

Vergaderjaar 1999–2000

26 345

Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002

Nr. 40

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2000

Bij brief van 24 november 1999 is het eindrapport van de werkgroep **Doorberekening van politiekosten**, getiteld «Geld speelt (g)een rol» aan de Tweede Kamer aangeboden (kenmerk EA99/U96 524). Bij die gelegenheid kondigde mijn ambtsvoorganger aan dat naar aanleiding van dit rapport een kabinetsstandpunt zal worden voorbereid. In het onderstaande wordt deze verwoord.

1. Inleiding

In het Regeerakkoord 1998 is de volgende passage opgenomen:
«Bezien zal worden of organisatoren van grootschalige publieks-evenementen met een recreatief karakter zullen worden verplicht bij te dragen in de kosten van de vooraf als noodzakelijk ingeschatte politie-inzet. Deze dient immers niet alleen de openbare orde, maar tevens de private belangen van de organisatie.»

Ter uitvoering van deze opdracht is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een werkgroep, onder voorzitterschap van de heer Mans, burgemeester van Enschede, in het leven geroepen die de opdracht heeft gekregen de wenselijkheid en de mogelijkheid te onderzoeken van het verlangen van een bijdrage in de politiekosten.

2. Het rapport «Geld speelt (g)een rol»

Er is door de werkgroep een goed onderbouwd en helder rapport opgeleverd, dat de mogelijkheden van doorberekening binnen de bestaande grenzen en randvoorwaarden grondig heeft verkend. De werkgroep heeft bij de uitwerking van de opdracht diverse uitgangspunten geformuleerd. Het eerste uitgangspunt is dat particulieren geen invloed mogen hebben op de beslissing of, waar, wanneer en hoeveel politie wordt ingezet: de politiezorg in Nederland mag niet voor particulieren «te koop» zijn. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat inzet van politie in geval van door-

berekening niet ten koste mag gaan van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, van de handhaving van de openbare orde en de veiligheid en van het bieden van hulpverlening, elders en op andere tijdstippen. Bij de uitwerking van de opdracht heeft de werkgroep mede gekeken naar de voorbeelden van doorberekening zoals die in het buitenland gehanteerd worden. Bij het uitbrengen van advies heeft de werkgroep het rapport «Maathouden»¹ en het advies van de Commissie-Kortmann² als vertrekpunt genomen.

Als grondbeginsel heeft de werkgroep aangehouden dat gemaakte kosten van politie-inzet niet worden doorberekend aan particulieren, tenzij... Bij dit tenzij gaat het dan om grootschalige evenementen met een recreatief karakter. De werkgroep is van mening dat doorberekening gerechtvaardigd is indien «de verhouding tussen algemene en private baten versus publieke en private lasten uit balans is door de excessieve politie-inzet die ten behoeve van een evenement nodig is». Het verlangen van een tegemoetkoming in de kosten van politie-inzet is naar het oordeel van de werkgroep gerechtvaardigd voor situaties waarin met regelmaat sprake is van een verstoring van dat evenwicht. De achterliggende gedachte hierbij is dat de balans tussen algemeen en privaat belang vanwege de excessieve inzet van politie, soms doorslaat in het voordeel van het private belang. Als hiervan sprake is, is het niet langer vanzelfsprekend dat de kosten, die verbonden zijn aan het doorgang laten vinden van een evenement, uit algemene middelen worden betaald, aldus de werkgroep. Aan het bestaan van het private belang en de constatering dat bij grootschalige evenementen excessieve kosten voor politie-inzet worden gemaakt die in hoge mate ten goede komen aan dit particuliere belang, kan naar de mening van de werkgroep dan ook de rechtvaardiging worden ontleend om deze kosten aan de organisator door te berekenen. De werkgroep meent dan in elk geval bij de politie-inzet bij wedstrijden in het betaalde voetbal sprake is van een verstoorde balans en dat op termijn kan blijken dat ook andere evenementen aan deze criteria voldoen. De mogelijkheid tot doorberekening van politiekosten dient in een wet in formele zin te worden neergelegd. Voor bovengenoemde situaties heeft de werkgroep een voorstel voor een wettelijke regeling ontwikkeld. Een landelijke regeling wordt door de werkgroep van wezenlijk belang geacht om «shop»-gedrag van organisatoren te voorkomen.

3. Handhaving van de openbare orde; een kerntaak van de overheid

Het kabinet onderschrijft de uitgangspunten die door de werkgroep zijn gehanteerd, maar komt tot een andere afweging. De taken van de politie zijn te onderscheiden in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. De kosten, waarvan de werkgroep heeft voorgesteld deze door te berekenen aan organisatoren van voetbalwedstrijden, worden gemaakt op het gebied van de handhaving van de openbare orde. De uitoefening van deze taak bestaat – in de meest elementaire vorm – uit het voorkomen, beheersen en beëindigen van rellen, vernielingen en vechtpartijen. In ernstige en grootschalige gevallen zal hierbij de mobiele eenheid worden ingezet. Zoals de werkgroep ook al aangeeft, worden bij evenementen eveneens taken uitgevoerd, die kunnen worden gekwalificeerd als het «in goede banen leiden» van het evenement. Het betreft doorgaans activiteiten ter preventie van ordeproblemen, zoals verkeersregulering, controle op de uitvoering van vergunningvoorschriften door de organisatoren en surveillance. Ook de uitvoering van deze taken kunnen worden ondergebracht bij de handhaving van de openbare orde.

¹ «Maathouden; een kader voor doorberekening van toelatings- en handavingskosten», rapport in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, juni 1996.

² Advies van de commissie Toetsing wetgevingsprojecten (commissie-Kortmann) inzake het conceptvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van de bevoegdheid een bijdrage in de politiekosten te verlangen, november 1993.

Bezien we de praktijk met betrekking tot de inzet van politie, dan stuiten we op het volgende beeld. De uitvoering van preventieve activiteiten bij voetbalwedstrijden vergt een relatief bescheiden inzet van de politie. Van deze direct aan de organisatie van het evenement verbonden politie-activiteiten kan – afzonderlijk bezien – niet worden geoordeeld dat doorgaans sprake is van een excessieve inzet van politie.

Van excessieve inzet van politie is wel sprake ten aanzien van de politie-activiteiten die nodig zijn ter beheersing van daadwerkelijke en veelal grootschalige ordeverstoringen. Het gaat daarbij voornamelijk om de inzet van mobiele eenheid en de begeleiding van supporters naar (uit)wedstrijden.

Het kabinet is van mening dat de handhaving van de openbare orde in deze klassieke vorm, een van de wezenlijke en eigenlijke kerntaken is van de overheid. Burgers hebben in hoge mate recht op bescherming tegen onveiligheid als gevolg van ordeverstoringen in het publieke domein. Daarbij kan geen onderscheid worden gemaakt naar personen of de aanleiding van de ordeverstoring. Dat de openbare orde wordt verstoord als gevolg van het organiseren van een voetbalwedstrijd, een popconcert of een demonstratie is daarbij niet relevant: het gaat erom dat (de vrees bestaat dat) de openbare orde wordt verstoord en dat de burgemeester te allen tijde primair verantwoordelijk is voor het handhaven van deze orde. Zijn taak bestaat uit het zorgdragen voor de geschetste bescherming van de burger in het publieke domein. Aangezien het hier – zoals gesteld – gaat om activiteiten die tot de kerntaak van de overheid kunnen worden gerekend, is het kabinet van mening dat de daaraan verbonden kosten uit de algemene middelen dienen te worden bekostigd.

Bij de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde bedient de burgemeester zich van de politie. Dit neemt niet weg dat de organisator van een publieksevenement ten minste mede verantwoordelijk is voor de rust en veiligheid tijdens en rondom het evenement. De organisator van een evenement dient dan ook de nodige maatregelen en voorzieningen te treffen die een positief effect hebben op de veiligheid. De burgemeester kan in het kader van zijn vergunningenbeleid voorwaarden stellen en voorschriften verbinden aan het organiseren van een evenement. Op deze wijze moet getracht worden de noodzakelijke inzet van politie terug te brengen. Door doorberekenen van politiekosten mogelijk te maken, zou de opvatting kunnen postvatten dat de organisator de verantwoordelijkheid voor veiligheid rondom evenementen kan «afkopen». Dit zou een ongewenste ontwikkeling zijn. Bij het tegengaan van ordeverstoringen rondom voetbalwedstrijden zullen overheden, KNVB, clubs, supportersverenigingen én individuele supporters ieder hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Doorberekening van politiekosten levert naar de mening van het kabinet geen bijdrage aan de oplossing van de vraagstukken rondom het tegengaan van wanordelijkheden.

Op basis van het bovenstaande komen wij tot de slotsom dat de werkgroep-Mans weliswaar een systematiek heeft ontwikkeld waarbij het marktmechanisme geen grip krijgt op de beslissing rondom de inzet van politie, maar dat het doorberekenen van politiekosten aan particulieren principieel onjuist is. Het kabinet is dan ook van mening dat de introductie van de mogelijkheid om politiekosten te kunnen doorberekenen, niet gewenst is.

In relatie met dit kabinetsstandpunt zal de taakstelling, zoals opgenomen in de ontwerp-begroting 2000 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ongedaan worden gemaakt in de ontwerp-begroting voor het jaar 2001.

4. Terugdringen van de politie-inzet bij voetbalwedstrijden

De aanleiding tot de wens van sommigen om tot doorberekening over te gaan is gelegen in de – door de werkgroep-Mans terecht aangegeven – constatering dat er onevenredig veel politiecapaciteit wordt ingezet ten behoeve van wedstrijden in het betaalde voetbal. Ondanks het afzien van de mogelijkheid om politiekosten door te berekenen, zijn wij van mening dat de kosten die met het hiervoor genoemde type evenement gepaard gaan zoveel als mogelijk moeten worden teruggebracht. Een van de middelen om dit te bereiken is het doorvoeren van (fysieke en organisatorische) veiligheidsmaatregelen die de politie-inzet kunnen doen afnemen. Organisatoren van evenementen hebben zelf een primaire verantwoordelijkheid om de rust en de veiligheid rondom het evenement te waarborgen. Deze organisaties dienen dan ook maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen die een positief effect hebben op de veiligheid. Met betrekking tot het betaalde voetbal betekent dit onder meer dat de clubs en de KNVB uitvoering dienen te geven aan de punten die wij hebben genoemd in onze reacties op het rapport-Stekelenburg (TK 1998–1999, 25 232, nrs. 14 en 15). Het gaat hierbij om begeleiding van voetbal-supporters door de clubs, de handhaving van stadionverboden en de invoering van een uitkaart- of goldcardsysteem. Alle betrokkenen (korpsbeheerders, VNG, politie, KNVB, BOVS, VWS en BZK) zijn van mening dat toepassing van dit laatste systeem een nuttige bijdrage kan leveren aan het voorkomen van ongeregeligheden. Aangezien de bepaling van het benodigd aantal agenten per wedstrijd mede afhankelijk is van het vertrouwen van de burgemeester en de politie in de veiligheidsorganisatie van de clubs en de KNVB, zal het nemen van adequate maatregelen door de organisatoren zelf een positieve invloed hebben op het terugdringen van het aantal in te zetten politiemensen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals