

Vergaderjaar 2005–2006

**30 526**

## **Regels met betrekking tot een bijdrage in de politiekosten bij publieksevenementen (Wet bijdrage politiekosten bij publieksevenementen)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 december 2005 en het nader rapport d.d. 5 april 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2005, no. 05.003908, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot een bijdrage in de politiekosten bij publieksevenementen (Wet bijdrage politiekosten bij publieksevenementen), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel strekt ertoe, de kosten van de inzet van politie voor de handhaving van de openbare orde bij bepaalde commerciële publieksevenementen gedeeltelijk in rekening te brengen bij de organisator van het evenement. Het gaat om publieksevenementen waarbij herhaaldelijk een aanzienlijke inzet van politie noodzakelijk is en waarvan één of enkele private partijen een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben. In het bijzonder wordt hierbij bedoeld op het betaald voetbal. De publieksevenementen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. In dat geval is de organisator van het evenement een bijdrage verschuldigd in de politiekosten. De Raad van State maakt opmerkingen over het uitgangspunt en het doel van het wetsvoorstel. Vervolgens bespreekt de Raad enkele onderwerpen die in de wet zelf moeten worden geregeld, zoals de evenementen waarvoor een bijdrage verschuldigd is en de politie-inzet die als basis dient voor de berekening van de bijdrage. Ten slotte maakt de Raad opmerkingen over onder meer ervaringen in het buitenland met doorberekening van politiekosten en alternatieven voor de voorgestelde doorberekening. Hij is van oordeel dat aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 oktober 2005, nr. 05.003908, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 december 2005, nr. W04.05.0450/l, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het advies rekening zal zijn gehouden. Onderstaand worden de opmerkingen van de Raad bij het wetsvoorstel besproken.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. Inleiding

*De inzet van politie is een middel ter uitvoering van een kerntaak van de overheid, de handhaving van de openbare orde. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering en in de memorie van toelichting wordt dit uitvoerig toegelicht. Nieuw is dat de kosten van uitvoering van deze kerntaak niet te allen tijde geheel uit de algemene middelen hoeven te worden betaald. Tegen het verlangen van een bijdrage van particulieren in de kosten van politie-inzet ter handhaving van de openbare orde zijn in de loop der jaren verschillende bezwaren ingebracht. Zo werd gesteld dat kerntaken van de overheid uit de algemene middelen betaald dienen te worden; oneigenlijke politietaken moeten niet worden doorberekend, maar afgestoten. De door de overheid verrichte activiteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn meestal niet individueel toerekenbaar en het individuele profijt is moeilijk vast te stellen. Ook werd gevreesd dat het geweldsmonopolie zou worden doorbroken als particulieren zeggenschap krijgen over de politie («wie betaalt, bepaalt»); politie mag niet «te koop» zijn. Het wetsvoorstel heeft een aantal van deze bezwaren ondervangen, onder meer door te waarborgen dat uitsluitend het ten aanzien van de handhaving van de openbare orde bevoegde gezag, de burgemeester, beslist over de inzet van politie.*

*Voorts kan erop worden gewezen dat een bijdrage van particulieren voor de uitvoering van kerntaken van de overheid niet nieuw is. Burgers betalen leges bij de afgifte van vergunningen of paspoort; ook in de gemakkelikheden-retributie kan vergoeding worden gevraagd voor door de overheid gehouden toezicht (artikel 229, eerste lid, aanhef en onder c, van de Gemeentewet). Omdat de handhaving van de openbare orde een kerntaak van de overheid is, dienen de kosten daarvan normaliter door de overheid te worden gedragen; de kosten van politie-inzet dienen dus in beginsel uit de algemene middelen te worden betaald. Een afwijking van dit uitgangspunt is naar het oordeel van de Raad niet ontoelaatbaar, maar dan ligt het wel in de rede deze te beperken tot bijzondere gevallen en deze te binden aan nauwkeurig aan te geven voorwaarden. Dit vereist dat doel en noodzaak van de regeling duidelijk worden benoemd en gemotiveerd. Tevens dient naar het oordeel van de Raad in zo'n geval de wet zelf duidelijk te maken wanneer sprake is van een bijzonder geval dat doorberekening van de kosten van politie-inzet rechtvaardigt. Daartoe moet de grondslag voor de bijdrageverplichting in de wet worden opgenomen en moet deze ook bepalen voor welke categorieën evenementen een bijdrage verschuldigd is en hoe de politie-inzet die als basis voor de berekening wordt genomen, wordt afgebakend van de politie-inzet die uit de algemene middelen wordt betaald.*

*Tegen deze achtergrond maakt de Raad de volgende opmerkingen.*

## 1. Inleiding

De regering constateert met instemming dat de Raad geen principiële bezwaren ziet tegen het vragen van een bijdrage van particulieren voor de uitvoering van kerntaken van de overheid. Die constatering is van groot belang gezien de discussie die al vele jaren over dit onderwerp is gevoerd. Datzelfde geldt voor het bezwaar dat door het vragen van een bijdrage voor politie-inzet aan particulieren zeggenschap over de politie zou worden gegeven («wie betaalt, bepaalt»). De regering constateert daarom evenzeer met instemming dat de Raad stelt dat het wetsvoorstel dit bezwaar ondervangt door te waarborgen dat uitsluitend het ten aanzien van de handhaving van de openbare orde bevoegde gezag, de burgemeester, beslist over de inzet van politie.

De opmerkingen van de Raad hebben aanleiding gegeven het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te wijzigen en de toelichting te verduidelijken.

## 2. Doel van het wetsvoorstel

*a. De memorie van toelichting is niet duidelijk over het doel dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Uit paragraaf 4 kunnen wel de volgende doelen worden gedestilleerd:*

- het verminderen van politie-inzet;<sup>1</sup>*
- het verminderen van de zware druk op de algemene middelen die door de benodigde aanzienlijke inzet van politie bij bepaalde evenementen wordt gelegd;<sup>2</sup>*
- het vergroten van het kostenbewustzijn bij de organisatoren van de aangewezen evenementen.<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> De zware druk op de schaarse politie-capaciteit, derde tekstblok.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4, tweede tekstblok.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4, vierde tekstblok.

*In dezelfde paragraaf wordt ook benadrukt dat er onevenwichtigheid kan ontstaan tussen publieke lasten en private baten; de baten komen slechts een beperkte groep toe (de organisatoren), terwijl de lasten van de politie-inzet door de gehele samenleving worden gedragen. Bovendien stelt de memorie van toelichting dat door financiële compensatie de politie elders en op andere tijdstippen toch een mate van veiligheid kan bieden.<sup>1</sup> Van beide punten is niet duidelijk of zij ook als doel van het wetsvoorstel worden aangemerkt. De Raad adviseert in de memorie van toelichting de met het wetsvoorstel beoogde doelen, ook in hun onderlinge verhouding, duidelijker te omschrijven.*

*b. Wat de drie vorengenoemde doelen betreft merkt de Raad het volgende op. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe dit wetsvoorstel leidt tot vermindering van politie-inzet en tot vermindering van de druk op de algemene middelen.*

*De regering gaat er kennelijk van uit dat de organisator zich meer bewust zal worden van de kosten van politie-inzet en dat hij zelf alternatieve maatregelen zal treffen om de hoogte van de bijdrage te beïnvloeden. Volgens het wetsvoorstel betaalt een organisator de helft van de kosten van politie-inzet, voorzover die politie-inzet verder gaat dan een – bij algemene maatregel van bestuur bepaalde basisinzet (de kosten van die basisinzet en de andere helft van de kosten blijven uit de algemene middelen betaald worden.) Het wordt voor een organisator dus financieel pas aantrekkelijk om alternatieve maatregelen te treffen, als hij voor zijn alternatieven minder dan de helft van de kosten boven het drempelbedrag (= kosten basisinzet) hoeft uit te geven. Als zulke goedkope alternatieven niet reëel en haalbaar zijn, zal het doel «de vermindering van politie-inzet» vermoedelijk niet worden bereikt.<sup>2</sup>*

*Wat de vermindering van de druk op de algemene middelen betreft, merkt de Raad op dat uit de toelichting niet blijkt dat beoogd wordt de begrote of betaalde bijdragen in mindering te brengen op de door het Rijk aan de politieregio beschikbaar te stellen gelden. De Raad acht daarom het niet vanzelfsprekend dat met het wetsvoorstel een vermindering van de rijks-uitgaven wordt bereikt.*

*De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijkheid verschaft over de vraag hoe de voorgestelde doorberekening van kosten bijdraagt tot hetgeen wordt beoogd met het wetsvoorstel. Hij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

## 2. Doel van het wetsvoorstel

a. Doel van het wetsvoorstel is primair het verkrijgen van een bijdrage voor de kosten van de inzet van politie van organisatoren van commerciële publieks-evenementen, om te voorkomen dat de balans tussen publieke lasten en private baten wordt verstoord. Het vragen van een bijdrage in de kosten van de inzet van politie bij publieksevenementen is wenselijk, indien een onevenredige inzet van politie noodzakelijk is gebleken, terwijl een of enkele private partijen daarvan een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben. Onder die omstandigheden is het niet vanzelfsprekend dat de samenleving als geheel alle lasten draagt van de inzet van politie. Het vragen van een bijdrage in de kosten is een uitwerking van de opvatting dat er een zekere evenredigheid moet bestaan tussen lusten en lasten.

Doordat de bijdrage ten goede komt aan de politie, is positief bijkomend effect van dit wetsvoorstel, dat extra capaciteit kan worden gecreëerd ten behoeve van inzet voor andere doeleinden. Een ander verwacht effect is dat het vragen van een bijdrage voor de politiekosten organisatoren zal stimuleren zelf meer preventieve maatregelen te nemen waardoor de inzet van politie kan verminderen. De memorie van toelichting is in voorgaande zin aangepast.

b. Hiervoor is aangegeven dat het wetsvoorstel primair tot doel heeft met het in rekening brengen van een deel van de kosten van politie-inzet te voorkomen dat de balans tussen publieke lasten en private baten wordt verstoord. Daarbij zal naar verwachting ook een vermindering van politie-inzet bij commerciële publieksevenementen mogelijk zijn doordat de organisatoren van die evenementen zullen worden gestimuleerd zelf meer veiligheidsmaatregelen te treffen. Het wetsvoorstel bevat in die zin een prikkel, waar thans elke financiële impuls ontbreekt.

<sup>1</sup> Vierde tekstblok van paragraaf 4.

<sup>2</sup> Zie ook opmerking 7.

De Raad constateert terecht dat het niet vanzelfsprekend is dat met het wetsvoorstel een vermindering van de rijksuitgaven wordt bereikt. De bijdragen komen ten goede aan de politie en zullen niet in mindering worden gebracht op de door het Rijk aan de politie beschikbaar te stellen gelden. Vermindering van de druk op de algemene middelen is dan ook geen doel of verwacht effect van dit wetsvoorstel.

*3. Evenementen waarvoor een bijdrage verschuldigd is*

*a. Een bijdrage in de kosten van politie-inzet kan slechts worden verlangd in bijzondere gevallen. Deze «bijzondere gevallen» worden volgens het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. In artikel 2, tweede lid, worden criteria gegeven waaraan aan te wijzen (categorieën) evenementen moeten voldoen. In verband met de duidelijkheid en zekerheid voor de betrokkenen is het van belang dat de wet zelf aangeeft in welke gevallen doorberekening van politiekosten mogelijk is. De criteria van artikel 2, tweede lid, schieten hierin tekort. Zo kan «een privaat belang» ook anders worden uitgelegd dan als het bedoelde commerciële belang. Voorts is verwarrend wat moet worden verstaan onder «herhaaldelijk», als – zoals de toelichting stelt – ook voor een evenement dat eenmalig plaatsvindt, een bijdrage kan zijn verschuldigd. Ten slotte is alleen een bijdrage verschuldigd bij «aanzienlijke» inzet van politie. Deze term wordt niet toegelicht. De Raad wijst er bovendien op dat de memorie van toelichting (slot paragraaf 3) bij de beschrijving van het eindrapport van de werkgroep «Doorberekening van de politiekosten» (hierna: werkgroep-Mans) ook spreekt van excessieve inzet, zonder in te gaan op het verschil tussen aanzienlijke en excessieve inzet.*

*b. Een deel van deze bezwaren kan wegvallen indien de wet zelf bepaalt dat een bijdrage verschuldigd is voor (bepaalde) voetbalwedstrijden. Het wetsvoorstel laat nu de mogelijkheid van de aanwijzing van ook andere evenementen – grootschalige dance-festivals of popconcerten – open. De noodzaak daartoe wordt niet gemotiveerd. Volgens de toelichting bestaan er zelfs vooralsnog geen voornemens om ook voor deze evenementen een bijdrage te verlangen, gelet op de lagere frequentie van dat soort evenementen en de relatief lage inzet van politie.<sup>1</sup> De relatief lage inzet blijkt ook uit andere stukken, zoals het rapport van de werkgroep-Mans,<sup>2</sup> adviezen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten<sup>3</sup> en de Vereniging Van Evenementen-Makers.<sup>4</sup> Nu het probleem van onevenredige inzet van politie zich (vooralsnog) in feite alleen bij betaald voetbal voordoet, verdient het naar het oordeel van de Raad aanbeveling met de voorgestelde doorberekening eerst ervaring op te doen bij betaald voetbal. Bij de evaluatie van de wet – die op grond van artikel 11 binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden – kan alsnog worden gezien of er aanleiding is ook andere publiekevenementen in de wet op te nemen.*

*De Raad adviseert in artikel 2 preciezer te bepalen voor welke categorieën publiekevenementen een bijdrage verlangd kan worden.*

*3. Evenementen waarvoor een bijdrage verschuldigd is*

*a. Naar aanleiding van het advies is het criterium «privaat belang» vervangen door «commercieel belang» en is het criterium «herhaaldelijk» komen te vervallen. Het criterium «aanzienlijk» is vervangen door het criterium «onevenredig». Dit laatste sluit ook beter aan bij het doel van het wetsvoorstel, het voorkomen dat de balans tussen publieke lasten en private baten wordt verstoord. Het vragen van een bijdrage in politiekosten is wenselijk indien een onevenredige inzet noodzakelijk is gebleken, terwijl een of enkele private partijen daarvan een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben.*

*b. Met dit wetsvoorstel is gekozen voor het creëren van een algemene wettelijke basis voor het vragen van een bijdrage in de politiekosten van organisatoren van commerciële publiekevenementen. Deze keuze ligt in het verlengde van het rapport van de werkgroep Mans en de notitie «Verkenning doorberekenen kosten inzet politie» die op 8 april 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2003/2004, 28 824, nr. 10). Hierbij is doorslaggevend dat niet de activiteit als zodanig (bijvoorbeeld betaald voetbal evenementen) bepalend is, maar de vraag of sprake is van een commerciële vermakelijkheid waarbij een onevenredige inzet van politie noodzakelijk is*

<sup>1</sup> Hoofdstuk 5.b getiteld «het type evenementen waarvoor een bijdrage is verschuldigd», laatste twee alinea's.

<sup>2</sup> Zie het eindrapport van de werkgroep «Doorberekening van de politiekosten», bladzijde 20.

<sup>3</sup> Brief van 15 juni 2005, kenmerk BJZ/U200.514.876.

<sup>4</sup> Brief van 24 juni 2005, kenmerk 2005-000.008.9596.

gebleken. Ik acht het aldus onjuist een onderscheid te maken tussen verschillende soorten publieksevenementen. Nadat bij algemene maatregel van bestuur publieksevenementen zijn aangewezen, ontstaat voor betrokkenen volledige duidelijkheid en zekerheid. In de memorie van toelichting staat dat de regering voornemens is om vooralsnog alleen betaald voetbal evenementen aan te wijzen. De regering acht het wenselijk om de omvang van de inzet van politie bij andere publieksevenementen in de komende jaren te blijven monitoren. Op grond van een meerjarig landelijk inzicht in de ontwikkeling van de omvang van de inzet van politie kan alsdan een afgewogen besluit worden genomen of ook voor andere (categorieën van) publieksevenementen een bijdrage in de kosten van de inzet van politie moet worden gevraagd. Gelet op het voorgaande en de naar aanleiding van het advies van de Raad in artikel 2, tweede lid, aangebrachte wijzigingen ligt het niet in de rede om in het wetsvoorstel het doorberekenen van politiekosten te beperken tot bepaalde voetbalwedstrijden.

#### *4. De afbakening van de door te berekenen politie-inzet*

*Over de afbakening van de politie-inzet die als basis voor de berekening wordt genomen, verschaft het wetsvoorstel onvoldoende informatie.*

*Hoewel artikel 2 dit niet uitdrukkelijk vermeldt, gaat de Raad ervan uit dat uitsluitend de inzet die aan de organisator van het evenement toerekenbaar is, in de berekening wordt betrokken. De vraag welke inzet precies verband houdt met het evenement en dus aan de organisator toerekenbaar is, kan tot geschillen leiden. Dit geldt nog sterker als er ook om andere redenen (bijvoorbeeld een betoging) meer politie dan gebruikelijk wordt ingezet. Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid naar inzet van politie binnen en buiten het evenementsgebied (stadion). Denkbaar is dat alleen de inzet van politie binnen het stadion wordt doorberekend, zoals in Engeland.<sup>1</sup> Ook is denkbaar dat juist de inzet buiten het stadion wordt doorberekend, nu de politie die in het stadion wordt ingezet, uitsluitend wordt ingezet in aanvulling op de veiligheidsmaatregelen van de organisator zoals die worden verlangd en verwacht. Een derde mogelijkheid is dat de extra inzet van politie in de gemeente die toerekenbaar is aan het voetbal evenement in zijn geheel als basis voor doorberekening geldt. Als inzet van politie buiten het stadion bij de berekening wordt betrokken, is nog onduidelijk of daarbij alleen de politie die ingezet wordt in de naaste omgeving van het stadion of ook elders in de gemeente (bijvoorbeeld rond het station) kan worden meegenomen. De Raad acht het wenselijk dat het wetsvoorstel op dit punt wordt gepreciseerd.*

#### 4. De afbakening van de door te berekenen politie-inzet

De veronderstelling van de Raad dat alleen inzet van politie die verband houdt met het evenement in de berekening wordt betrokken, is juist. De gewijzigde redactie van artikel 2, eerste lid, expliciteert dat. Het is inderdaad niet ondenkbaar dat organisatoren anders zullen denken over de omvang van de inzet die verband houdt met het evenement. De burgemeester zal dit echter goed kunnen inschatten. Ik verwacht niet dat hierover veel geschillen aan de rechter zullen worden voorgelegd. De mogelijke samenloop met andere gebeurtenissen, zoals betogingen, hoeft naar mijn mening geen aanleiding te geven tot problemen. De burgemeester kan daarvan abstraheren en het zal zich overigens niet vaak voordoen.

Het wetsvoorstel maakt met opzet geen onderscheid naar inzet van politie binnen en buiten het evenementsgebied (bijvoorbeeld een stadion). De grens van een evenementsgebied zal niet altijd duidelijk zijn. Daarnaast kunnen publieksevenementen op de openbare weg plaatsvinden en overigens ook gemeentegrensoverschrijdend zijn. Voorts kan inzet van politie noodzakelijk zijn voor de begeleiding van bezoekers van het evenement. Bepalend voor de afbakening van de door te berekenen inzet van politie is dat deze verband houdt met het evenement. Hieruit volgt ook dat de inzet van politie ten behoeve van publieksevenement in zijn geheel als basis voor de bijdrage geldt. Het gaat daarbij niet alleen om inzet op en rondom het evenementsgebied maar ook om bijvoorbeeld inzet ten behoeve van de begeleiding van bezoekers van het evenement.

---

<sup>1</sup> Op grond van de in 1999 ingevoerde Football (Offences and Disorder) Act.

##### 5. Buitenlandse regelingen en ervaringen

Zoals uit het rapport van de werkgroep-Mans blijkt, vindt doorberekening van politiekosten met betrekking tot het betaald voetbal plaats in een aantal Europese landen.<sup>1</sup> In België bestaat de mogelijkheid om kosten door te berekenen van politie-inzet die nodig is als een voetbalclub niet aan de gestelde normen voldoet. In een voetbalwet is gedetailleerd omschreven waaraan de clubs moeten voldoen, tot welke extra inspanningen de politiediensten moeten overgaan bij het in gebreke blijven van de club en tot welke financiële compensaties dit aanleiding zal geven. In Engeland worden de kosten van de politie-inzet binnen de stadions aan de voetbalclubs doorberekend. In Duitsland hanteren een aantal Bundesländer een min of meer soortgelijke kostendoorberekening als het wetsvoorstel. In Italië is doorberekening van politiekosten aan derden mogelijk (buiten het kader van evenementen) als de politie op grond van een daartoe strekkend verzoek van derden bepaalde werkzaamheden verricht, zoals het escorteren van mensen en het verlenen van assistentie in die gevallen dat de politie-inzet niet in het collectief belang is. Het is dan mogelijk dat er overeenkomsten tussen overheid en particulieren totstandkomen over het verrichten van deze diensten.

De Raad acht het voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel van belang dat de toelichting ingaat op de regelingen en de ervaringen die in deze landen zijn opgedaan met het doorberekenen van politiekosten. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te vullen.

##### 5. Buitenlandse regelingen en ervaringen

In het rapport van de werkgroep Mans wordt melding gemaakt van doorberekening van politiekosten in Engeland, Duitsland, België, Italië en Frankrijk. In Engeland is de praktijk het verst gevorderd. Daar geldt een vergoeding per politieambtenaar die wordt ingezet op het evenemententerrein. Eén van de belangrijkste effecten van de aanpak in Engeland is dat de politie-inzet bij voetbalwedstrijden in de afgelopen jaren sterk is afgenomen, onder andere door het doorberekenen van politiekosten, de verbetering en uitbreiding van het steward-systeem en het in het algemeen gevoerde veiligheidsbeleid. Wanneer een politiedienst optreedt bij publiekevenementen wordt een contract opgemaakt tussen de betrokken politiedienst en de organisator met afspraken over ieders taken. De politie behoudt het recht de volledige controle over te nemen.

##### 6. Alternatieven voor het doorberekenen van politiekosten

a. In paragraaf 6 van de toelichting komen slechts twee alternatieven zeer summier aan de orde, namelijk *privaatrechtelijk kostenverhaal en gemeentelijke heffingen voor genotsrechten en gemakkelikheden*. Beide worden afgewezen. De toelichting geeft als een reden voor afwijzing van – de reeds bestaande mogelijkheid van – gemeentelijke heffingen aan dat met deze heffingen geen landelijke uniformiteit kan worden gewaarborgd. Er wordt echter niet gemotiveerd waarom een dergelijke uniformiteit nodig zou zijn. In dezelfde paragraaf van de toelichting wordt voorts gesteld dat de bijdrage van de organisator ten goede dient te komen aan de politieregio waarbinnen het evenement heeft plaatsgevonden. De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de voornemens in het kabinetsstandpunt van 14 oktober 2005 om één Nederlandse politieorganisatie op te richten.<sup>2</sup> De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. Daarnaast wordt in de toelichting geen aandacht besteed aan andere alternatieven, zoals *kostendoorberekening op vrijwillige basis (bijvoorbeeld via een overeenkomst)*<sup>3</sup> en een *scherper vergunningbeleid*. Door het verscherpen van voorschriften bij het geven van een vergunning wordt een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van de organisator. Dit kan het verminderen van politie-inzet tot gevolg hebben. De Raad adviseert in de toelichting aan deze alternatieven aandacht te besteden en toereikend te motiveren waarom zij niet volstaan.

##### 6. Alternatieven voor het doorberekenen van politiekosten

In paragraaf 6 van de memorie van toelichting is aan het advies van de Raad gevolg gegeven. Kostendoorberekening op vrijwillige basis biedt onvoldoende garanties dat daadwerkelijk kosten zullen worden verhaald. Ook de bestaande

<sup>1</sup> Zie bijlage 6 bij het eindrapport.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 628, nr. 25.

<sup>3</sup> Uit het eindrapport van de werkgroep «Doorberekening van de politiekosten» blijkt dat dergelijke afspraken in een aantal gevallen reeds worden gemaakt (zie het eindrapport, paragraaf 2.2 op bladzijde 12).

publiekrechtelijke regelingen als de op de Gemeentewet gebaseerde heffingen voor genotsrechten en gemakkelikheden zijn niet adequaat. De eerste reden om niet te kiezen voor het instrument van gemeentelijke heffingen is dat een dergelijke heffing ten goede zou komen aan de gemeente waar het publieks-evenement plaatsvindt en niet aan de politieregio. Dat in het geval van gemeentelijke heffingen geen landelijke uniformiteit zou worden bereikt, is een tweede nadeel. Landelijke uniformiteit is van belang omdat het hier specifiek gaat om een bijdrage in de kosten van politietaken. Burgers mogen van de politie verwachten dat zij in het gehele land dezelfde kwaliteit levert tegen dezelfde «prijs». Bovendien zou de hoogte van een gemeentelijke heffing directe gevolgen hebben voor alle gemeenten in de regio. Hoe lager de heffing, hoe minder profijt overige gemeenten in de desbetreffende regio zullen hebben van het feit dat deze heffing wordt geïnd. Ook om die reden is het gewenst ten aanzien van de bijdrage van uniformiteit uit te gaan.

In het kabinetsstandpunt evaluatie politieorganisatie heeft het kabinet een nieuwe organisatie van de politie aangekondigd.<sup>1</sup> In die nieuwe organisatie zullen de politieregio's als afzonderlijke rechtspersonen verdwijnen en opgaan in één landelijke politieorganisatie. Indien de politieregio's worden opgeheven, ligt het in de rede op dat moment de voorschriften voor de doorberekening van politiekosten aan te passen. De bijdrage zou dan toe kunnen komen aan de landelijke politieorganisatie, maar vervolgens ten gunste kunnen komen aan het politiekorps van het gebied waar het evenement in kwestie plaatsvindt.

#### 7. Cijfers

*De memorie van toelichting geeft geen inzicht in de gemaakte kosten van politie-inzet bij betaald voetbal in de afgelopen periode en de verwachte bijdragen die volgens het wetsvoorstel in rekening gebracht zullen worden. Er wordt ook niet vermeld wat het totale capaciteitsbeslag is per politiekorps. De toelichting spreekt alleen van 300 evenementen en van administratieve lasten van circa 8 000 euro per jaar. Het is bijvoorbeeld ook van belang te weten hoeveel risicowedstrijden in het betaald voetbal gepland staan voor de komende seizoenen. Er wordt verder geen indicatie gegeven van de kosten van veiligheidsmaatregelen (inzet van stewards, camerabewaking, plaatsing hekken en dergelijke) die door de organisator kunnen worden genomen. In dit verband merkt de Raad op dat de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond stelt dat het betaald voetbal in het seizoen 2003/04 ruim 13 miljoen euro heeft geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen.<sup>2</sup> De Raad acht het voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel van belang dat inzicht wordt geboden in de genoemde cijfers en adviseert de toelichting daartoe aan te vullen.*

#### 7. Cijfers

In paragraaf 8 van de memorie van toelichting is aan het advies van de Raad gevolg gegeven. In het kabinetsstandpunt uit 2000 werd uitgegaan van de veronderstelling dat nieuwe veiligheidsmaatregelen omtrent voetbalwedstrijden zouden resulteren in een daling van de inzet van politie.<sup>3</sup> Uit cijfers van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme blijkt dat die veronderstelling niet is uitgekomen. Terwijl in het seizoen 2000–2001 de inzet van politie nog 267 727 uur bedroeg, is deze in het seizoen 2004–2005 opgelopen naar 355 775 uur. Dat is een stijging van bijna 33%.

Anders gezegd, in het seizoen 2004–2005 zijn bijna 230 politieambtenaren voltijds, gedurende het gehele kalenderjaar, ingezet ten behoeve van de wedstrijden in het betaald voetbal. Dat is 1 op de 156 politieambtenaren. De kosten van deze inzet van politie bedragen ruim € 21 mln. Bij aanwijzing van de wedstrijden in het betaald voetbal als publieksevenementen waarvoor een bijdrage in de politiekosten is verschuldigd, is de maximale geldelijke opbrengst van dit wetsvoorstel ruim € 10 mln.

#### 8. Overig

*a. Artikel 2, eerste lid, schept strikt genomen niet een betalingsplicht voor organisatoren, maar maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur bepaalde evenementen of categorieën daarvan aan te wijzen waarvoor een bijdrage verschuldigd is. De Raad adviseert in de wet voor de organisatoren van daartoe aangewezen evenementen een bijdrageplicht in het leven te roepen.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005–2006, 29 628, nr. 25.

<sup>2</sup> Brief van 6 juni 2005, kenmerk HKe/05.227.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 345, nr. 40, p. 4.

*b. In artikel 3, eerste en tweede lid, wordt de indruk gewekt dat ook indien geen bijdrage verschuldigd is, een beschikking aan de organisator dient te worden toegezonden. Geadviseerd wordt in het wetsvoorstel en in de toelichting duidelijk te maken wat dient te geschieden indien geen bijdrage is verschuldigd.*

*Verder is het niet duidelijk wat de consequenties zijn als de beschikking van de burgemeester over de hoogte van de bijdrage niet samen met de beslissing omtrent de vergunning aan de organisator wordt toegestuurd (eerste lid) of als de beschikkingstermijn in het tweede lid wordt overschreden.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel ook op dit punt aan te passen.*

*c. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeenten minimaal zullen zijn. Procedures tegen beschikkingen op grond van dit wetsvoorstel, zeker die in het eerste jaar, kunnen echter tot aanzienlijke kosten voor rechtsbijstand leiden. De gemeente zal deze kosten moeten dragen, terwijl de bijdragen van de organisatoren niet ten goede komen aan de gemeenten. De Raad adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.*

## 8. Overig

a. Overeenkomstig het advies van de Raad is in artikel 2, eerste lid een bijdrageplicht voor organisatoren opgenomen.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad is artikel 3, eerste en tweede lid aangepast. Indien geen bijdrage is verschuldigd omdat de inzet van politie ligt onder de drempel die krachtens artikel 5, tweede lid, buiten beschouwing wordt gelaten, stelt de burgemeester de organisator daarvan op de hoogte. De organisator krijgt zodoende altijd expliciet uitsluitel over de vraag of een bijdrage is verschuldigd.

Met betrekking tot de consequenties als de beschikking niet gelijktijdig met de vergunning wordt toegestuurd of als de beschikkingstermijn in het tweede lid wordt overschreden, merk ik het volgende op. Voorop staat dat de burgemeester zich gebonden zal achten aan deze termijnen, temeer nu daarmee wordt beoogd de organisator voorafgaand aan het evenement zekerheid te bieden. Aangezien de ontwikkelde systematiek aansluit bij de bestaande besluitvormingsstructuur rondom evenementen, bestaat er geen aanleiding om te veronderstellen dat het nakomen van deze termijnen problematisch zal zijn. Indien de burgemeester op dit punt onverhoopt niet handelt conform artikel 3 kan het doorzetten van de beschikking onrechtmatig zijn. Dit is echter sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Een termijnoverschrijding van één dag zonder dat de mededeling is gedaan dat geen bijdrage is verschuldigd, is van geheel andere orde dan het toezenden van de beschikking eerst nadat het evenement heeft plaatsgevonden. Het is in voorkomende gevallen uiteindelijk de taak van de rechter om te bepalen of en zo ja welke consequenties moeten worden verbonden aan het niet naleven van de betreffende termijnen. Op grond van het voorgaande is het onwenselijk om in de wet zelf vast te leggen wat de consequenties zijn als de beschikking niet gelijktijdig met de vergunning wordt toegestuurd of als de beschikkingstermijn in het tweede lid wordt overschreden.

c. De Raad merkt terecht op dat gemeenten kunnen worden geconfronteerd met procedures tegen beschikkingen op grond van dit wetsvoorstel. Naar verwachting zal deze kwestie zich beperken tot de eerste periode na inwerking-treding, waarna het aantal procedures zal afnemen. Voorts is in dit verband van belang dat het aantal evenementen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, beperkt is. Paragraaf 9 van de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad verduidelijkt.

*9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.



*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W04.05.0450/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 1, onder a, de woorden «een regio, bedoeld in» wijzigen in: een regio als bedoeld in.
- Artikel 3, eerste lid, in overeenstemming brengen met de toelichting, zodat duidelijk is dat de beschikking van de burgemeester over de hoogte van de bijdrage van de politiekosten tegelijk met de beslissing omtrent de vergunning aan de organisator wordt toegestuurd.
- In artikel 4, eerste lid, in de eerste zin het woord «neemt» wijzigen in: geeft.
- In artikel 9, tweede lid, de woorden «artikel 3, eerste of tweede lid,» wijzigen in: artikel 4, eerste lid,.