

Vergaderjaar 2000–2001

**26 345**

**Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002**

**Nr. 51**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De Haag, 18 december 2000

Tijdens het algemeen overleg op 14 november jl. over particulier toezicht in het publieke domein, de inzet van vrijwilligers bij evenementen en doorberekening van politiekosten, heb ik toegezegd u nader te informeren over:

- de mogelijkheden om kosten die de gemeente maakt ten behoeve van een evenement via een heffing, leges of retributie bij de organisator van het evenement in rekening te brengen en de vraag of aanscherping van dit instrumentarium noodzakelijk is;
- de vraag of de gemeente van de opbrengst van deze heffingen extra politietoezicht kan «inhuren»;
- de mogelijkheden van gemeenten om voorschriften aan de organisator op te leggen met betrekking tot de maatregelen die de organisator van een evenement dient te nemen ter bevordering van de veiligheid rondom het evenement;
- de mogelijkheden van gemeenten om de naleving van deze voorschriften af te dwingen dan wel de sancties die volgen op de niet-naleving van deze voorschriften en de vraag of er in aanvulling op deze handhavings- en sanctiemogelijkheden behoefte is aan de invoering van een mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

In deze brief wordt op deze onderwerpen ingegaan. In paragraaf 1 worden de huidige mogelijkheden besproken om kosten die de gemeente maakt in rekening te brengen bij de organisator van een evenement. De mogelijkheden van gemeenten om aanvullend politietoezicht «in te huren» en de vraag of het bestaande heffingeninstrumentarium moet worden aangescherpt, worden besproken in paragraaf 2. In paragraaf 3 ten slotte wordt ingegaan op de voorschriften die in het kader van de handhaving van de openbare orde aan de organisator van een evenement kunnen worden gesteld.

Tevens zegde ik tijdens het genoemde algemeen overleg toe een inventarisatie (typologie) te laten uitvoeren van arrangementen, waarbij particuliere beveiligingsorganisaties zijn betrokken. Daarbij zal in relatie tot de in

het Integraal veiligheidprogramma (IVP) opgenomen voorwaarden worden onderzocht onder welke voorwaarden particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein worden ingezet en of daaromtrent nadere regelgeving nodig is. Ik zal u over dit onderwerp medio 2001 informeren.

## **1. Gemeentelijke heffingsbevoegdheden**

Op basis van artikel 229 van de Gemeentewet kunnen gemeenten rechten heffen ter zake van:

- a) het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of onderhoud zijn («gebruiksrechten»);
- b) het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten («genotsrechten»);
- c) het geven van gemakkelikheden waarbij gebruik wordt gemaakt van door of vanwege het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt («gemakkelikhedenrechten of gemakkelikhedenretributie»);

### **1.1 Gebruiks- en genotsrechten**

Als een gemeente op de veroorzaker kosten wil verhalen die zijn gemaakt ten behoeve van een evenement dan zal dat, voor zover dat langs publiekrechtelijke weg gebeurt, gebaseerd moeten worden op een van deze heffingsbevoegdheden. Het alternatief is bekostiging uit de algemene middelen. De drie varianten hebben gemeenschappelijk dat er sprake moet zijn van een concrete tegenprestatie van de gemeente voor de te betalen rechten. In de praktijk kan daarbij gedacht worden aan bijvoorbeeld het gebruik van een terrein, dat wil zeggen voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond (een gebruiksrecht), of het schoonmaken van het terrein na afloop (een genotsrecht).

Voor de gebruiks- en genotsrechten is van belang dat niet meer verhaald kan worden dan de kosten die de gemeente heeft gemaakt (artikel 229b Gemeentewet). Er mag geen winst worden gemaakt. Het gaat dan om kosten die direct of indirect (*overhead*) kunnen worden toegerekend aan de desbetreffende dienst. Niet verhaald kunnen worden kosten die verband houden met beleidsvoorbereiding, handhaving, toezicht en controle en kosten verband houdend met inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures. Onder «toezicht» moet hier worden verstaan toezicht op de naleving van (vergunning)voorschriften. De enige uitzondering hierop is de eerste controle of voldaan wordt aan de vergunningvoorwaarden. Deze kosten kunnen via legesheffing worden verhaald. Tijdens het algemeen overleg op 14 november jl. is meer in het bijzonder geïnformeerd in hoeverre de mogelijkheid tot het heffen van leges een rol kan spelen bij het verhalen van kosten op organisatoren van evenementen. De term leges komt als zodanig in de Gemeentewet niet meer voor. In de praktijk zijn dat genotsrechten als hierboven bedoeld onder b. In het geval van een vergunningaanvraag bijvoorbeeld bestaat de dienst uit het in behandeling nemen van die vergunningaanvraag. Dat betekent dat de leges ook kunnen worden geheven (al dan niet met korting) als om welke reden dan ook de vergunning niet wordt verleend. Een ander gevolg is echter dat ook uitsluitend kosten verhaald kunnen worden die verband houden met het beoordelen van de vergunningaanvraag. Zoals al aangegeven kunnen dat kosten zijn die verband houden met een eerste controle of voldaan is aan de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend. Latere

controles en het toezicht tijdens het evenement waarvoor een vergunning wordt gevraagd, kunnen niet verhaald worden via de leges voor het behandelen van de vergunningaanvraag<sup>1</sup>.

## 1.2 Vermakelijkhedenretributie

De vermakelijkhedenretributie is bij wet van 24 december 1970 (Stb. 608) in de plaats gekomen van de vermakelijkhedenbelasting. De regering zag destijds geen redenen meer om deze bijzondere verbruiksbelasting te handhaven naast de algemene verbruiksbelasting die toen werd geïntroduceerd (de onroerend-goedbelastingen). Er moet sprake zijn van één of meer gemeentelijke voorzieningen waarvoor een vergoeding wordt gevraagd, maar de gemeente hoeft niet aan te kunnen tonen wat de kosten precies zijn, dus ook niet dat niet meer dan die kosten worden verhaald. De wet maakt bovendien expliciet melding van een voorziening in de vorm van toezicht, die heffing van vermakelijkhedenretributie kan rechtvaardigen. Andere kosten die met evenementen verband houden zoals die hierboven al zijn genoemd (gebruik en schoonmaken terrein) zouden hier ook in verwerkt kunnen worden. Hieronder wordt meer uitgebreid ingegaan op de vermakelijkhedenretributie.

### *De bevoegdheid tot het heffen van een vermakelijkhedenretributie*

De bevoegdheid tot het heffen van een vermakelijkhedenretributie is opgenomen in onderdeel c van het eerste lid van artikel 229 van de Gemeentewet. Om een dergelijke retributie te kunnen heffen moet er ten eerste sprake zijn van een vermakelijkheid. Dit begrip is in de wet niet gedefinieerd, maar gelet op de wetsgeschiedenis mag er van worden uitgegaan dat dit hetzelfde begrip vermakelijkheid is als bij de voormalige vermakelijkheidsbelasting – die bij wet van 24 december 1970 (Stb. 608) is vervangen door de huidige regeling – waaronder mede begrepen werd publieksevenementen.

In de tweede plaats moet er sprake zijn van een gemeentelijke voorziening als omschreven in artikel 229 («door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebracht»). Met andere woorden: er moet sprake zijn van een (eenmalig) evenement of permanente vermakelijkheid waarvoor de gemeente één of meer voorzieningen moet treffen en dus kosten moet maken.

Aangezien het vaak niet goed mogelijk is de kosten toe te rekenen aan een bepaalde vermakelijkheid geldt niet de eis dat de retributie kostendekkend moet zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om algemene kosten die mede ten behoeve van de eigen inwoners worden gemaakt. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat ongelimiteerd kan worden geheven. Het blijft in principe gaan om vergoeding voor een bewezen dienst, dus een zekere evenredigheid moet wel in acht genomen blijven worden.

De belastingplichtige zal normaal gesproken de organisator zijn. De belastingplicht ontstaat als het belastbare feit – dus het evenement of de vermakelijkheid – zich voordoet. Het is denkbaar het belastbare feit te koppelen aan een bij de APV verplicht gestelde vergunning voor een eenmalige of permanente vermakelijkheid.

Als voorbeelden van kosten die langs de weg van de vermakelijkhedenretributie kunnen worden geheven kunnen worden genoemd het schoonmaken van het evenemententerrein en het treffen van infrastructurele voorzieningen, zoals een toegangsweg naar een stadion die zwaarder en breder uitvalt dan wanneer dat stadion er niet was geweest. Ook kan een retributie worden geheven als er sprake is van een door de gemeente getroffen bijzondere voorziening in de vorm van toezicht.

---

<sup>1</sup> Meer uitgebreid is hierop ingegaan bij de behandeling van het voorstel van wet limitering onroerend-goedbelastingen, leges en rechten (kamerstukken II 1988/89, 20 565, nr. 2). In de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Eerste Kamer is nog eens op een rij gezet welke kosten langs deze weg kunnen worden verhaald (kamerstukken I 1988/89, 20 565 nr. 140a). Op het punt van het al dan niet kunnen verhalen van kosten van handhaving heeft de regering een nader standpunt bepaald naar aanleiding van het MDW-rapport Maat houden (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 43).

Als een gemeentebestuur besluit gebruik te maken van de bevoegdheid tot het heffen van een vermoelijkhedenretributie, moet dat worden geregeld in een belastingverordening. Daarin moet een aantal zaken in ieder geval worden geregeld, zoals het belastbare feit, de belastingplichtige, de heffingsmaatstaf en het tarief. De wet bevat geeft hieromtrent geen nadere regels, zodat gemeenten daarover zelf bepalingen kunnen formuleren. Daarbij zijn zij echter wel gebonden aan algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel. In het rapport van de werkgroep-Mans is een aantal handreikingen gedaan voor de formulering van bepalingen in de belastingverordening.

Het voordeel van een regeling op lokaal niveau is dat de definitie van vermoelijkheid ook kan worden afgestemd op de lokale situatie.

## **2. Het «inhuren» van extra politietoezicht en aanscherping van het heffingeninstrumentarium**

Het komt regelmatig voor dat gemeenten betalen voor aanvullende politiediensten en/of -inzet, zonder dat hiervoor rechtstreeks financiële middelen worden geïnd bij particulieren. Veelal gaat het daarbij om extra surveillanten die door de gemeente worden bekostigd. Gedacht kan worden aan zogenoemde zomeragenten (zoals bijvoorbeeld in Harderwijk of in Zeeland) of extra inzet op uitgaansavonden. Soms worden ook bepaalde gemeentelijke taken bij de politie tegen betaling ondergebracht (zoals in het kader van de handhaving van bijzondere wetten in het bijzonder ten behoeve van het gemeentelijk vergunningsbeleid voor de horeca of onderbrenging van de parkeercontroleurs bij de politie). In Drenthe worden de kosten van de inbewaringstelling van gevonden voorwerpen door de politie in rekening gebracht bij de gemeente.

In de brief van 10 november jl. (kamerstukken II, 2000–2001, 26 345, nr. 46) gaven mijn ambtgenoot van Justitie en ik aan dat gemeenten – in het kader van het lokale veiligheidsbeleid – afspraken moeten maken met anderen over een gezamenlijke aanpak van onveiligheid. Daarbij kunnen ook afspraken worden gemaakt over de verdeling van de daarbij betrokken kosten en over aanvullende politiesurveillance. Tevens gaven wij echter aan dat – in aansluiting op het kabinetsstandpunt omtrent doorberekening van politiekosten zoals verwoord in de brief van 22 augustus jl. (kamerstukken II, 1999–2000, 26 345, nr. 40) – de kosten voor de inzet van politie geen onderdeel behoren uit te maken van deze afspraken. Aangezien dit standpunt zich uitstrekt tot alle vormen van doorberekening van politiekosten, is het niet mogelijk om de kosten van politietoezicht via de vermoelijkhedenretributie te verhalen op de organisator van een evenement.

Mede gelet op dit standpunt acht ik de mogelijkheden die gemeenten momenteel hebben om andere kosten te verhalen dan de kosten die worden gemaakt voor politietoezicht – zoals hierboven beschreven in paragraaf 1 –, afdoende.

## **3. De verantwoordelijkheid van de organisator van een evenement en de bevoegdheid van de burgemeester om voorschriften te stellen of een evenement te verbieden**

### **3.1 Inleiding**

Tijdens het algemeen overleg op 14 november jl. werd door diverse fracties de eigen verantwoordelijkheid van de organisator van een evenement benadrukt. Zoals blijkt uit de gememoreerde brief van 22 augustus jl.

onderschrijft het kabinet deze gedachte volledig. Uit deze brief citeer ik de volgende passage:

*«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.»*

Ondanks de geschetste medeverantwoordelijkheid voor de veiligheid rondom evenementen blijken organisatoren van evenementen en van wedstrijden in het betaalde voetbal niet altijd bereid te zijn de maatregelen te treffen die het lokale bestuur verlangt. Het bestuur is vervolgens gedwongen om voorschriften te stellen aan het plaatsvinden van het evenement. U verzocht mij aan te geven welke mogelijkheden gemeenten hebben om voorschriften op te leggen met betrekking tot de maatregelen die de organisator van een evenement dient te nemen ter bevordering van de veiligheid rondom het evenement. Bovendien vroeg u mij de mogelijkheden van gemeenten op een rij te zetten om de naleving van deze voorschriften af te dwingen dan wel de sancties die volgen op de niet-naleving van deze voorschriften. Bij de beschrijving daarvan zal ik – overeenkomstig uw verzoek – de vraag betrekken of er in aanvulling op deze handavings- en sanctiemogelijkheden behoefte is aan de invoering van een mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

### **3.2 De grondslag voor het opleggen van voorschriften**

Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op onder meer de openbare samenkomsten en vermaken. Evenementen en voetbalwedstrijden zijn aan te merken als dergelijke samenkomsten. De uit artikel 174 voortvloeiende taak uit zich vooral in de vergunningverlening aan de in dit artikel bedoelde samenkomsten en vermaken en het toezicht op de naleving van de – in het kader van de vergunningverlening – aan evenementen verbonden voorschriften. De bepaling omvat ook het (doen) uitvoeren van feitelijke handelingen, zoals het daadwerkelijk ontruimen van een evenemententerrein na het verbieden van het evenement. Het tweede lid van artikel 174 voegt hieraan toe dat de burgemeester bevoegd is bij de uitoefening van het toezicht de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Hiermee is tevens tot uitdrukking gebracht dat de taak van de burgemeester zich ten aanzien van deze evenementen uitstrekt tot buiten het kader van de handhaving van de openbare orde. Ook de (algemene volks)gezondheid wordt in dit kader tot het domein van de burgemeester gerekend.

<sup>1</sup> Hiervan worden uitgezonderd: (a) bioscoopvoorstellingen, (b) markten als bedoeld in artikel 151 Gemeentewet, (c) kansspelen, (d) het gelegenheid geven tot dansen in een horeca-inrichting, (e) betogingen, samenkomsten en vergaderingen, (f) optochten, (g) feesten, muziek en wedstrijden e.d. op de weg, (h) dienstverlening op de weg, (i) optreden als straatartiest e.d. en (j) speelgelegenheden. Voor de meeste van deze categorieën gelden andere (vergunning- of kennisgevings)regimes.

Elke gemeente heeft bepalingen omtrent het in goede banen leiden van evenementen opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening (APV). Sommige gemeenten hanteren daarbij een vergunningstelsel, in andere gemeenten is aan de organisator de verplichting opgelegd om een voorgenomen evenement aan te melden. De gekozen systematiek heeft geen invloed op de mogelijkheden die de gemeente heeft om voorwaarden te stellen aan een evenement of om het evenement te verbieden. In de model-APV van de VNG wordt onder «evenement» verstaan: *elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak<sup>1</sup> alsmede herdenkingsplechtigheid*. In de bepalingen is een vergunningplicht

opgenomen. Een andere voorbeeld-definitie is te vinden in de APV van de gemeente Den Haag. In artikel 113 wordt onder «evenement» verstaan: *het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een voor het publiek toegankelijke gebeurtenis, zoals een feest, kermis, optocht, braderie, wedstrijd of andere bijeenkomst tot ontspanning of vermaak, of zoals een vertoning, voorstelling of herdenking*<sup>1</sup>.

Bijna alle 33 gemeenten waar betaald voetbal wordt gespeeld hebben een afzonderlijke regeling in de APV opgenomen met betrekking tot het organiseren van wedstrijden in het betaalde voetbal.

Mocht een op een evenement gelijkende gebeurtenis niet onder de APV vallen, dan kan een burgemeester zo nodig op basis van een openbare-ordebevel (art. 172 Gemeentewet) of het noodbevel (art. 175 Gemeentewet) maatregelen nemen. Ook op basis van deze bevelen kunnen ten aanzien van dergelijke aangelegenheden beperkingen worden gesteld of kan een dergelijke gebeurtenis worden verboden.

### **3.3 Vergunningvoorschriften en weigering van de vergunning**

De burgemeester kan ten aanzien van een evenement voorschriften aan de organisator ervan opleggen betreffende de openbare orde, overlastbeperking, (verkeers)veiligheid, zedelijkheid en gezondheid. Zo kunnen aan de organisatie van een voetbalwedstrijd eisen worden gesteld met betrekking tot de omvang en de wijze van functioneren van de veiligheids- en stewardorganisatie, het aanvangstijdstip van een (risico-)wedstrijd en de wijze van vervoer van de supporters.

Indien de vrees bestaat dat het organiseren van een evenement of het spelen van de wedstrijd een verstoring van de openbare orde oplevert, kan de burgemeester de vergunning weigeren. Een dergelijke weigering leidt feitelijk tot een verbod op het doorgang vinden van het evenement of het spelen van de wedstrijd. Ook kan worden besloten tot de verlening van de vergunning onder voorwaarden, bijvoorbeeld dat de wedstrijd moet worden gespeeld zonder publiek of zonder supporters van de bezoekende club. Veelal zal bij de afweging een rol spelen de mate waarin door de organisator maatregelen zijn genomen om de veiligheid en rust te vergroten. Met betrekking tot het betaalde voetbal constateerde het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme in het jaarverslag 1999–2000 dat de in het kader van de terugdringing van voetbalvandalisme afgesproken veiligheidsmaatregelen niet op grote schaal door de clubs zijn ingevoerd. Dit kan gevolgen hebben voor de benodigde inzet van politie tijdens wedstrijden. Bij de besluitvorming omtrent het doorgang kunnen vinden van een evenement of voetbalwedstrijd kan de beschikbare politiecapaciteit een rol spelen. De beschikbare omvang van het politieapparaat dat moet worden ingezet moet groot genoeg zijn om de veiligheid en rust rondom de wedstrijd binnen aanvaardbare risico's te kunnen garanderen, daaronder begrepen de politie-inzet die nodig is om voetbalsupporters te begeleiden. In sommige APV's is de beschikbaarheid van politie als een zelfstandige toetsingsgrond opgenomen. Zo is in artikel 2.2.4 van de APV van Rotterdam bepaald dat de burgemeester de vergunning voor een grootschalig evenement in ieder geval weigert *«indien de ter handhaving van openbare orde en veiligheid noodzakelijke politiecapaciteit een zijne inziens onevenredig beroep op de beschikbare formatie doet»*.

Aangezien de risico-analyse met betrekking tot grote evenementen in het algemeen en voetbalwedstrijden in het bijzonder tot vlak voor de wedstrijd wordt geactualiseerd, kan het voorkomen dat de burgemeester, ondanks dat hij reeds toestemming heeft gegeven, op basis van de actuele informatie tot het oordeel komt dat het evenement of de wedstrijd

---

<sup>1</sup> Ook hiervan zijn weer uitgezonderd: openbare manifestaties, bioscoopvoorstellingen, wedstrijden in het betaalde voetbal of tussen nationale elftallen en jaarmarkten of gewone marktdagen.

alsnog moet worden verboden of dat aanvullende voorschriften moeten worden opgelegd.

### **3.4 Handhaving en sancties**

Indien voorafgaand aan het plaatsvinden van een evenement blijkt dat de organisator zich niet houdt aan de daaraan gestelde voorschriften, kan de gemeente de naleving ervan afdwingen door het toepassen van bestuursdwang dan wel het opleggen van een last onder dwangsom.

Indien aan de niet-naleving van de voorschriften ernstige gevolgen zijn verbonden, kan dit leiden tot intrekking van een eenmaal verleende vergunning of toestemming. Hiervan zal al snel sprake zijn indien uit de niet-naleving van de voorschriften de verwachting voortvloeit dat dit kan leiden tot verstoringen van de openbare orde.

Ik acht het niet noodzakelijk om in aanvulling op bovenstaande handhavings- en sanctiemogelijkheden de bevoegdheid in het leven te roepen om een bestuurlijke boete op te leggen. Hierbij neem ik mede in aanmerking dat de voorschriften die de burgemeester stelt dienen ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde. Het niet naleven van dergelijke voorschriften kan derhalve een ordeverstoring tot gevolg hebben. Een dergelijke ernstige consequentie betekent dat het niet naleven van voorschriften niet voor lief mag worden genomen op straffe van een boete die achteraf wordt opgelegd. In dit licht gezien en gelet op het bestaande handhavingsinstrumentarium, is de verwachting dat van de invoering van een bestuurlijke boete tevens een preventieve werking uitgaat een onvoldoende sterk motief om een nieuw instrument in het leven te roepen.

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