

Vergaderjaar 2003–2004

28 824

Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2004

Hierbij bied ik u de notitie «Verkenning doorberekenen kosten inzet politie» aan. Deze notitie geeft de resultaten van een verkenning die eind vorig jaar heeft plaatsgevonden naar de mogelijkheden van het doorberekenen van de kosten van politie-inzet. Tevens wordt in de notitie de strekking weergegeven van een wetsvoorstel dat hiertoe in de tweede helft van dit jaar zal worden ingediend.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

1. Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord «meedoen, meer werk, minder regels» van 16 mei 2003 is de volgende passage opgenomen:

«Om de politie te ontlasten zal grootschalige politie-inzet bij manifestaties worden teruggedrongen; een voorstel voor bijdragen aan de politiekosten bij commerciële manifestaties wordt voorbereid.»

Deze doelstelling omvat twee verschillende aspecten; het terugdringen van politie-inzet en het doorberekenen van politiekosten. De relatie tussen beide aspecten ligt in het feit dat beiden de verantwoordelijkheid van de organisator tot uitdrukking brengen. In deze notitie wordt echter alleen verder op het laatste aspect ingegaan.

Tijdens het Algemeen Overleg van 10 september 2003 betreffende voetbalvandalisme (kamerstukken II, 2002–2003, 25 232, nr. 37) is aangegeven dat het bij de doorberekening van de kosten van politie-inzet bij voetbalwedstrijden van belang is hoeveel inspanningen voetbalclubs nu al leveren om geweld en vandalisme te voorkomen. Clubs die veel investeren in preventie, mogen niet achteraf worden gestraft via de doorberekening van kosten.

Opgemerkt dient te worden dat waar gesproken wordt over doorberekenen van politiekosten, in de meeste gevallen bedoeld is het in rekening brengen van een tegemoetkoming in de kosten van de inzet van de politie. Het betreft dus een slechts een gedeelte van de totale kosten van de politie-inzet.

Hieronder wordt de voorgeschiedenis die aan deze notitie ten grondslag ligt, geschetst, de situatie in het buitenland kort behandeld en de specifieke situatie met betrekking tot politie-inzet bij voetbalwedstrijden uitgewerkt. Vervolgens wordt globaal aangegeven hoe het doorberekenen vorm zal worden gegeven en welk tijdpad daarvoor is beoogd.

2. Historie

Over het doorberekenen van politiekosten bestaat al geruime tijd discussie. Hierover zijn vanaf het eind van de jaren tachtig verscheidene nota's en rapporten verschenen.

In opdracht van het tweede Paarse kabinet verscheen in 1999 het rapport van de werkgroep Mans met de titel «Geld speelt (g)een rol»¹. Dit rapport is op 24 november 1999 (kenmerk EA99/U96524) aan de Tweede Kamer gezonden. De werkgroep Mans heeft zich, gegeven deze afbakening in het Regeerakkoord 1998, uitsluitend gericht op het doorberekenen van de kosten van politie-inzet bij grootschalige publieksevenementen met een recreatief karakter.

De werkgroep stelt dat de doorberekening van politiekosten slechts in uitzonderlijke situaties wenselijk en gerechtvaardigd is. Een dergelijke situatie doet zich voor wanneer de verhouding algemene en private baten versus publieke en private lasten uit balans is door excessieve politie-inzet. De werkgroep meent dat hiervan in elk geval sprake is bij de politie-inzet bij wedstrijden in het betaalde voetbal. De werkgroep geeft verder aan hoe de doorberekening wettelijk moet worden vastgelegd en levert concept wet- en regelgeving aan. De werkgroep neemt hierbij de volgende randvoorwaarden in acht:

- Politiezorg is niet «te koop»; niet de markt bepaalt de inzet van de politie maar de burgemeester vanuit zijn gezag over de politie;
- De inzet van politie in geval van doorberekening mag niet ten koste gaan van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, van de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- handhaving van de openbare orde en de veiligheid en van het bieden van hulpverlening, elders en op andere tijdstippen;
- De gezagsdrager over de politie beslist over het doorberekenen van kosten;
 - Aan de organisatie van evenementen worden eisen gesteld m.b.t. de te nemen (veiligheids-)maatregelen zodat de inzet van politie tot een minimum kan worden beperkt;
 - De burgemeester beslist, vanuit diens verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde, of een activiteit doorgang kan vinden; ongeacht de mogelijkheid van doorberekening van kosten van de inzet van politie blijft de mogelijkheid bestaan een evenement te verbieden o.g.v. de openbare orde en veiligheid.

Op 22 augustus 2000 is het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Mans aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II, 26 345, nr. 40).

Het toenmalige kabinet onderschreef hierin de uitgangspunten die door de werkgroep zijn gehanteerd, maar kwam tot een andere afweging. Het kabinet achtte het doorberekenen van politiekosten aan particulieren principieel onjuist. Het standpunt van het kabinet was dat de handhaving van de openbare orde een van de wezenlijke en eigenlijke kerntaken is van de overheid. Daarbij kan geen onderscheid worden gemaakt naar personen of de aanleiding van de ordeverstoring. Aangezien het in casu activiteiten betreft die tot de kerntaak van de overheid kunnen worden gerekend, was het kabinet van mening dat de daaraan verbonden kosten uit de algemene middelen moeten worden bekostigd. Daarnaast zou de opvatting kunnen postvatten dat de organisator de verantwoordelijkheid voor veiligheid rondom evenementen kan afkopen. Dit achtte het kabinet een ongewenste ontwikkeling. De introductie van de mogelijkheid om politiekosten te kunnen doorberekenen, werd gezien het voorgaande niet wenselijk geacht. Een dergelijke mogelijkheid is dan ook niet in de wetgeving opgenomen. In daarop volgende communicatie met de Kamer waaronder de rapporten «Toezicht in beweging» (juni 2001) en het kabinetsstandpunt «toezicht in het publieke domein» is het bovenstaande kabinetsstandpunt over de doorberekening van politiekosten herhaald. Door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is wel aangegeven dat indien toch gekozen zou worden voor het doorberekenen van politiekosten de route die de werkgroep Mans heeft aangegeven de beste is (kamerstukken II, 26 345, nr. 55, p. 6).

In het Strategisch akkoord van 3 juli 2002 is de volgende passage opgenomen:

In het kader van criminaliteitsbestrijding «worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie en de rechtshandhaving versterkt door: [...] beperking van grootschalige commerciële publieksactiviteiten die politie-inzet vergen indien de eigen verantwoordelijkheid en zorg van de organisatie voor de veiligheid onvoldoende wordt waargenomen; de bevoegdheid tot het verbinden van voorwaarden ter zake en leges wordt uitgebreid.»

In het Hoofdlijnenakkoord is, zoals reeds aangegeven, de volgende passage opgenomen:

«Om de politie te ontlasten zal grootschalige politie-inzet bij manifestaties worden teruggedrongen; een voorstel voor bijdragen aan de politiekosten bij commerciële manifestaties wordt voorbereid.»

In deze notitie wordt u geïnformeerd over de verkenning naar de mogelijkheden van de doorberekening van de kosten van de inzet van politie en ook zal kort worden ingegaan op een eventuele doorberekening van de kosten van de inzet van brandweer en geneeskundige hulpverlening bij grote evenementen.

3. Buitenland

Zoals ook in het rapport van de werkgroep Mans is aangegeven, bestaan in Engeland, Italië, Frankrijk en in sommige Duitse Bundesländer diverse vormen van doorberekening van de kosten van politie-inzet. Het juridische kader in de voornoemde landen waarbinnen het doorberekenen mogelijk is gemaakt, verschilt echter wezenlijk van de Nederlandse situatie. De geschetste vormen van doorberekening van de kosten in het buitenland zijn derhalve niet onverkort bruikbaar in onze situatie.

In België loopt de discussie over het doorberekenen van kosten van de inzet van politie «ten voordele van een privé-persoon» al een tijd. Politiek is de wens geuit hiertoe juridische mogelijkheden te scheppen en momenteel is er dan ook regelgeving ambtelijk in voorbereiding. Wat betreft doorberekening van de kosten van de inzet van politie specifiek bij voetbalwedstrijden, is dit juridisch complex door de Belgische Voetbalwet die al verplichtingen en bijbehorende administratieve sancties voor voetbalclubs kent. Voorkomen moet worden dat het beginsel van «ne bis in idem» door de nieuw in te voeren regelgeving zou worden geschonden. Aangezien een juridische (ontwerp)tekst nog niet bekend is gemaakt, is nog niet aan te geven hoe in België de mogelijke doorberekening vorm wordt gegeven. Ook is dus nog niet duidelijk hoe aangekeken wordt tegen de verhouding tussen het doorberekenen van kosten aan een voetbalclub en de inspanningen die deze zelfde club moet verrichten krachtens de Voetbalwet en de daarbij behorende sancties.

4. Voetbal

Een voorbeeld van een grootschalig commercieel evenement waarbij de politiekosten kunnen worden doorberekend, is de inzet van politie bij wedstrijden in het betaalde voetbal. Hieronder wordt dit voorbeeld nader uitgewerkt.

In maart 2003 is het «Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2003» vastgesteld. Dit beleidskader, dat het vorige beleidskader uit 1997 vervangt, geeft een actueel kader voor de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende ketenpartners die een rol spelen bij de bestrijding van het voetbalvandalisme. Het beleidskader geldt voor alle wedstrijden waar een betaald-voetbal-organisatie bij betrokken is dus ook in gevallen waar tevens een amateurclub of buitenlandse club bij betrokken is. Alle in het beleidskader opgenomen partijen worden geacht zich aan het kader te houden. Op basis van het beleidskader kan lokaal maatwerk worden toegepast door convenanten die op lokaal niveau door de ketenpartners zijn afgesloten. De convenanten dienen een nadere uitwerking en concretisering te zijn van de afspraken in het beleidskader. Hierin staan ook de concrete maatregelen die een betaald-voetbal-organisatie moet nemen in het kader van de veiligheid zoals het aantal benodigde stewards, de wijze van kaartverkoop, calamiteiten plan, enz. Algemeen kan gesteld worden dat de betaald-voetbal-organisatie verantwoordelijk is voor hetgeen binnen het stadionterrein gebeurt en de overheid voor hetgeen daarbuiten plaatsvindt.

Uitgangspunt in het beleidskader is dat indien een betaald-voetbal-organisatie zich niet aan het beleidskader of een convenant houdt, de burgemeester kan besluiten de wedstrijd geen doorgang te laten vinden. De inzet van politie in het geval van een gelegenheid van openbare orde is een bevoegdheid van de burgemeester. Deze neemt een beslissing onder andere op basis van de hem door de politie aangeleverde informatie. De daadwerkelijke inzet van politie dient vervolgens te geschieden op basis van een inschatting van reële risico's. Hierbij dient een constante afweging plaats te vinden of de geplande inzet van (extra) politiebeambten,

met name in de vorm van pelotons ME, niet een te zwaar middel is ten opzichte van de ingeschatte risico's. De burgemeester maakt in dit kader jaarlijks voor de aanvang van het voetbalseizoen duidelijke afspraken met de politie, het Openbaar Ministerie, de betaald-voetbal-organisatie en de betrokken supportersvereniging.

Het totaal aantal uren politie-inzet bij voetbalwedstrijden van het betaalde voetbal, exclusief de vrijwillige politie, lag in het seizoen 2002–2003 volgens het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme op 337 140. Hiermee is de trend van de afgelopen jaren van een toename van circa 10% per jaar voortgezet.

De aard en omvang van de inzet van politie bij voetbalwedstrijden alsmede het reeds bestaan van een uitgewerkt beleidskader en het bestaan van afspraken tussen betrokken partijen, maakt wedstrijden in het betaalde voetbal een geschikt soort commerciële manifestatie voor het – onder voorwaarden – doorberekenen van (een gedeelte van) de kosten van de politie-inzet.

5. Doorberekening

De beantwoording van de vragen die bij het doorberekenen van de kosten van politie-inzet komen kijken, en een weging van de verschillende relevante factoren, is reeds gebeurd door de werkgroep Mans. Het rapport van deze werkgroep vormt een geschikte basis voor het verder ontwikkelen en vervolgens invoeren van een systeem waarin de kosten van politie-inzet in rekening kunnen worden gebracht. Het rapport wordt dan ook als uitgangspunt genomen bij het invoeren van de mogelijkheid om de kosten van de inzet van politie bij grootschalige commerciële evenementen door te berekenen. Hierbij worden de volgende kenmerken gehanteerd:

- Het doorberekenen van politiekosten heeft tot doel het terugdringen van excessieve inzet van politie bij grote commerciële evenementen. Het is in dit kader geen zelfstandig instrument maar vormt een aanvulling op een breder scala van instrumenten zoals ook bijvoorbeeld het maken van afspraken met betrokken partijen in de vorm van beleidskaders. Gezien dit beleidsdoel in combinatie met het uitgangspunt «politiezorg is niet te koop» zal dan ook geen uitvoering worden gegeven aan het profijtbeginsel.
- Doorberekening van politiekosten vindt slechts plaats in die gevallen waarin de verhouding tussen algemene en private baten versus publieke en private lasten uit balans is door excessieve politie-inzet die ten behoeve van een evenement nodig is. Hiervan is in ieder geval sprake bij wedstrijden in het betaalde voetbal.
- Ter waarborging van landelijke uniformiteit en ter voorkoming van «shopgedrag» wordt in een landelijke limitatieve lijst aangegeven ten aanzien van welke grootschalige publieksevenementen doorberekening van politiekosten zal plaatsvinden.
- Omdat aan de inzet van politie ook altijd een algemeen belang is verbonden, moet dit in de hoogte van de doorberekening tot uiting komen. In dit kader zal niet meer dan de helft van de totale kosten in rekening worden gebracht bij de organisator van een evenement. Hierbij worden landelijk vastgestelde, forfaitaire tarieven gehanteerd, maar blijft er ruimte voor (lokaal) maatwerk. Door aan te sluiten bij de bestaande besluitvormingsstructuur rondom evenementen, brengt de uitvoering van de doorberekening zo min mogelijk extra bestuurslasten met zich mee. Hierbij zal nog worden gezien of het (juridisch) mogelijk is hier een systeem in te bouwen waarbij de te vergoeden kosten worden gedifferentieerd op basis van de inspanningen die de organisator zelf heeft verricht om politie-inzet zoveel mogelijk te voor-

komen. Hiervoor biedt een beleidskader, zoals bijvoorbeeld het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2003, mogelijk een handvat.

- De systematiek van het doorberekenen zal zo worden ingericht dat aan de organisator van tevoren bekend zal zijn hoe hoog de door hem te betalen tegemoetkoming zal zijn.
- De tegemoetkoming in de kosten komt ten goede aan de politieregio waarin het evenement plaatsvindt. Na 2 jaar zal bezien worden in hoeverre de opbrengsten van het doorberekenen van politiekosten verrekend worden met de bekostiging van de betreffende politieregio.
- De mogelijkheden tot doorberekening van politiekosten dienen in een wet in formele zin te worden neergelegd. In deze wet zijn de algemene criteria opgenomen aan de hand waarvan evenementen worden aangewezen, evenals de grondslagen voor de tariefstructuur, de aanduiding van degene aan wie de kosten in rekening worden gebracht en de inningbevoegdheid. De overige zaken worden in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling opgenomen.

Bezien zal worden wat, gezien de scope van de beoogde wet- en regelgeving, de juridisch meest geschikte weg is om het bovenstaande vorm te geven.

De inzet van de brandweer is bij commerciële manifestaties zoals voetbalwedstrijden relatief beperkt. Bovendien kan de gemeente, anders dan voor de politie, op grond van de Gemeentewet een verordening maken, waarin leges worden bepaald voor bepaalde brandweerdiensten. Het ligt dan ook niet in de rede om een wettelijke voorziening te maken voor doorberekening van kosten van de inzet van de brandweer. Wat betreft de mogelijkheid van het doorberekenen van de inzet van geneeskundige hulpverlening wordt momenteel bezien op welke wijze daar het beste vorm aan kan worden gegeven. Dit zal gebeuren in samenspraak met de betrokken departementen, met name het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Mogelijk zal dit worden geïntegreerd in het onderhavige traject.

Over de mogelijke opbrengst van het doorberekenen van de kosten van de inzet van politie in zowel geld als efficiency kan momenteel nog geen indicatie worden gegeven. Dit is afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden en de nadere invulling van de systematiek van het doorberekenen. Indertijd bestond binnen de werkgroep Mans de opvatting dat de opbrengst wel eens beperkt zou kunnen zijn.

6. Tijdpad

In de tweede helft van 2004 zal bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel worden ingediend dat strekt tot het mogelijk maken van het doorberekenen van de kosten van politie-inzet bij commerciële manifestaties. Het wetsvoorstel zal zodanig zijn ingericht dat desgewenst de kosten van andere overheidsdiensten ook kunnen worden doorberekend.