praktijkhandleidingen, worden gesteund door de hele maritieme industrie. De reders zullen moeten aangeven dat zij die best practices naleven en dat zij alleen maar mensen inhuren die voldoen aan ISO-normen en -standaarden. Het is een branche die al tien jaar bestaat. Ik neem aan dat er, mocht een meerderheid van deze Kamer vinden dat dit verantwoord is, in de AMvB's aangeknoopt zal worden bij wat wereldwijd de praktijk is voor accreditatie. Met "praktijk" bedoel ik ook reders die varen onder de buitenlandse vlag van landen die wel eisen stellen.

Dan de wetstechnische oplossing. Er is gekozen voor AMvB's met voorhang. Dat is natuurlijk altijd minder solide dan wetgeving met dit huis als medewetgever. Daar is al het nodige over gezegd. Daar zijn wij altijd heel beducht voor. Mijn vraag aan de indieners en de minister is: vinden zij dit toch voldoende waarborgen geven? Ik vroeg mij ook

af in welke mate je ook nog kwalitatieve eisen zou kunnen stellen om voor voldoende waarborgen te zorgen. We hebben net een discussie gehad over 20%, over kosten, over mijlen. Dat zijn kwantitatieve eisen, maar je zou misschien ook kwalitatieve eisen moeten kunnen stellen, die een wat meer open norm zijn die verder moet worden ingevuld. Kan dat? Dat is mijn vraag.

Voorzitter. Heeft de ILT inspectietaken bij de VPD's? Ik weet dat niet en ik heb dat niet uit de stukken kunnen halen. Ik weet wel dat dat is voorzien bij de eventuele particuliere beveiligers.

Dan kom ik bij mijn vijfde en laatste punt. Hoe moeten wij nu anno 2019 het rapport-De Wijkerslooth revisited lezen? Wat zijn de conclusies? Ik ben begonnen te zeggen dat De Wijkerslooth zegt: het is een staatsmonopolie en daarmee klaar. Maar in het rapport staat ook, aan het eind, onder nr. 102, ik citeer: "Het advies van de commissie sluit evenwel eigen inhuur van bewapende particuliere beveiligers door reders niet principieel uit. Het geweldsmonopolie van de overheid houdt niet in dat alleen de overheid geweld mag toepassen, maar dat die overheid bepaalt wie onder welke condities daartoe gerechtigd is. De vraag is dan onder welke omstandigheden de overheid bedoelde inschakeling van gewapende particulieren mogelijk zou moeten maken." Dan vervolgen de adviseurs hun betoog door te overwegen dat er, als de overheid niet in staat is haar zorgplicht van bescherming na te komen, naar alternatieven zal moeten worden uitgeweken. Collega Strik vroeg of alle alternatieven wel onderzocht zijn. Dat is, denk ik, een daarvan afgeleide vraag, die terecht is.

Als tweede overweging werd door de commissie-De Wijkerslooth in 2011 de vraag meegenomen welke antwoorden andere Europese landen gaven op deze ontwikkelingen. Het is nu vele jaren later en je ziet — dat hebben we net besproken — dat er absoluut dingen veranderd zijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De heer Backer verwees enkele malen naar de praktijk in andere landen van de wereld en zei dat we daarvan zouden kunnen leren. Hij noemde ook een aantal punten die in de AMvB's misschien beter of meer zouden kunnen worden geregeld. Maar wat vindt meneer Backer van het feit dat er zo veel juist niet in de wet zelf wordt geregeld, maar aan de AMvB's wordt overgelaten? Zouden we daarvoor ook niet kunnen leren van andere landen? In bijvoorbeeld België zie je dat in de wet zelf veel meer criteria zijn opgenomen over het type geweld, het middel dat gebruikt kan worden, et cetera. Zou de heer Backer daar ook geen voorstander van zijn, om van andere landen te leren om juist die waarborgen beter te verankeren in de wet?

De heer **Backer** (D66):

Ik ben uiteraard altijd voor leren en verbeteren. In de eindafweging is de vraag, denk ik: hoe zie je de oplossing die gekozen is in verhouding tot betere regelingen en hoe weeg je dat? De vraag die ik aan de minister wilde stellen voordat u interrumpeerde — daarmee geef ik gedeeltelijk antwoord op uw vraag — was of hij, gegeven de ontwikkelingen sinds 2011, gegeven de overwegingen uit het rapport-De Wijkerslooth in laatste instantie en gegeven het uitblijven van internationale voorschriften, voornemens is om deze tijde-

lijke wet, of die nu al dan niet wordt aangenomen, een vervolg te geven met een eigen wetsvoorstel, waarin de onderwerpen die mevrouw Strik suggereert, aan de orde zouden kunnen komen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Kan de heer Backer misschien toch ingaan op de wenselijkheid of de noodzaak om bepaalde waarborgen en criteria in de wet zelf op te nemen, in plaats van in lagere regelgeving? Dat zou misschien een oproep aan de minister kunnen zijn: om, mocht er op zijn initiatief nog een wet komen, te zorgen dat de waarborgen op dat niveau komen te liggen. Het kan tevens een maatstaf zijn om het huidige wetsvoorstel te beoordelen. Wat is de inhoudelijke appreciatie van de heer Backer van de verdeling tussen wat er in de wet staat en wat er in lagere regels staat?

De heer **Backer** (D66):

Wij werken natuurlijk altijd zo veel mogelijk volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dan kijken wij in welke mate dit daarin past. Dan zal er een eindafweging moeten zijn — die zal uw fractie ook maken, tenzij u die al gemaakt heeft — waarbij gekeken wordt of er voldoende waarborgen zijn voor het doel dat we willen bereiken. Een ander punt vind ik of de volgorde van de volgorde voldoende helder is. Eerst zal de vraag moeten worden ingediend bij Defensie. Kan men bij gebleken discrepantie tussen vraag en aanbod dan een andere oplossing vinden? Dat is ook een punt waarover ik de indieners graag zou willen horen. Dan zullen we moeten afwegen of het voldoende kan zijn. Ik weet nog wel dat de geweldsinstructie in ieder geval niet bij ministerieel besluit kan. Dat staat, uit mijn hoofd gezegd, in een van de voetnoten. Niet alles kan dus gedelegeerd worden naar een niveau dat wij als medewetgever niet zouden willen hebben. De eindafweging zal moeten volgen op de beantwoording.

De **voorzitter**:

De heer Backer rondt zijn betoog af. O nee, hij gebaart mij dat hij klaar is.

De heer **Backer** (D66):

En we hebben 1:28 minuten gewonnen!

De **voorzitter**:

Hulde! Dan kijk ik even rond of een van de andere leden in eerste termijn nog het woord wil. Dat is zo te zien niet het geval. Ik schors de vergadering tot 16.20 uur.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.10 uur tot 16.20 uur geschorst.

Voorzitter: Broekers-Knol