

De private bewakingssector in België. Ontwikkeling en regulering vanuit historisch criminologisch perspectief¹

PIETER LELOUP^a

^a Postdoctoraal onderzoeker (FWO), Onderzoeksgroep IRCP, Faculteit Recht en Criminologie, Universiteit Gent (corresp.: Pieter.Leloup@Ugent.be)

INLEIDING

In 2017 kwam een einde aan de oorspronkelijke Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten² nadat deze 27 jaar de private veiligheidssector op strikte wijze had gereguleerd. De Belgische wetgever koos ervoor om met de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private veiligheid³ een kader te creëren dat moest toelaten om efficiënter in te spelen op de hedendaagse maatschappelijke veiligheidsbehoeftes. Terwijl de aanvankelijke doelstelling van de Wet van 10 april 1990 in hoofdzaak nog controle en sanctionering was, markeerde de nieuwe wet een paradigmashift in het denken over private veiligheid: van het beschermen van de burger *tegen* (de uitwassen van) de private veiligheidssector naar het beschermen van de burger *met* (de hulp van) de private veiligheidssector.

Eerdere studies wezen uit dat aan de grondslag van de huidige politieke, ideologische, beleidsmatige en wetenschappelijke visies op het fenomeen, niet zelden historische lange-termijnontwikkelingen en transformaties in private veiligheidszorg lagen (CHURCHILL, 2014; WHITE, 2010; ZEDNER, 2006). Toch ontbrak het voor België steeds aan criminologische reflectie en fundamentele kennis over net de geschiedenis van de private politie (COOLS, 2002). Het al bestaand historisch inzicht stoelde overigens op slechts een bescheiden aantal publicaties uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, die eerder politiek-ideologisch dan empirisch-wetenschappelijk waren (LELOUP, te verschijnen). Bijgevolg kwam onze hedendaagse kennis over het fenomeen grotendeels voort uit de toenmalige eenzijdige beeldvorming over de private veiligheidssector enerzijds en de totstandkoming van de bewakingswet van 1990 anderzijds. Die lacune in de Belgische politie- en veiligheidsstudies vormde het vertrekpunt voor dit doctoraatsonderzoek.

ONDERZOEKSDOEL EN METHODOLOGIE

Voor het eerst had een proefschrift de empirische studie van de bredere twintigste-eeuwse evolutie van de private bewakingssector en het desbetreffende veiligheidsbeleid in België tot doel. De primaire focus van de analyse was gericht op het identificeren en verklaren van

- 1 Oorspronkelijke titel proefschrift: *De ontwikkeling van de private bewakingssector in België (1907-1990). Een historisch-criminologisch perspectief op recente transitie in de veiligheidszorg*, Proefschrift in de Criminologische Wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel-Universiteit Gent, 477 p. Dit proefschrift werd publiek verdedigd op 21 mei 2019 (promotoren: prof. dr. Margo DE KOSTER en prof. dr. Marc COOLS). Wordt gepubliceerd als LELOUP P., *De ontwikkeling van de private bewakingssector in België (1907-1990). Een historisch-criminologisch perspectief op transitie in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Uitgevers (te verschijnen).
- 2 Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, *BS* 29 mei 1990.
- 3 Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 31 oktober 2017.

overkoepelende trends en periodes in de historische ontwikkeling van (de controle op) de private bewakingssector. Daarnaast werd onderzocht op welke wijze deze industrie op het vlak van structuur, activiteiten en functies evolueerde doorheen de twintigste eeuw. Tot slot zocht het doctoraat uit in welke mate de private bewakingssector actief was naast de Belgische politiediensten en hoe beide veiligheidsactoren zich over de tijd heen ten opzichte van elkaar verhielden. Binnen dit opzet en in navolging van eerdere studies (BUTTON & GEORGE, 2006; BUTTON & STIERNSTEDT, 2016; DE WAARD, 1999; MAWBY & GILL, 2017; MCCRIE, 2017) legt een aanzienlijk deel van het werk tevens de nadruk op de ontwikkeling, de totstandkoming en de beoogde doelstelling van de overheidsregulering. Deze rubriektekst presenteert op beknopte wijze enkele van de belangrijkste resultaten omtrent de geleidelijke uitbouw van de sector en het regulerend initiatief vanaf het begin van de twintigste eeuw tot aan de Wet van 10 april 1990.

De archiefstudie vormde de belangrijkste dataverzamelmethode binnen dit onderzoek. Het empirisch materiaal was afkomstig uit archieven van zowel openbare als privé-instellingen. De belangrijkste zijn het Belgisch Parlement, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en meer specifiek de Algemene Rijkspolitie (huidige Directie Private Veiligheid), de Gerechtelijke politie bij het parket van de procureur des Konings (Brussel, Antwerpen, Gent), de Kamer van Koophandel te Antwerpen, het Koninklijk Verbond der Beheerders van Goederenstromen en de Antwerpse Scheepvaartvereniging. Dit onderzoek berustte derhalve op (primaire) bronnen van de centrale en lokale overheden, inclusief wetgevende documenten, interne en externe beleidsnota's, rapporten en verslagen van vergaderingen, briefwisseling tussen publieke instanties, private organisaties en (bewakings)ondernemingen. Een diepgaand onderzoek van historische kranten voor de onderzochte periode, evenals een uitgebreide literatuurstudie van in hoofdzaak internationale literatuur, vulden de archiefstudie aan.

De data werd vanuit een historisch criminologische invalshoek geanalyseerd. Naast de toepassing van de reguliere historische methode bouwde het proefschrift voort op de theoretische inzichten van LAWRENCE (2018) en CORFIELD (2007) over de relatie tussen historische tijd en geschiedenis en het bestaan van een multidimensionale mix van *deep continuities*, *micro/incremental change* en *turning points of radical change/discontinuity* (CORFIELD, 2007: 252). Daarmee was de gehanteerde analytische lens gericht op het vaststellen van continuïteiten, discontinuïteiten, scharniermomenten en breuklijnen, evenals chronologisch opeenvolgende en parallelle bewegingen die de geschiedenis van het fenomeen in al zijn aspecten weergeeft en verklaart. Voor de specifieke analyse van het Belgische private veiligheidsbeleid werd de historische criminologische benadering aangevuld met WHITE's theoretische inzichten omtrent beleidsveranderingen en besluitvormingsprocessen in de (private) veiligheidszorg (2010, 2018).

RESULTATEN

Trends en periodes

De totstandkoming van de eerste initiatieven tot overheidsregulering en de uiteindelijke Wet van 10 april 1990 moeten we verklaren vanuit vijf overkoepelende en chronologisch opeenvolgende periodes in de evolutie van de private bewakingssector.⁴ Een complex samengaan van parallelle historische tendensen die naargelang hun intensiteit, snelheid, duur en zichtbaarheid tot een verschillende beleidsimpact hebben geleid, onderbouwden elk van deze vijf fasen die in totaliteit over bijna honderd jaar liepen.

4 1907-1919; 1919-1945; 1945-1968; 1968-1979 en 1979-1990.

Zo lag de oorsprong van de moderne bewakingsindustrie in België in het begin van de twintigste eeuw en meer specifiek tussen 1907 en 1919. Door twee toenmalige tendensen, de internationalisering en commercialisering van private bewaking, legde deze periode in termen van organisatiestructuur, werking, activiteiten, cliënteel en marktgeoriënteerde benadering van veiligheid het fundament voor de latere ontwikkeling van de sector.

Vanaf het vroege interbellum luidden drie nieuwe bewegingen een tweede fase in (1919-1945). Naast een sterke versnippering van de private veiligheidsmarkt door de oprichting van tientallen nachtveiligheidsdiensten, werkten bovenal twee andere samenhangende trends in op het verdere verloop van de private veiligheidsindustrie en het beleid ter zake: de politisering en paramilitarisering van private veiligheid. Door de daarmee gepaard gaande ondermijning van het legitieme geweldsmonopolie van de overheid kwamen de wetten tot stand van 29 juli 1934 en 4 mei 1936 die de private milities verboden. Na felle politieke discussie besliste de Belgische wetgever uiteindelijk dat ook niet-politieke organisaties die taken van politie overnamen (cf. private bewakingsmaatschappijen), onder het toepassingsgebied van beide wetten vielen. Echter, door middel van een uitzonderingsclausule konden zij toch bestaansrecht verkrijgen als ‘erkende private milities’. Al werd de uitzonderingsprocedure slechts eenmalig toegepast in de periode tussen 1934 en 1968⁵, deze politieke beslissing creëerde niettemin een sterkere (gepercipieerde) associatie tussen enerzijds private bewakingsondernemingen en anderzijds private milities in historische, juridische en symbolische zin.

Het einde van de Tweede Wereldoorlog markeerde de start van een derde fase wanneer zich een stabilisering van het private veiligheidsdomein voordeed, mede door de uitbouw van een quasi-monopolie door de Belgische bewakingsonderneming Garde Maritime et Commerciale. Vanaf de vroege jaren zestig ving de demonopolisering van de markt echter opnieuw aan door de komst van de eerste multinationale bewakingsondernemingen. Deze tendens leidde tot een actiever overheidsbeleid en in 1968 tot de eerste naoorlogse verplichtingen voor bewakingsfirma’s om zich in regel te stellen met de Wet van 29 juli 1934.

Daardoor kondigde 1968 de overgang aan naar een vierde fase in de geschiedenis van de bewakingsindustrie. Aan de basis lagen een toenemende internationalisering en een sterke marktexpansie van de industrie, naast een gedeeltelijke professionalisering onder invloed van de nieuwe buitenlandse ondernemingen. Van groot belang was de totstandkoming in 1972 van de Vereniging der Bewakingsondernemingen (huidige BVBO). Niet enkel stond de professionele beroepsassociatie symbool voor een groeiend overleg tussen de verschillende (grote) bewakingsondernemingen, maar evenzeer voor de stijgende belangenbehartiging naar de overheid toe. In lijn met die doelstelling maar op het internationale vlak, haalde de Belgische bewakingssector ook de banden aan met de Ligue Internationale des Sociétés de Surveillance (huidige Security Ligue).

De weg naar een bijzondere regulering van de private veiligheidssector, ter vervanging van de Wet van 29 juli 1934 die onvoldoende controle- en sanctioneringsgaranties bood, werd definitief ingeslagen rond 1980 via de parlementaire onderzoekscommissie Wijnincx. Door onder andere de schaalvergroting van de sector en enkele incidenten omtrent bevoegdheidsovertredingen nam de ongerustheid binnen de politie, de politieke wereld en de publieke opinie voortdurend toe. Het was binnen deze context dat de belangrijkste ontwikkelingen voor het private veiligheidsdomein voortvloeiden uit transformaties in het denken over staatsregulering en de onderlinge ‘correcte’ verhouding tussen de overheid en

5 In 1938 verkreeg La Ronde de Nuit een uitzondering op de Wet van 29 juli 1934. In datzelfde jaar weigerde de ministerraad de afwijking voor de nachtveiligheidsdienst Garde et Secours omwille van twijfels over het bestuur van de maatschappij. Tot 1968 zou geen enkele van de gekende bewakingsondernemingen worden aangemaand zich in regel te stellen met de wetgeving op de private milities.

de markt als leveranciers van veiligheid. Een fundamentele discussie die in de voorgaande decennia meer op de achtergrond was gebleven. Aan de hand van enkele wetenschappelijke studies bereidde de regering de weg voor een aparte wetgeving die beantwoordde aan de toenmalige denkbeelden inzake de invulling van de veiligheidszorg. In dat opzicht bevestigde de Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, beveiligingsondernemingen en interne bewakingsdiensten de dominante positie van de politie, evenals de beperkte ruimte waarin de private bewakingssector zich (voor de komende decennia) kon bewegen.

Elk van de bovenstaande tendensen werkten in op heel wat private veiligheidsaspecten: beleidskeuzes en -prioriteiten van overheidswege uit, regulering en wetgevende maatregelen, ideeën en praktijken binnen de private sector zelf, verhoudingen tot de reguliere politie, beeldvorming en percepties op het fenomeen. Ze illustreren hoe niet enkel vraag- en aanbodgestuurde ontwikkelingen in de veiligheidszorg (bv. meer criminaliteit en onveiligheidsgevoelens, een gebrekkige politiecapaciteit) de opmars van private veiligheidsactoren kunnen verklaren. Echter, deze onderliggende processen werden in de bestaande literatuur vaak over het hoofd gezien als verklaringen voor de snelle of trage expansie van private veiligheid. Nochtans resulteerden ze net vaak in een stijgende of dalende publieke legitimiteit van de private sector of wijzigende verhoudingen en interacties tussen de staat en de markt. Net die onderliggende processen mondden uit in bijvoorbeeld het al dan niet implementeren van wettelijke voorwaarden die de ontwikkeling van de sector in een bepaalde richting konden sturen, los van louter economische wetmatigheden.

Transformaties in de structuur en activiteiten van de sector

Uit het doctoraatsonderzoek blijkt dat de evolutie van de private bewakingssector verliep tegen de achtergrond van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen op zowel een lokaal, nationaal als internationaal niveau. Het in al zijn complexiteit samengaan en doorkruisen van veiligheidsvraagstukken en politieke en economische condities beïnvloedden doorheen de twintigste eeuw het traject, de structuur en de activiteiten van de sector.

Zo oefenden sinds de vroege twintigste eeuw twee types commerciële organisaties bewakingsopdrachten uit: de nachtveiligheidsdienst en de bewakingsonderneming. Als dominante spelers op het private veiligheidslandschap verloren de nachtveiligheidsdiensten vanaf de jaren dertig echter gaandeweg hun marktpositie ten opzichte van de bewakingsonderneming *Garde Maritime et Commerciale*. De oorsprong van deze omwenteling tijdens het interbellum was te vinden in verschuivingen in zowel de politieke als de economische sfeer van het veiligheidsdomein. Met de komst van multinationals vanaf de jaren zestig kwamen de gespecialiseerde bewakingsondernemingen definitief op de voorgrond te staan, terwijl de laatste nachtveiligheidsdiensten binnen hun bestel werden opgenomen of verdwenen.

In de loop van de twintigste eeuw verschoof het activiteitenpatroon van de private bewakingssector op gelijkaardige wijze. De eerste activiteiten hadden voornamelijk betrekking op de (nachtelijke) havenbewaking en -veiligheid, de bewaking van industriële, commerciële en financiële instellingen en terreinen en tot slot de wijkbewaking. Pas vanaf de jaren zeventig trad een duidelijk zichtbare diversificatie op van (technologische) producten en diensten die in het veiligheidsdomein werden aangeboden. Binnen deze evolutie kadert evenzeer de overgang van het traditionele beeld van de nachtwaker naar dit van de technische geschoolde bewakingsagent.

Overheidsbeleid en -regulering

De uitbouw, organisatie en vermarkting van de veiligheidszorg in België was een sterk politiek geladen proces, net zoals WHITE ook voor het Verenigd Koninkrijk aantoonde (2010). Behalve economische factoren speelde de politieke aard van de publiek-private interacties een minstens even belangrijke rol in het verklaren van die ontwikkelingen en de bijhorende percepties. Leidinggevenden en vertegenwoordigers van bewakingsondernemingen volgden meer dan slechts de economische veranderingen in de vraag en het aanbod van veiligheidszorg. Veeleer profileerden zij zich als politieke strategen aan de onderhandelingstafel om samen met de officiële autoriteiten het beleid vorm te geven. Omgekeerd keken politici, politieofficieren en andere publieke functionarissen niet zomaar lijdzaam toe naar de expansie van de bewakingssector. Via wetgevende initiatieven, beleidsvoorstellen en publicaties hoopten zij het min of meer ongebreidelde traject van de sector bij te kunnen sturen, al werden zij – ondanks ideologische tegenstellingen – daarin af en toe ook gesteund door actoren uit de veiligheidsindustrie zelf. Voornamelijk de grotere ondernemingen en professionele beroepsorganisaties ijverden vanaf de jaren zeventig almaar meer voor een apart wettelijk kader voor de bewakingssector.

Net zomin mag de twintigste-eeuwse overheidsvisie op de private sector worden herleid tot één constante en ondeelbare set van normen en visies. Tot aan de vroege jaren tachtig hinderden tegengestelde beleidsvisies, agenda's en belangen tussen personen of tussen publieke departementen de totstandkoming van een aparte regelgeving voor de private veiligheidssector. Pas na het bereiken van een consensus tussen verschillende (publieke en private) partijen omtrent de noodzakelijkheid van een aparte regulering, lag de weg naar de Wet van 10 april 1990 open.

Functies van de sector en relatie ten opzichte van de politie

De primaire functie van de bewakingssector doorheen de twintigste eeuw was bovenal economisch van aard. De inzet van bewakingspersoneel had voornamelijk tot doel om verlies bij klanten tegen te gaan. De eerste commerciële bewakingsmaatschappijen gaven duidelijk aan louter geïnteresseerd te zijn in de preventie van criminaliteit bij betalende klanten, al verzwakte die stelling naar het einde van de twintigste eeuw toe. Voor het bekomen van meer publieke legitimiteit wees de private sector daarom steeds vaker op zijn rol in de bestrijding van de algemene criminaliteit.

De verhouding van de private bewakingsindustrie ten opzichte van de reguliere politie wordt in de literatuur doorgegaan als complementair (KAKALIK & WILDHORN, 1971) dan wel concurrentieel (SHEARING & STENNING, 1981) omschreven. De analyse van het bronnenmateriaal laat uitschijnen dat tot in de jaren zeventig voornamelijk op het aanvullend en complementair karakter van de industrie werd gewezen binnen zowel de private als de publieke sector. Tussen de private en publieke politie was op het vlak van bewakingsactiviteiten steeds een duidelijke bevoegdheidsverdeling. De onderlinge verhouding met de politie hing in grote mate evenwel af van lokale omstandigheden, veiligheidsnoden en persoonlijke motieven. Zo zorgde de uitbreiding van de particuliere veiligheidssector vanaf de late jaren zeventig binnen verschillende politiemiddelen voor de nodige onrust. Meer en meer wezen zij op de toenemende concurrentiële positie die de niet-statelijke veiligheidsactoren innamen, al werd die visie niet door iedereen binnen de politie of andere overheidsdepartementen gedeeld. Dit onderzoek toont dan ook aan dat er over de tijd heen, maar evenzeer gelijktijdig, verschillende configuraties en verhoudingen tussen de publieke sector en de private politie aanwezig waren.

REFERENTIES

- BUTTON, M., & GEORGE, B. (2006). Regulation of private security: Models for analysis. In M. GILL (ed.). *Handbook of security* (pp. 563–585). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BUTTON, M., & STIERNSTEDT, P. (2016). Comparing private security regulation in the European Union. *Policing and Society*, 28(4), 398–414.
- CHURCHILL, D. (2014). Rethinking the state monopolisation thesis: The historiography of policing and criminal justice in nineteenth-century England. *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, 18(1), 131–152.
- COOLS, M. (2002). De onderstromen in de private veiligheidszorg. *Panopticon*, 2, 134–155.
- CORFIELD, P.J. (2007). *Time and the shape of history*. New Haven: Yale University Press.
- DE WAARD, J. (1999). The private security industry in international perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(2), 143–174.
- KAKALIK, J.S., & WILDHORN, S. (1971). *Private police in the United States: Findings and recommendations: (Volume 1)*. Government Printing Service.
- LAWRENCE, P. (2018). Historical criminology and the explanatory power of the past. *Criminology & Criminal Justice*, 19(4), 493–511.
- LELOUP, P. (Te verschijnen). Co-Operation or competition? Discourses on the role of the private security sector in Belgium, 1934–1990. In D. CHURCHILL, D. JANIEWSKI, & P. LELOUP (eds.). *Private security and the modern state. Historical and comparative perspectives*. Londen: Routledge.
- MAWBAY, R., & GILL, M. (2017). Critiquing the regulation of private security in the United Kingdom: Views from inside the sector. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 41(4), 259–272.
- MCCRIE, R. (2017). Private security services regulations in the United States today. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 1–18.
- SHEARING, C., & STENNING, P. (1981). Modern private security: Its growth and implications. *Crime and Justice*, 3(1), 193–245.
- WHITE, A. (2010). *The politics of private security. Regulation, reform and re-legitimation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- WHITE, A. (2018). Just another industry? (De)Regulation, public expectations and private security. In A. HUCKLESBY & S. LISTER (eds.). *The private sector and criminal justice* (pp. 65–96). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ZEDNER, L. (2006). Policing before and after the police. The historical antecedents of contemporary crime control. *British Journal of Criminology*, 46(1), 78–96.