

Aan de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
Postbus 20011
2511 EA DEN HAAG



Zeast 6 juni 2005

Uw kenmerk 2005-0000077323

Ons kenmerk HKe/05227

Doorkiesnr. 0343 - 499365

Faxnr. 0343 - 499187

Onderwerp Conceptwetsvoorstel bijdrage politiekosten bij publieksevenementen

Zeer geachte heer Remkes,

Op 3 mei jongstleden heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ons per brief verzocht om een advies inzake het conceptwetsvoorstel Bijdrage politiekosten bij publieksevenementen.

Allereerst willen wij benadrukken dat de KNVB onaangenaam is verrast door de wijze waarop dit conceptwetsvoorstel aan hem is gezonden. De KNVB heeft bij herhaling de toezegging gekregen dat hij tijdig bij het onderhavige dossier zou worden betrokken. In de diverse contacten en besprekingen van de afgelopen periode is nimmer melding gemaakt van het (naar buiten brengen van het) conceptwetsvoorstel terwijl de KNVB thans wordt gedwongen om binnen het korte tijdsbestek van een maand te reageren op het concept. Ons inziens is dit niet de wijze waarop ketenpartners elkaar doorgaans behoren te informeren.

Onderstaand treft u onze eerste bevindingen aan.

Handhaving van openbare orde is een klassieke overheidstaak

De handhaving van de openbare orde en veiligheid is een klassieke overheidstaak. Waar de overheid van mening is dat de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het geding is, draagt zij de verantwoordelijkheid voor de reikwijdte, inzet en de kosten voor het collectieve belang. Dit standpunt werd door eerdere regeringen volledig onderschreven. Nog in 2000 stelde het kabinet de mening te zijn toegedaan dat handhaving van de openbare orde in de klassieke vorm een van de wezenlijke en eigenlijke kerntaken is van de overheid zodat de daaraan verbonden kosten uit de algemene middelen dienen te worden bekostigd. Het onderhavige conceptwetsvoorstel is echter strijdig met dit door eerdere regeringen ingenomen standpunt.

Indien de overheid desalniettemin van mening is dat een dergelijke klassieke overheidstaak (mede) door derden gefinancierd dient te worden (hetgeen wij principiële onjuist vinden), dan kan dit niet anders betekenen dan dat de betalende partij mag meebeslissen over de inzet van die middelen. De mate van inzet van de politie die wordt doorberekend aan de organisator van een evenement kan niet door de politie eenzijdig worden ingevuld. De betalende partij heeft het vanzelfsprekende recht mede te bepalen of de inzet van middelen in verhouding staat tot het beoogde doel.

Voorts verliest de overheid bij doorberekening haar primaat en monopoliepositie. Immers, nu een evenementenorganisator wellicht mee zou moeten betalen aan de handhaving van openbare orde en veiligheid, kan zij ook beslissen het daarvoor benodigde materieel (personen, voertuigen, etc.) extern in te kopen. In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt ook gesproken over een financiële prikkel die moet stimuleren tot een nadere invulling van de eigen verantwoordelijkheid. De overheid kan dan niet vanuit een monopoliepositie eisen dat een private partij bij haar inkoop. Dit leidt immers tot commercieel misbruik maken van die positie.

Maatschappelijk probleem wordt afgewenteld op private partij

Uit een onderzoek van het ministerie van VWS blijkt dat de overgrote meerderheid van de vandalen rond voetbalwedstrijden criminele antecedenten heeft. Het zijn bekenden van de politie die op wedstrijddagen hun criminele gedrag vertonen in en rond de stadions. Het is principieel onjuist dat de organisatoren van een evenement moeten opdraaien voor gedrag van vandalen waarvan bekend is dat zij bij voortduring crimineel gedrag vertonen. Met andere woorden: zonder wedstrijd waren ze elders crimineel actief geweest en had de politie elders handhaving- en opsporingscapaciteit in moeten zetten. Het is de overheid die haar verantwoordelijkheid moet nemen voor wetovertredend gedrag.

Evenementen onder druk

Het conceptwetsvoorstel is zeer ingrijpend en zal organisatoren van evenementen bij een eventuele doorberekening flink op kosten jagen en eventueel doen afzien van de organisatie van tal van evenementen. Met name dit laatste aspect wordt in het geheel niet onder ogen gezien. De overheid frustreert met mogelijke doorberekening van politiekosten evenementen die door heel veel mensen actief (als toeschouwer) en passief (via televisie en radio) worden bezocht en/of bekeken.

In dit verband is nog van belang dat door de gekozen systematiek in het conceptwetsvoorstel de mogelijkheid bestaat dat de beslissing (van de korpsbeheerder) tot doorbelasting pas wordt genomen nadat het evenement heeft plaatsgevonden. Het is voor een organisator van een evenement op voorhand niet duidelijk welke kosten exact zullen worden doorberekend. De gevolgen voor zijn (exploitatie-) begroting zijn derhalve volstrekt onbekend met alle mogelijke consequenties van dien.

Oorspronkelijke doelstelling is uit het oog verloren

De overweging om tot doorberekening van politiekosten over te gaan had destijds als doel de politie-inzet rondom evenementen verder terug te dringen. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt op geen enkele wijze ingegaan op hoe doorberekening bijdraagt aan het terugdringen van die politie-inzet. Bovendien hebben de ketenpartners, waaronder Binnenlandse Zaken, recentelijk een pakket aan maatregelen afgesproken dat wel significant bijdraagt aan een reductie van die inzet, waarmee doorberekening niet alleen overbodig wordt, maar tevens het betaald voetbal financieel dubbel zou raken.

Een evaluatie van voornoemde maatregelen staat voor 2006 gepland. Het komt ons buitengewoon vreemd voor dat kort nadat overeenstemming over deze maatregelen is bereikt, de overheid überhaupt met een voorstel tot doorberekening van politiekosten komt zonder dat er enig inzicht bestaat met betrekking tot de resultaten van de afgesproken maatregelen.

De KNVB en clubs investeren aanzienlijk om de orde en veiligheid in en rondom het stadion te optimaliseren, alsmede om de inzet van politie rondom wedstrijden terug te dringen. In het seizoen 2003/04 werd ruim dertien miljoen euro door het betaald voetbal rechtstreeks geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen.

Het afgelopen seizoen is dit bedrag toegenomen en de onlangs met de ketenpartners afgesproken maatregelen zullen wederom leiden tot een forse toename van de investeringen in veiligheidsmaatregelen door het betaald voetbal. Het lijkt ons buitengewoon onredelijk om nu ook de rekening voor de openbare orde gepresenteerd te krijgen.

Daarnaast vindt overleg plaats tussen betaaldvoetbalorganisaties en gemeenten om taken van de politie over te nemen. Dergelijke maatregelen worden genomen met het oog op het verder terugdringen van de politie-inzet. Betaaldvoetbalorganisaties zullen zich uit dergelijke overlegvormen terug gaan trekken als zij toch de rekening gepresenteerd zouden krijgen.

Wij zijn voorts van mening dat de toelichting bij het conceptwetsvoorstel onvoldoende argumenten bevat die de vergaande bijdrageregeling kan rechtvaardigen. Het is niet duidelijk welke belangen in dit verband tegenover elkaar worden afgewogen.

De ene keer wordt gesproken over de "*balans tussen het algemene belang van het evenement en het private belang van de organisator*" die "*als gevolg van een aanzienlijke inzet van politie*" zou worden "*scheefgetrokken ten faveure van het private belang*". Wat wordt echter in dezen bedoeld met "het algemene belang van een evenement"? Welke aspecten spelen hierbij een rol (stadionbezoekers, televisiekijkers)? Waarom dit belang zou moeten worden afgewogen tegen een privaat belang is onduidelijk, te meer daar geen sprake is van tegenover elkaar staande belangen.

Andere keren wordt gesproken over de "*verhouding algemene en private baten versus publieke en private lasten*" die zou worden verstoord "*door excessieve inzet van politie*". In deze formulering worden twee op zichzelf reeds aan elkaar tegengestelde termen (algemene versus private baten) gesteld tegenover twee andere, eveneens tegenover elkaar staande termen (publieke en private lasten). Wat volgens deze formulering nu precies het voorwerp van de afweging is, is daarmee onduidelijk.

Risicomijdend gedrag wordt eenzijdig afgewenteld op een private partij

Uit een evaluatie van het Auditteam bestrijding voetbalvandalisme en het jaarverslag van het CIV 2003/2004 blijkt dat burgemeesters, mede door ontoereikende risicoanalyses, een hoog risicomijdend gedrag vertonen, waardoor er onnodig veel politie wordt ingezet. Dit feit wordt in de memorie van toelichting van het conceptwetsvoorstel ook bevestigd. Zeker in die gevallen waarin de organisator van een evenement er alles aan heeft gedaan om de orde in en rond zijn private terrein te regelen, mogen de financiële gevolgen van dit risicomijdende gedrag nooit en te nimmer op de organisator van een evenement worden afgewenteld.

Rechtsongelijkheid

De uitwerking van de doorberekening van politiekosten zoals vastgelegd in het conceptwetsvoorstel leidt tot rechtsongelijkheid en willekeur. Immers, indien sprake is van een categorische aanwijzing van evenementen (bijvoorbeeld alle betaaldvoetbalwedstrijden) - die niet vatbaar is voor een rechterlijke toetsing aangezien deze aanwijzing geschiedt via een Algemene Maatregel van Bestuur - doet niet meer terzake of bij een concrete wedstrijd al dan niet sprake is van een "aanzienlijke" politie-inzet voor de vraag of een bijdrage verschuldigd is. Ook het treffen van zodanige maatregelen dat van een "extra" politie-inzet ten opzichte van de inzet in

vergelijkbare situaties niet meer kan worden gesproken, is alsdan irrelevant. Er moet in dat geval te allen tijde worden bijgedragen in de kosten van politie-inzet.

Feitelijk heeft de voorgestelde regeling tot gevolg dat kosten van in een samenleving normaal te achten inzet van politie (mede) op particulieren personen en bedrijven worden afgewenteld.

Geen objectieve controle

Binnen het huidige voorstel van doorberekening wordt volledig voorbijgegaan aan het publieke grondbeginsel van checks en balances. Het besluit betreffende de omvang van de in te zetten politie alsmede het daarop gebaseerde besluit betreffende het in rekening brengen daarvan aan een private partij, worden door dezelfde lokale autoriteiten en politie genomen. De private partij heeft daarbij onvoldoende mogelijkheden (zowel vooraf als achteraf) om deze besluitvorming te doen controleren door onafhankelijke instanties.

Kostencomponent is niet duidelijk

Vooralsnog is volstrekt onduidelijk over welke kosten wordt gesproken. Wat kost een uur politie-inzet en hoe wordt deze bepaald? Het NPI ging recentelijk uit van € 50,-, maar in België wordt een gemiddeld uurtarief van € 16,20 gehanteerd. Bovendien is op dit moment volstrekt onduidelijk wat in dezen de in aanmerking te nemen politie-inzet is. Dit betreft zowel de plaats c.q. omgeving (bijvoorbeeld politie-inzet in de binnenstad bij vrij vervoer) alsmede het type politiefunctionarissen dat voor doorberekening in aanmerking komt. De in het conceptwetsvoorstel gekozen systematiek zal leiden tot meer bureaucratie, onduidelijkheden en niet te vergeten irritatie tussen de ketenpartners die op dit gebied juist nauw behoren samen te werken.

Juridisch en wettechnische argumenten

Het conceptwetsvoorstel voldoet op belangrijke onderdelen niet aan uitgangspunten van wetgevingskwaliteit, waaronder overeenstemming met rechtsbeginselen. De KNVB heeft hieromtrent eerste adviezen ingewonnen bij enkele specialisten op het gebied van staatsrecht. In de komende periode zullen wij deze adviezen nader bespreken en laten uitwerken. Hoewel het ons op dit moment niet zinvol lijkt de juridische en wettechnische bezwaren uitputtend te noemen, willen wij hiervan enkele voorbeelden geven.

Er ontbreekt een deugdelijke regeling op grond waarvan de organisator de daadwerkelijke inzet van de politie kan controleren. Dit is echter noodzakelijk mede in verband met een eventuele terugbetaling in het geval de inzet van de politie lager is uitgevallen dan de inzet waarop de korpsbeheerder zijn besluit welke bijdrage de organisator is verschuldigd, heeft gebaseerd. De korpsbeheerder zou in alle gevallen binnen een bepaalde termijn na afloop van het evenement bij beschikking (vatbaar voor bezwaar en beroep) moeten vaststellen of de inzet van politie geringer is geweest dan waarvan bij de vaststelling van de bijdrage die de organisator moet betalen, is uitgegaan. Overigens is in het conceptwetsvoorstel niet bepaald wanneer de korpsbeheerder tot terugbetaling moet overgaan (ingeval achteraf is gebleken dat er minder politie is ingezet dan was vastgesteld) wat echter eveneens zou moeten zijn vastgelegd.

Het conceptwetsvoorstel bevat verschillende bepalingen die, gelet op de Algemene wet bestuursrecht, dan wel algemeen geldende bestuursrechtelijke notities overbodig zijn of daarmee in strijd zijn. Zo is bijvoorbeeld de regeling betreffende invordering - anders dan in de toelichting opgenomen - niet afgestemd op thans bestaande of voorziene (vierde tranche Awb) wetgeving.

Resumerend

De KNVB adviseert u geen verdere uitvoering aan dit conceptwetsvoorstel te geven. De met dit wetsvoorstel beoogde doelstellingen, met name het terugdringen van de politie-inzet, kunnen op andere (en betere) wijzen worden bewerkstelligd. De KNVB zou hieromtrent gaarne met u en de overige ketenpartners nader willen overleggen.

Hoogachtend,
KONINKLIJKE NEDERLANDSE VOETBALBOND



Mr. H.W. Kesler,
Directeur betaald voetbal