MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel schept de mogelijkheid om, in een beperkt aantal gevallen en binnen bepaalde randvoorwaarden, de kosten van de inzet van politie voor de handhaving van de openbare orde bij commerciële publieksevenementen gedeeltelijk in rekening te brengen bij de organisator van het evenement. Het wetsvoorstel heeft primair tot doel het meer in balans brengen van de publieke lasten die gepaard gaan met de inzet van politie bij bepaalde publieksevenementen ten opzichte van de baten die deze evenementen met zich brengen voor een beperkte groep particulieren. Gedoeld wordt op publieksevenementen waarbij een onevenredige inzet van politie noodzakelijk is gebleken en waarvan een of enkele private partijen een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben. Onder die omstandigheden wordt een afwijking van het uitgangspunt dat de inzet van politie een publieke taak is die uit de algemene middelen wordt bekostigd, gerechtvaardigd geacht, nu de inzet van politie voor een onevenredig groot deel ten goede komt aan het private belang. Het vragen van een bijdrage in de kosten is primair een uitwerking van de opvatting dat er een zekere evenredigheid moet bestaan tussen lusten en lasten. Het is onmiskenbaar dat publieksevenementen ook het algemeen maatschappelijk belang dienen. De kosten van de inzet van politie worden daarom, boven een drempel, voor de helft in rekening gebracht bij de organisator.

Aan dit wetsvoorstel ligt een aantal belangrijke uitgangspunten ten grondslag.
Voorop staat dat de autonome beslissingsbevoegdheid over de inzet van politie te allen tijde in handen blijft van het bevoegd gezag. De burgemeester behoudt de vrijheid om een evenement uit oogpunt van openbare orde te verbieden of aan regels te binden, en om te beslissen over het aantal politieambtenaren dat benodigd is voor de handhaving van de openbare orde bij het evenement. Particulieren krijgen geen zeggenschap over de politie en kunnen politiezorg ook niet ‘inkopen’; er komt geen *paid police*. Het adagium “wie betaalt, bepaalt” is dan ook niet aan de orde. Tegen deze achtergrond is in het wetsvoorstel gekozen om bij algemene maatregel van bestuur de publieksevenementen aan te wijzen waarvoor een bijdrage in de politiekosten is verschuldigd. Daarnaast is sprake van een gebonden beslissing door de burgemeester en vaste bedragen voor het vaststellen van de hoogte van de bijdrage. Indien een evenement is aangewezen, volgt ‘automatisch’ dat de organisator moet meebetalen aan de politiekosten.
Voorts is landelijke eenheid bij het vragen van een bijdrage in de politiekosten van wezenlijk belang; voorkomen moet worden dat organisatoren ‘*shop*-gedrag’ vertonen en op zoek gaan naar gemeenten waar geen of een lagere bijdrage wordt gevraagd. Er wordt niet onderhandeld over inzet en prijs.
Verder heeft dit wetsvoorstel alleen betrekking op de vooraf ingeschatte kosten die worden gemaakt ter voorkoming van verstoring van de openbare orde en het in goede banen leiden van een evenement. Het is niet wenselijk dat organisatoren achteraf onverwachts de rekening krijgen gepresenteerd voor extra politieoptreden dat noodzakelijk bleek om de orde te handhaven tijdens een evenement.

2. Totstandkoming van het wetsvoorstel

In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 staat met betrekking tot politiekosten de volgende passage: “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 vervolg op het Hoofdlijnenakkoord is op 8 april 2004 de notitie “Verkenning doorberekenen kosten inzet politie” aan de Tweede Kamer aangeboden.[1] Het onderhavige wetsvoorstel vormt de uitwerking van die notitie, met als leidraad het rapport “Geld speelt (g)een rol” van de werkgroep Doorberekening van politiekosten (werkgroep-Mans) uit november 1999 (zie hierna, onder 3.).[2] Ook is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel gelet op het in het kader van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit opgestelde rapport “Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten” (zie hierna, onder 4.).[3]

In mei 2005 is een voorontwerp van dit wetsvoorstel voor commentaar toegestuurd aan een aantal organisaties, met het verzoek om hun opmerkingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kenbaar te maken. Van de volgende instanties zijn adviezen ontvangen:
- de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB), brief van 6 juni 2005;
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), brief van 15 juni 2005;
- het Korpsbeheerdersberaad (KBB) en de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC), brief van 6 juni 2005;
- de Vereniging van Evenementenmakers (VVEM), de Vereniging Nederlandse Poppodia, (VNP), de Belangen Vereniging Dance (BVD), brief van 24 juni 2005.

De teneur van de reacties is kritisch. Het belangrijkste commentaar is dat handhaving van de openbare orde uit de algemene middelen moet worden bekostigd omdat het een kerntaak van de overheid is. In paragraaf 4 zal worden aangegeven om welke reden het kabinet een uitzondering op dat uitgangspunt gerechtvaardigd acht.
De VNG steunt het wetsvoorstel voor zover het gaat om het vragen van een bijdrage voor de inzet van politie bij wedstrijden in het betaald voetbal. De VNG verwacht dat het wetsvoorstel de clubs zal stimuleren om preventieve maatregelen te nemen die moeten leiden tot vermindering van de inzet van politie.
Een groot deel van de ontvangen commentaren heeft betrekking op de hoofdelementen van het wetsvoorstel. In paragraaf 5 wordt een reactie op deze vragen integraal meegenomen. Daaruit zal blijken dat in zeer specifieke omstandigheden en onder strikte voorwaarden van organisatoren een bijdrage in de kosten van de inzet van politie wordt verlangd.

Met name het advies van de KNVB heeft aanleiding gegeven tot een aantal aanpassingen in de systematiek van het wetsvoorstel. Zo is een bepaling opgenomen die regelt dat de organisator van een publieksevenement altijd voorafgaand aan het evenement zekerheid krijgt over de hoogte van de verschuldigde bijdrage. Voorts is de rechtsbescherming voor de organisator met meer waarborgen omkleed. Daarnaast is een bepaling opgenomen die bewerkstelligt dat voor een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen omvang van inzet van politie geen bijdrage in de kosten wordt gevraagd. In feite wordt een soort drempel ingebouwd die meebrengt dat eerst boven een bepaalde inzet van politie de helft van de

1 Kamerstukken II 2003/2004, 28 824, nr. 10.
2 Dit rapport is op 24 november 1999 (kenmerk EA99/U96524) aan de Tweede Kamer gezonden.
3 Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22.

kosten wordt doorberekend. Zo wordt bereikt dat voor bijvoorbeeld wedstrijden in het betaald voetbal, waarbij de inzet van politie onder de drempel blijft, geen bijdrage wordt verlangd. Met een aantal elementen uit de ontvangen commentaren zal rekening worden gehouden bij het opstellen van de lagere regelgeving.

3. Voorgeschiedenis

Sinds de jaren ’80 is op meerdere momenten overwogen om over te gaan tot doorberekening van politiekosten en werden verschillende rapporten over dit onderwerp opgesteld. Het in 1989 verschenen rapport “Profijt en politie” van de ambtelijke werkgroep Doorberekening politiekosten geeft een overzicht van de eerdere rapporten.[4] In “Profijt en politie” wordt de aanbeveling gedaan het mogelijk te maken om kosten verbonden aan het verrichten van eigenlijke politiewerkzaamheden in die gevallen dat aan de verrichting van die werkzaamheden mede een bijzonder particulier belang wordt ontleend, door te berekenen. De regeling die de werkgroep daartoe had opgesteld, is evenwel nooit ingediend.

Nieuwe stappen zijn vervolgens gezet in 1998. In het regeerakkoord dat ten grondslag lag aan het tweede kabinet Kok werd aangekondigd dat het kabinet de (on)mogelijkheden met betrekking tot doorberekening van politiekosten wenste af te tasten. Dit resulteerde in het in 1999 verschenen rapport van de werkgroep-Mans. De werkgroep-Mans heeft zich, gegeven de afbakening in het regeerakkoord, uitsluitend gericht op het doorberekenen van de kosten van de inzet van politie bij grootschalige publieksevenementen met een recreatief karakter. De werkgroep stelde in haar rapport 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 onevenredige inzet van politie. Het verlangen van een bijdrage in de politiekosten is aangewezen wanneer dat evenwicht herhaaldelijk wordt verstoord. De werkgroep meende dat hiervan in elk geval sprake is bij de inzet van politie bij wedstrijden in het betaald voetbal. Bij brief van 22 augustus 2000 is het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport-Mans aan de Tweede Kamer aangeboden.[5] Het toenmalige kabinet onderschreef de uitgangspunten van het rapport, maar kwam tot een andere afweging dan de werkgroep. Aangezien handhaving van de openbare orde een kerntaak van de overheid is, dienen de kosten ervan uit de algemene middelen te worden bekostigd, aldus het kabinetsstandpunt.

4. De gronden en uitgangspunten van het wetsvoorstel

Handhaving van de openbare orde is een kerntaak van de overheid. Daaraan verbindt het kabinet niet als vanzelf de conclusie dat de kosten voor de uitvoering van die kerntaak onder alle omstandigheden ook geheel uit de algemene middelen dienen te worden betaald.[6] Beide zaken kunnen los van elkaar worden beschouwd. Dat een kerntaak van de overheid moet worden uitgevoerd, wordt bepaald door inhoudelijke maatstaven. Indien sprake is van een (dreigend) openbare orde probleem moet er worden opgetreden. Onafhankelijk daarvan kan

4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, werkgroep Doorberekening politiekosten, rapport “Profijt en politie”, november 1989.
5 Kamerstukken II 1999/2000, 26 345, nr. 40.
6 F.C.M.A. Michiels noemt het idee dat kerntaken van de overheid uit de algemene middelen moeten worden bekostigd een ernstig misverstand, “Doorberekening van politiekosten voor de handhaving van de openbare orde”, AA nr. 1, jan. 2005, blz. 25-27.

worden besloten dat voor de kosten van dat optreden onder omstandigheden een bijdrage wordt gevraagd.
Zoals in de inleiding al is opgemerkt blijft de autonome beslissingsbevoegdheid over de inzet van politie te allen tijde in handen van het bevoegd gezag. Uiteindelijk beslist de burgemeester over de omvang van de inzet van politie. Particulieren krijgen geen zeggenschap over de politie en kunnen politiezorg ook niet ‘inkopen’; er komt geen *paid police*. Het adagium “wie betaalt, bepaalt” is dan ook niet aan de orde. Evenmin wordt met dit wetsvoorstel het geweldsmonopolie van de overheid doorbroken. Het geweldsmonopolie berust in Nederland (behoudens de defensiemachten) bij de politie. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Politiewet is alleen de ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld te gebruiken. Dit wetsvoorstel doet hieraan niets af. De vraag of bij de handhaving van de openbare orde gebruik van geweld is aangewezen, wordt exclusief beantwoord door het bevoegd gezag, op grond van de omstandigheden ter plaatse. Het verlangen van een bijdrage voor de kosten van de inzet van politie staat daar los van.

Het wetsvoorstel heeft primair tot doel het meer in balans brengen van de publieke lasten die gepaard gaan met de inzet van politie bij bepaalde publieksevenementen ten opzichte van de baten die deze evenementen met zich brengen voor een beperkte groep particulieren.
In het verlengde van de conclusies van de werkgroep-Mans is het kabinet van oordeel dat het vragen van een bijdrage in de kosten van de inzet van politie bij publieksevenementen wenselijk is, 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 behoort het niet vanzelfsprekend te zijn dat de samenleving als geheel alle lasten draagt van de inzet van politie. Het vragen van een bijdrage in de kosten is primair een uitwerking van de opvatting dat er een zekere evenredigheid moet bestaan tussen lusten en lasten. Zonder de inzet van politie kunnen bepaalde publieksevenementen geen doorgang vinden. Terwijl de lasten voor de inzet van politie bij publieksevenementen thans door de samenleving als geheel worden gedragen, komen de lusten slechts een beperkte groep toe. Daardoor kan een disbalans ontstaan tussen publieke lasten en private baten. Onder die omstandigheden is het wenselijk om van degenen die in het bijzonder profiteren van de inzet van politie een bijdrage in de kosten te verlangen. De vraag wie bij publieksevenementen in het bijzonder profiteren van de inzet van politie kan alleen ten aanzien van concrete evenementen goed worden beantwoord. Soms zal het vooral de organisator zijn en soms private partijen met een zakelijke relatie tot de organisator; voorts kan ook het bezoekende publiek worden geschaard onder de groep die profiteert van de inzet van politie. Bij de organisator ligt evenwel het initiatief voor het evenement; hij sluit overeenkomsten met andere private partijen en bepaalt tevens de toegangsprijs van het evenement. Tegen deze achtergrond en gelet op diens centrale positie, wordt bij publieksevenementen de organisator beschouwd als de concrete verschijningsvorm van degenen die in het bijzonder profiteren van de inzet van politie. Conform het rapport van de werkgroep-Mans wordt dan ook voorgesteld de bijdrage in de kosten van de inzet van politie te vragen van de organisator. Het is aan de organisator om te beslissen of hij deze kosten al dan niet verhaalt op andere betrokken private partijen.
Dit wetsvoorstel brengt overigens niet automatisch mee dat organisatoren standaard een vaste hoge rekening gepresenteerd zullen krijgen. Zij hebben zelf invloed op de omvang van

de inzet van politie; deze is namelijk mede afhankelijk van de maatregelen die de organisator zelf neemt om openbare ordeverstoringen te voorkomen.[7]
Bij de hierboven genoemde overwegingen moet in aanmerking worden genomen dat politiecapaciteit een schaars goed is; een regiokorps bezit immers geen ongelimiteerd reservoir aan politieambtenaren. Doordat de bijdrage ten goede komt aan de politie, wordt als positief bijkomend effect van dit wetsvoorstel gezien, 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.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is ook gelet op het kader voor doorberekening van handhavingskosten dat is opgesteld in het kader van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.[8] Dit kader voor doorberekening van handhavingskosten is niet toegespitst op de politietaak. Derhalve moet op enkele onderdelen een kleine vertaalslag worden gemaakt. Voorts moet worden bedacht dat toen het kader werd opgesteld nog onverkort werd uitgegaan van de gedachte dat handhaving van de openbare orde uit de algemene middelen moet worden bekostigd omdat het een kerntaak van de overheid is. Nochtans blijkt dat het wetvoorstel strookt met de geformuleerde uitgangspunten.
In het kader voor doorberekening van handhavingskosten wordt onderscheid gemaakt tussen preventieve handhaving en repressieve handhaving. Binnen deze tweedeling moet de inzet van politie bij publieksevenementen worden gezien als preventieve handhaving. Preventieve handhaving is primair gericht op het voorkomen van overtredingen en de naleving van voorschriften. Repressieve handhaving is primair gericht op opsporing en vervolging of het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie. Het kader hanteert als uitgangspunt dat de kosten van preventieve en repressieve handhaving van wet- en regelgeving in beginsel niet in rekening moeten worden gebracht bij burgers en bedrijven, omdat handhaving niet individueel toerekenbaar is en het individuele profijt moeilijk is vast te stellen. Bovendien geldt voor preventieve en repressieve handhaving dat deze ten aanzien van een ieder gelijkelijk moeten kunnen worden uitgeoefend en dat dit niet afhankelijk mag zijn van particuliere bijdragen in de kosten. Handhaving zou dus in beginsel uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Op dit uitgangspunt formuleert het kader een aantal uitzonderingen, waaronder die gevallen waarin er sprake is van een of enkele partijen die een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben van preventieve handhavingsactiviteiten. Juist op deze uitzonderingssituatie is het voorliggende wetsvoorstel toegesneden. Hiervoor is reeds aangegeven welke partijen profijt kunnen hebben van preventieve handhavingsactiviteiten bij publieksevenementen en waarom de organisator als aanspreekpunt is gekozen.
Andere uitgangspunten ten aanzien van doorberekening van preventieve en repressieve handhavingskosten zijn: geen doorberekening van kosten van activiteiten van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard; geen doorberekening van de volledige kosten; een duidelijke relatie tussen de gemaakte en de doorberekende kosten; duidelijkheid omtrent welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend; de mogelijkheid om een toelichting te vragen op en informatie te vragen over de in rekening gebrachte kosten; een duidelijke wettelijke

7 In het jaarverslag over seizoen 2003-2004 stelt het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme ten aanzien van de inzet van politie bij betaald voetbal dat “er bij diverse wedstrijden winst te behalen is als kritisch naar de (oneigenlijke) taken van de politie wordt gekeken. Het komt (…) nog steeds voor dat de politie te gemakkelijk de gaten vult die de club laat vallen. Deze werkzaamheden worden snel gewoonte en de club wordt niet zelf gestimuleerd de nodige maatregelen te nemen”, p. 14.
8 “Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten”. Bij brief van 19 juli 1996 heeft de Minister van Justitie aangegeven dat het kabinet de aanbevelingen uit het rapport overneemt.

grondslag. Dit wetsvoorstel voorziet in die wettelijke basis en neemt de genoemde uitgangspunten in acht.
Het kader voor doorberekening van handhavingskosten stelt voorts dat – indien mogelijk – de hoogte van de gevraagde vergoeding beïnvloedbaar moet zijn voor degenen die als kostenveroorzaker worden aangemerkt. Als gezegd, de organisator heeft ook zelf invloed op de omvang van de inzet van politie; deze is namelijk mede afhankelijk van de veiligheidsmaatregelen die hij zelf neemt om verstoringen van de openbare orde te voorkomen.

Ten slotte hechten wij er aan op te merken dat de kans dat lokale autoriteiten na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk minder zorgvuldig zullen omgaan met de beschikbare politiecapaciteit omdat de kosten toch worden vergoed, niet reëel wordt geacht. Zo blijft de helft van de kosten voor de inzet van politie altijd voor eigen rekening. Voorts kan een eenmaal ingezette ambtenaar van politie niet elders worden ingezet. Daarnaast vormt de multidisciplinaire (betrokkenheid van gemeente, politie en openbaar ministerie) en zorgvuldige wijze van voorbereiding van de grotere publieksevenementen een waarborg tegen lichtvaardig omspringen met de beschikbare capaciteit. Verder is in dit verband relevant dat de organisator met de bezwaar- en beroepsprocedure een instrument heeft om te ageren tegen de hoogte van de gevraagde bijdrage indien hij onverhoopt de inzet van politie disproportioneel acht (zie hierna, onder 5.e.).

5. De hoofdelementen van het wetsvoorstel

Deze paragraaf gaat in op de hoofdelementen van het wetsvoorstel: a. de opzet van de wetgeving; b. het type evenementen waarvoor een bijdrage is verschuldigd (artikel 2); c. de procedure waarlangs de bijdrage in de politiekosten wordt verkregen (artikelen 3 en 4); d. de bijdrage in de politiekosten (artikel 5); en e. de rechtsbescherming.

a. de opzet van de wetgeving
In dit wetsvoorstel zijn de belangrijkste uitgangspunten inzake de verschuldigde bijdrage in de politiekosten uiteengezet. De criteria waaraan een evenement moet voldoen om een bijdrage te zijn verschuldigd, de procedure waarlangs de beslissing wordt genomen om de bijdrage te verkrijgen, aanduiding van het subject dat de bijdrage is verschuldigd, bepaling van de omvang van de bijdrage, en de wijze waarop de bijdrage kan worden ingevorderd. Naast dit wetsvoorstel zullen ook een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling tot stand worden gebracht. In de algemene maatregel van bestuur zullen limitatief evenementen of categorieën van evenementen worden aangewezen waarvoor een bijdrage is verschuldigd. Daarnaast worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de wijze waarop de hoogte van de verschuldigde bijdrage wordt berekend en voor welke categorieën van politieambtenaren een bijdrage is verschuldigd. Tot slot zal bij ministeriële regeling een bedrag worden vastgesteld voor de kosten van een ingezette ambtenaar van politie of een categorie van ingezette ambtenaren van politie.

b. het type evenementen waarvoor een bijdrage is verschuldigd
Dit wetsvoorstel heeft betrekking op publieksevenementen. Hieronder wordt verstaan: “voor publiek toegankelijke vermakelijkheid” (artikel 1, onder c). Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat een publieksevenement kan worden aangewezen als evenement waarvoor een bijdrage in de politiekosten is verschuldigd, indien daarbij “een commercieel belang is gediend en een onevenredige inzet van politie noodzakelijk is gebleken”.

De keuze voor vermakelijkheden is gemaakt omdat het wetsvoorstel op generlei wijze de uitoefening van de vrijheid van vereniging (artikel 8 van de Grondwet) en de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 van de Grondwet) beoogt te beperken. Betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet op de openbare manifestaties vallen niet onder het begrip vermakelijkheid. Hetzelfde geldt voor begrafenissen en herdenkingen. Het begrip vermakelijkheid brengt tot uitdrukking dat het moet gaan om evenementen met een recreatief karakter. Gedoeld wordt op evenementen die worden bezocht door publiek of waaraan wordt deelgenomen door publiek, en waarbij sprake is van vermaak of een schouwspel.

Voorts is relevant dat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op evenementen waarbij een commercieel belang is gediend. Commercieel belang wordt in financiële zin geïnterpreteerd. Dat betekent overigens niet dat de organisator zelf een winstoogmerk moet hebben. Van belang is dat één of meer direct betrokken particulieren een bijzonder belang hebben bij het politie-optreden, dat groter is dan het voordeel dat de betrokkene in het algemeen bij de uitvoering van politiewerkzaamheden geacht wordt te hebben. Bedacht moet worden dat zonder de inzet van politie een groot aantal evenementen niet vlot kunnen verlopen of wellicht zelfs geen doorgang kunnen vinden.
Door de overheid georganiseerde evenementen zullen door het criterium commercieel belang niet licht onder de reikwijdte van dit voorstel vallen. Een contra-indicatie om de aanwezigheid van een commercieel belang aan te nemen, betreft de vrije toegang tot het evenement. Het spreekt voor zich dat een evenement waarvoor een marktconforme toegangsprijs wordt gevraagd in de regel eerder een commercieel karakter heeft dan een evenement dat vrij toegankelijk is.

Verder gaat het om evenementen waarbij een onevenredige inzet van politie noodzakelijk is. Onder onevenredig wordt verstaan een inzet van politie die het algemeen belang van het evenement te boven gaat. Evenementen (of een categorie van evenementen) waarbij sprake is van een relatief beperkte inzet van politie, vallen dan ook niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De vraag wanneer de inzet van politie het algemeen belang van het evenement te boven gaat, valt niet met precisie te duiden. Een belangrijk middel om dit punt te objectiveren, betreft de vraag of sprake is van een meer dan gemiddelde inzet van politie in vergelijking met andere categorieën van publieksevenementen. Bij deze vergelijking spelen naast de omvang van de inzet van politie ook het bezoekersaantal, de duur en de frequentie van het evenement een rol.
Op dit punt wordt aldus niet uitgegaan van een absoluut getal inzake de inzet van politie, omdat de vraag of de inzet onevenredig is per geval (of per categorie van gevallen) dient te worden beoordeeld.

Ten slotte moet er ten aanzien van het betreffende type evenement zijn gebleken dat een onevenredige inzet van politie noodzakelijk was. Er moet dus sprake zijn van ervaringsgegevens op grond waarvan deze conclusie kan worden getrokken. Deze voorwaarde heeft geen betrekking op een concreet/individueel evenement, maar op het type publieksevenement.

Met de werkgroep-Mans (zie hiervoor, onder 3.), en gelet op het advies van de VNG (zie hiervoor, onder 2.), wordt geconcludeerd dat op dit moment in ieder geval het betaald voetbal voldoet aan de genoemde criteria. Bij het betaald voetbal is gebleken van een onevenredige

inzet van politie. Daarnaast gaat het om vermakelijkheden die een financieel privaat belang dienen. Ook door de hoge frequentie onderscheidt het voetbal zich van andere publieksevenementen, die veelal slechts jaarlijks plaatsvinden. Het kabinet is voornemens om deze categorie publieksevenementen bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen als evenementen waarvoor een bijdrage in de politiekosten is verschuldigd. De omvang van de inzet van politie bij het betaald voetbal wordt al vele jaren als knelpunt gezien en vertoont over de periode 1997-2005 een stijgende lijn (zie paragraaf 8).

De reikwijdte van dit wetsvoorstel is echter niet beperkt tot betaald voetbal. Ook andere evenementen die aan de hierboven genoemde eisen voldoen, kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Te denken valt bijvoorbeeld aan grootschalige dance-festivals of popconcerten. Vooralsnog bestaan echter geen voornemens om ook voor deze evenementen een bijdrage te verlangen. Onder meer gelet op de vaak lagere frequentie van deze evenementen (veelal jaarlijks) ligt de inzet van politie hierbij (relatief) lager dan bij het betaald voetbal. Het kabinet acht het wenselijk om de omvang van de inzet van politie bij de betreffende 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 goed afgewogen besluit worden genomen of ook voor andere (categorieën van) publieksevenementen een bijdrage in de kosten van de inzet van politie moet worden gevraagd.

c. de procedure

Het wetsvoorstel creëert een eigen procedure waarlangs de bijdrage in de politiekosten van de organisator van een publieksevenement wordt verkregen. De ontwikkelde systematiek ligt in het verlengde van het rapport-Mans en de bestaande besluitvormingsstructuur rondom evenementen.

In de inleiding is reeds opgemerkt dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op de vooraf ingeschatte kosten voor de handhaving van de openbare orde. Hieruit vloeit voort dat de hoogte van de verschuldigde bijdrage van tevoren kenbaar wordt gemaakt aan de organisator. Aangezien de hoogte van de verschuldigde bijdrage afhangt van de omvang van de inzet van politie is deze taak neergelegd bij degene die is belast met het gezag ten aanzien van ordehandhaving over de politie, de burgemeester. Indien voor een publieksevenement een bijdrage is verschuldigd, stelt de burgemeester de organisator voorafgaand aan het evenement bij beschikking in kennis van de hoogte van de verschuldigde bijdrage op grond van de door hem noodzakelijk geachte inzet van politie (artikel 3). Op dit punt is sprake van een gebonden beslissing die de burgmeester geen beleidsruimte laat: indien een publieksevenement is opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dan is een bijdrage verschuldigd.
Het kabinet is zich er van bewust dat dit systeem van gebonden besluitvorming indruist tegen het algemene uitgangspunt dat gemeentelijke bestuursorganen zoveel mogelijk autonomie wordt gelaten, dan wel beleidsvrijheid krijgen om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Voor dit onderwerp weegt het belang van een uniforme toepassing van de mogelijkheid om een bijdrage te vragen voor de inzet van politie evenwel zwaarder. Een belangrijk element in deze afweging is immers te voorkomen dat verschillen ontstaan die organisatoren de gelegenheid zouden geven gemeenten tegen elkaar uit te spelen of dat de kosten van de inzet van politie anderszins onderhandelbaar zouden worden.

De burgemeester neemt binnen vier weken na de datum waarop het publieksevenement heeft plaatsgevonden op grond van de daadwerkelijke inzet van politie een beschikking omtrent de hoogte van de verschuldigde bijdrage, met dien verstande dat de bijdrage nooit hoger is dan het bedrag dat voorafgaand aan het evenement kenbaar is gemaakt aan de organisator (artikel 4). Bij een eventuele hogere inzet van politie blijft de rekening gelijk, en bij een eventuele lagere inzet wordt navenant minder in rekening gebracht.
Binnen zes weken na dagtekening van de definitieve beschikking dient de bijdrage te worden betaald aan de politieregio waarbinnen het evenement heeft plaatsgevonden (artikel 6). Aangezien het gaat om kosten die de politie maakt, komt de bijdrage ten goede aan de politieregio. Om die reden is de korpsbeheerder, als vertegenwoordiger van de regio in en buiten rechte, bij niet-betaling belast met de invordering van de verschuldigde bijdrage (artikel 7 e.v.).
Een onderwerp dat de aandacht verdient, is de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot de Vierde tranche van de Awb. Met de Vierde tranche wordt de Awb aangevuld met algemene regels inzake bestuursrechtelijke geldschulden en bestuurlijke handhaving. De Vierde tranche harmoniseert en uniformeert deze regels, met als gevolg dat bij inwerkingtreding de regels betreffende deze onderwerpen in bijzondere wetten kunnen worden geschrapt. De mogelijkheid bestaat dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de Vierde tranche. Om te voorkomen dat er dan geen regels zijn voor de invordering van de verschuldigde bijdrage zijn in dit wetsvoorstel eigen regels opgenomen met betrekking tot de invordering. Deze regels kunnen vervallen bij inwerkingtreding van de Vierde tranche. In het onderhavige wetsvoorstel is voor wat betreft de regels inzake invordering gelet op de Vierde tranche. Het voert echter te ver om de gehele regeling van de Vierde tranche op te nemen en daarom is, evenals bij het wetsvoorstel inzake bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, aansluiting gezocht bij de regeling uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

d. de bijdrage in de politiekosten

De bijdrage in de politiekosten is beperkt tot de helft (artikel 5, eerste lid) van de kosten van de inzet van politie die verband houdt met het evenement en betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde (artikel 2, eerste lid). Straf(proces)rechtelijke politietaken, zoals recherchetaken, zijn uit de aard van de inzet niet vooraf voorzienbaar en komen derhalve niet voor een bijdrage in aanmerking.
Zoals in paragraaf 4 van deze memorie is aangegeven, heeft het wetsvoorstel in de eerste plaats ten doel bij commerciële publieksevenementen de verstoorde balans tussen publieke lasten en private baten te herstellen. Het doorberekenen van een deel van de kosten van de inzet van politie acht het kabinet in dit verband gerechtvaardigd. Hierbij is wel van betekenis dat ook aan commerciële publieksevenementen een algemeen belang is verbonden, dat tot uitdrukking behoort te komen in de hoogte van de bijdrage. Gelet hierop, wordt voorgesteld om de kosten van de inzet van politie te delen tussen overheid en organisator en ze niet volledig, of voor een groter deel, in rekening bij de organisatoren te brengen.[9] Hierbij zij aangetekend dat de organisator een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van openbare orde verstoringen door zelf een aantal veiligheidsmaatregelen te treffen. In onder meer het betaald voetbal gebeurt dit al en naar verwachting zal van het onderhavige wetsvoorstel op dit punt een verdere stimulerende werking uitgaan.
Daarenboven wordt bij de vaststelling van een concrete bijdrage een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen inzet van politie buiten beschouwing gelaten. In feite wordt een soort drempel ingebouwd die meebrengt dat eerst boven een bepaalde inzet van politie de helft van

9 Ook de werkgroep-Mans nam als uitgangspunt de helft van de kosten van de inzet van politie.

de kosten wordt doorberekend. Zo wordt bereikt dat voor bijvoorbeeld wedstrijden in het betaald voetbal, waarbij de inzet van politie onder de drempel blijft, geen bijdrage wordt verlangd.
Deze systematiek brengt mee dat indien de door de burgemeester noodzakelijk geachte inzet van politie niet boven de genoemde drempel uitkomt de organisator voorafgaand aan het evenement geen beschikking ontvangt. Mocht de daadwerkelijke inzet onverhoopt toch boven de opgeworpen drempel uitvallen, kan niet alsnog een bijdrage worden verlangd. Indien voorafgaand wel een beschikking is uitgegaan en de daadwerkelijke inzet valt lager uit dan de bedoelde drempel, is evenmin een bijdrage verschuldigd.

Om verschillende redenen kan een publieksevenement uiteindelijk geen doorgang vinden. Het gaat niet aan een organisator dan toch een bijdrage te laten betalen. Dit volgt ook uit de systematiek van het wetsvoorstel. Immers, op grond van artikel 4, eerste lid, volgt pas een beschikking op grond van de daadwerkelijke inzet van politie bij het publieksevenement.

e. de rechtsbescherming
Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wordt de organisator van een publieksevenement voorafgaand aan het evenement altijd geïnformeerd over de hoogte van de bijdrage (artikel 3). Dit geschiedt door de burgemeester middels een beschikking op grond van de door hem noodzakelijk geachte inzet van politie. Ook de hoogte van de verschuldigde bijdrage die is gebaseerd op de daadwerkelijke inzet van politie wordt vastgesteld bij beschikking (artikel 4). De burgemeester voorziet deze beschikkingen van een deugdelijke motivering bij bekendmaking daarvan (artikel 3:46 en 3:47 Awb). Tegen deze beschikkingen kan bezwaar en beroep worden ingesteld (artikel 7:1 en 8:1 Awb). Het bezwaar moet worden ingediend bij de burgemeester. Beroep kan worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank (artikel 8:1 Awb).
In het jaarverslag 2003-2004 van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme staat dat lokale autoriteiten vaak op zeker spelen en niet snel bereid zijn een risico te nemen door alleen op basis van informatie politie in te zetten. In diverse gevallen wordt meer politie ingezet om geen risico te willen nemen, aldus dit jaarverslag.[10] Gezien de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en gelet op het belang van een veilig verloop van voetbalwedstrijden is het gerechtvaardigd dat risico's zoveel mogelijk worden vermeden. Naar aanleiding van de nieuwe competitieopzet zijn nieuwe afspraken gemaakt tussen burgemeesters, politie, openbaar ministerie, voetbalclubs en KNVB om de inzet van politie zo beperkt mogelijk te houden. Met de bezwaar- en beroepsprocedure heeft de organisator een instrument om te ageren tegen de hoogte van de gevraagde bijdrage indien hij onverhoopt de inzet van politie disproportioneel acht.

6. Alternatieven

Om verschillende redenen is met dit wetsvoorstel voor een nieuwe publiekrechtelijke regeling gekozen. Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad biedt het privaatrecht niet de mogelijkheid tot kostenverhaal.[11]
Kostendoorberekening op vrijwillige basis biedt onvoldoende garanties voor het bereiken van een evenwichtiger balans tussen de publieke lasten die gepaard gaan met de inzet van politie bij bepaalde publieksevenementen en de baten die deze evenementen met zich brengen voor

10 Pagina 14.
11 Zie onder meer: HR 11 december 1992, AB 1993/301, m.nt. G.A. van der Veen (Brandweerkostenarrest).

een beperkte groep particulieren. Het is allerminst zeker dat hiermee de kosten van politie-inzet daadwerkelijk zouden worden teruggedrongen.

Ook de bestaande publiekrechtelijke regelingen als de op de Gemeentewet gebaseerde heffingen voor genotsrechten en vermakelijkheden 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 publieksevenement plaatsvindt en niet aan de politieregio. Het zijn echter de politieregio's die de onevenredig hoge kosten dragen van de politie-inzet die met bepaalde evenementen is gemoeid. Iedere politieregio ontvangt immers een bijdrage van het rijk waarmee het politiekorps in die regio wordt gefinancierd. De rijksbijdrage is bedoeld voor de uitvoering van de politietaak in alle tot de regio behorende gemeenten. De kosten van politie-inzet die bij bepaalde grootschalige evenementen worden gemaakt, treffen daarom ook andere gemeenten dan de gemeente waar het evenement plaatsvindt. Het komt mij niet redelijk voor de bijdrage voor deze kosten enkel ten bate te doen komen van de gemeente waar het evenement wordt georganiseerd. 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.[12] 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. Buitenland

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 publieksevenementen 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. In genoemde overeenkomst tussen politie en organisator wordt vastgelegd in welke gevallen dit zal gebeuren. Naast het voetbal vindt doorberekening van politiekosten in Engeland ook plaats bij andere evenementen, zoals muziekfestivals.

12 Kamerstukken II, 2005-2006, 29 628, nr. 25.

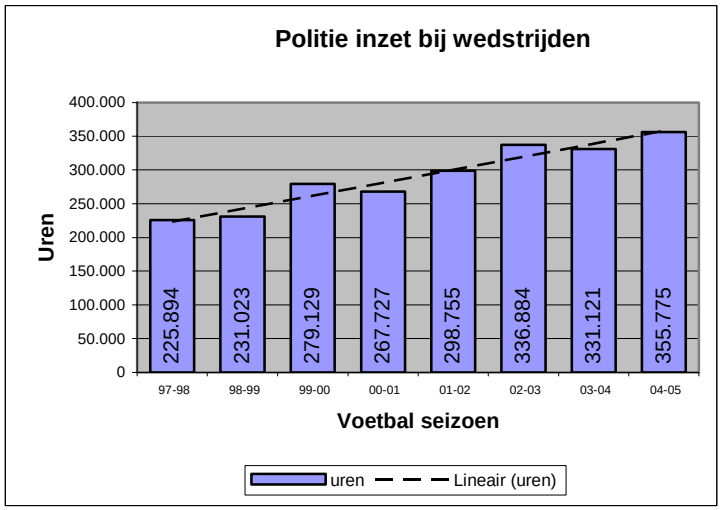
8. Cijfers

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.[13] 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.[14] Voor de goede orde dient te worden opgemerkt dat de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen minimale inzet van politie, die als drempel geldt voordat een bijdrage is verschuldigd, hierbij buiten beschouwing is gelaten.
Ter vergelijking nog het volgende. Wedstrijden in de Eredivisie vergen gemiddeld 699 uur politie-inzet. Daar kan een rechercheteam van 5 personen bijna een maand van aan een strafzaak werken. Europacupwedstrijden vergden in het seizoen 2004-2005 gemiddeld ruim het dubbele aantal uren politie-inzet, 1.416 uur. Daarvan kunnen 39 wijkagenten een hele werkweek in hun buurt surveilleren.
Uitschieters in het afgelopen seizoen waren ADO Den Haag-Ajax met een inzet van 562 politieambtenaren (4.590 uur) en Willem II-PSV met 412 politieambtenaren (4.771 uur).
De betaald voetbal organisaties hebben overigens ook een groot bedrag geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen. Daarmee geven zij, en dit is te waarderen, mede invulling aan hun verantwoordelijkheid op dit terrein. Niettemin is in toenemende mate politie-inzet noodzakelijk gebleken om de veiligheid te waarborgen. Onderstaand is de inzet in de jaren 1997 tot en met 2005 nog eens weergegeven.

Politie inzet bij wedstrijden in het betaald voetbal

97-98	**98-99**	**99-00**	**00-01**	**01-02**	**02-03**	**03-04**	**04-05**
225.894	231.023	279.129	267.727	298.755	336.884	331.121	355.775

13 Kamerstukken II 1999/2000, 26 345, nr. 40, p. 4.
14 Uitgaande van de cijfers in het seizoen 2004-2005 moet bij het bepalen van de te verwachten maximale geldelijke opbrengst van dit wetsvoorstel ten aanzien van het betaald voetbal 21.632 uur recherche-inzet in mindering worden gebracht. Dit betreft immers inzet in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en komt daardoor niet in aanmerking voor het vragen van een bijdrage.



Naar aanleiding van de nieuwe competitieopzet (2005-2006), die extra wedstrijden tot gevolg heeft, zijn nieuwe afspraken gemaakt om de politie-inzet terug te dringen. Deze afspraken moeten in elk geval leiden tot een vereffening van de benodigde extra inzet van politie. De totale politie-inzet voor het gehele seizoen mag door deze extra wedstrijden dus niet stijgen. Deze nieuwe afspraken kunnen ook leiden tot een reductie van de totale politie-inzet voor het gehele seizoen, waardoor de laatste toename van het seizoen 2004-2005, ten opzichte van de 2 daaraan voorafgaande seizoenen, ongedaan zou kunnen worden gemaakt.

9. Administratieve, bestuurs- en financiële lasten

Op rijksniveau zijn de bestuurslasten van dit wetsvoorstel zeer beperkt. Handhaving van de bepalingen vormt geen substantiële taakvermeerdering voor de rijksoverheid. De kosten voor de rijksbegroting zijn te verwaarlozen. Het toezicht op de financiën van de regio's zal mede de ontvangen bijdragen in de kosten omvatten; een belangrijke kostenfactor kan dat echter niet worden genoemd.
De burgemeester krijgt tot taak om in ieder concreet geval de organisator van een publieksevenement voordat het evenement plaatsvindt een beschikking te doen toekomen over de hoogte van de verschuldigde bijdrage op grond van de door hem noodzakelijk geachte inzet van politie. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeente zullen op dit punt minimaal zijn. De burgemeester is vanuit zijn taak voor de handhaving van de openbare orde nu al belast met het toezicht op publieksevenementen. In dat kader maakt hij een afweging van de consequenties die een evenement heeft op de orde in zijn gemeente. In sommige gemeenten is een vergunning vereist voor het houden van een evenement, in andere wordt een verplichte kennisgeving gehanteerd. In de afweging rondom de consequenties op de openbare orde betrekt de burgemeester de noodzaak om politie in te zetten. Dit wetsvoorstel voegt daar aan toe dat de burgemeester tevens de hoogte aangeeft van het bedrag dat de organisator is verschuldigd voor de noodzakelijk geachte inzet van politie. Aangezien het in rekening te brengen bedrag per uur in te zetten politieambtenaar zal worden vastgelegd in de lagere regelgeving, zal dit nauwelijks extra werk opleveren. De daarmee gepaard gaande kosten zijn verwaarloosbaar.
Gemeenten kunnen wel worden geconfronteerd met procedures tegen beschikkingen op grond van dit wetsvoorstel. Dat brengt kosten voor rechtsbijstand voor de gemeente met zich, terwijl de bijdrage ten goede komt aan de regio. Naar verwachting zal deze kwestie zich beperken tot de eerste periode na inwerkingtreding, waarna het aantal procedures zal

afnemen. Voorts is in dit verband van belang dat het aantal evenementen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, beperkt is.

Na het evenement ontvangt de organisator een beschikking van de burgemeester met de definitieve verschuldigde bijdrage. Dit is een nieuw beschikkingsmoment dat door dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Belanghebbenden kunnen bezwaar indienen en in latere fase beroep aantekenen tegen de beschikkingen. De rechterlijke macht zal kunnen worden geconfronteerd met beroepszaken van organisatoren. Naar onze inschatting hoeft niet te worden gevreesd voor het ontstaan van een aanzienlijke lastenverzwaring voor bestuur en rechterlijke macht.

Het onderhavige wetsvoorstel veroorzaakt een aanvaardbare toename van de administratieve lasten voor bedrijven (organisatoren van publieksevenementen). De administratieve lasten zullen naar schatting niet meer dan € 20.000 per jaar bedragen. De administratieve lasten hangen samen met het voldoen aan de beschikking waarin het door de organisator van het evenement verschuldigde bedrag is opgenomen.
Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Het College wijst erop dat als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures tegen de beschikking over de hoogte van de verschuldigde bijdrage en tegen de beschikking met het verschuldigde bedrag de administratieve lasten voor het bedrijfsleven boven de gestelde lastenstijging van € 20.000 euro per jaar uit zouden kunnen komen. Het college adviseert om in de algemene maatregel van bestuur duidelijke randvoorwaarden te stellen, zodat voor de organisatoren van publieksevenementen direct blijkt welke evenementen onder de reikwijdte van de wet vallen en dus worden geconfronteerd met een bijdrage in de politiekosten.
Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal met het advies van Actal rekening worden gehouden.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

Publieksevenement
Het begrip publieksevenement heeft een centrale plaats in het wetsvoorstel. Alleen voor publieksevenementen kan een bijdrage in de politiekosten worden gevraagd. Onder publieksevenement wordt verstaan elke voor publiek toegankelijke vermakelijkheid. Dit onderdeel is reeds toegelicht onder 5.b. van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, creëert de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur publieksevenementen aan te wijzen waarvoor de organisator een bijdrage is verschuldigd in de politiekosten. Deze algemene maatregel van bestuur behelst een limitatieve lijst. De organisator van een publieksevenement dat niet binnen de termen van de lijst valt, is dus geen bijdrage verschuldigd in de politiekosten.
Het tweede lid bepaalt dat aanwijzing slechts mogelijk is indien sprake is van een publieksevenement of een categorie publieksevenementen waarbij een *commercieel belang* is gediend en een *onevenredige* inzet van politie noodzakelijk *is gebleken*. Deze voorwaarden zijn reeds toegelicht onder 5.b. van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2, eerste lid, expliciteert verder dat de bijdrage in de politiekosten geldt voor de kosten voor inzet van politie die verband houdt met het evenement en betrekking heeft op handhaving van de openbare orde. Op grond van artikel 2 Politiewet 1993 heeft de politie tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Deze taak wordt onderscheiden in handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken ten dienste van de justitie. In lijn met het rapport-Mans heeft dit wetsvoorstel alleen betrekking op politie-optreden ter handhaving van de openbare orde. Het gaat dan om optreden onder gezag van de burgemeester. Handhaving van de openbare orde omvat zowel de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde als de algemene, bestuurlijke, voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. In tegenstelling tot justitieel politie-optreden is handhaving van de openbare orde niet primair gericht op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het wetsvoorstel heeft aldus geen betrekking op politieoptreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Zo kan bijvoorbeeld voor de kosten van een opsporingsonderzoek naar aanleiding van gepleegde strafbare feiten tijdens voetbalrellen geen bijdrage worden gevraagd aan de organisator van de wedstrijd.

Artikel 3

Deze bepaling sluit aan bij de bestaande besluitvormingsstructuur van publieksevenementen en bewerkstelligt dat de organisator altijd voorafgaand aan het evenement wordt geïnformeerd over de maximale hoogte van de verschuldigde bijdrage. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wordt alleen voor de inzet van politie die vooraf kan worden ingeschat een bijdrage gevraagd. Naarmate de organisator eerder een vergunning aanvraagt of kennisgeving doet van het publieksevenement, wordt ook eerder zekerheid gegeven over de hoogte van de bijdrage. Indien bij gemeentelijke verordening is bepaald dat voor het

betreffende publieksevenement een vergunning is vereist, zendt de burgemeester de beschikking met de hoogte van de bijdrage tegelijk met de vergunning aan de organisator. Indien bij gemeentelijke verordening is bepaald dat voor het betreffende publieksevenement een kennisgeving is vereist, zendt de burgemeester de beschikking met de hoogte van de bijdrage binnen vier weken na de kennisgeving aan de organisator. Wanneer de organisator de kennisgeving korter dan vier weken voor de datum van het evenement doet, zendt de burgemeester de beschikking uiterlijk een dag voor het evenement aan de organisator. Zo de door de burgemeester noodzakelijk geachte inzet van politie niet boven de inzet uitkomt die krachtens artikel 5, tweede lid, buiten beschouwing wordt gelaten, deelt de burgemeester dat mee bij vergunningverlening respectievelijk vier weken na kennisgeving.

Aangezien de hoogte van de bijdrage afhangt van de omvang van de inzet van politie is deze taak neergelegd bij degene die in dezen is belast met het gezag over de politie, de burgemeester. Indien voor een publieksevenement een bijdrage is verschuldigd, stelt de burgemeester de organisator voorafgaand aan het evenement bij beschikking in kennis van de hoogte van de verschuldigde bijdrage op grond van de door hem noodzakelijk geachte inzet van politie. Op dit punt is sprake van een gebonden beslissing die de burgmeester geen beleidsruimte laat: indien een publieksevenement is opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dan is een bijdrage verschuldigd.

Artikel 4

De burgemeester neemt binnen vier weken na de datum waarop het publieksevenement heeft plaatsgevonden op grond van de daadwerkelijke inzet van politie een beschikking omtrent de hoogte van de verschuldigde bijdrage, met dien verstande dat de bijdrage nooit hoger is dan het bedrag dat voorafgaand aan het evenement kenbaar is gemaakt aan de organisator. Bij een eventuele hogere inzet van politie blijft de rekening gelijk, en bij een eventuele lagere inzet wordt navenant minder in rekening gebracht.

Artikel 5

In lijn met het rapport-Mans wordt met deze bepaling voorgesteld om de helft van de kosten voor de inzet van politie in rekening te brengen. Daarenboven wordt bij de vaststelling van een concrete bijdrage een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen inzet van politie buiten beschouwing gelaten. In feite wordt een soort drempel ingebouwd die meebrengt dat eerst boven een bepaalde inzet van politie de helft van de kosten wordt doorberekend (zie ook het algemeen deel van de toelichting, onder 5.d.)

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de hoogte van de bijdrage in de kosten van de inzet van politie wordt berekend. Daarbij wordt gedacht aan een systeem waarbij als maatstaf wordt gebruikt de uren inzet van politie. Voorts worden bij algemene maatregel van bestuur categorieën van ambtenaren van politie aangewezen wier inzet bij een publieksevenement voor vaststelling van de bijdrage in aanmerking komt. Gedoeld wordt op ambtenaren van politie die primair aanwezig zijn voor de handhaving van de openbare orde. Te denken valt bijvoorbeeld aan de algemene politiedienst, de verkeerspolitie, de mobiele eenheid en de hondenbrigade. Ambtenaren van politie die primair aanwezig zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals de recherche, zullen niet in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Bij ministeriële regeling wordt door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een forfaitair bedrag vastgesteld voor de kosten van de inzet van een ambtenaar van politie of een categorie ambtenaren van politie.

Artikel 6

Artikel 6, eerste lid, sluit aan bij de regeling van bestuursrechtelijke geldschulden, zoals voorgesteld in de Vierde tranche van de Awb (zie artikel 4.4.1.3). De verschuldigde bijdrage dient te zijn voldaan binnen zes weken nadat de burgemeester zijn beschikking heeft genomen en bekend heeft gemaakt. De lengte van de termijn is daarmee gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep in artikel 6:7 Awb. Ook het tijdstip van de ingang van de zeswekentermijn wordt in beginsel op dezelfde wijze bepaald als bij bezwaar en beroep. Het voordeel hiervan is dat de regeling voor betrokkenen eenvoudig wordt: zich vergissen in de termijn is minder snel mogelijk. Bij overschrijving op een bank- of girorekening betekent dit, overeenkomstig het privaatrecht, dat tijdig is betaald indien het verschuldigde bedrag binnen de termijn op de rekening van de politieregio is bijgeschreven.

Het tweede lid bepaalt dat de verschuldigde bijdrage kan worden ingevorderd bij dwangbevel. Dit is overeenkomstig het geldende recht en kan ook worden teruggevonden in de Vierde tranche (afdeling 4.4.4).

Artikelen 7 en 8

Indien betaling niet binnen de gestelde termijn plaatsvindt, maant de korpsbeheerder de organisator de verschuldigde bijdrage alsnog binnen twee weken te betalen. Hierbij wordt de verschuldigde bijdrage verhoogd met de op de aanmaning betrekking hebbende kosten. Aan de organisator moet ook duidelijk worden gemaakt, dat, indien hij niet binnen de wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de beschikking met toepassing van artikel 8 zal plaatsvinden. Dit laatste betekent dat in algemene zin informatie moet worden verstrekt over de mogelijke executievormen (diverse vormen van beslag). Hierbij staat voor de belanghebbende verzet open. Ingevolge artikel 8, vierde lid, kan het verzet niet worden gegrond op de stelling dat de beschikking, bedoeld in artikel 4, eerste lid, niet is ontvangen, of dat de bij de beschikking opgelegde bijdrage ten onrechte of op een te hoge geldsom is vastgesteld. Deze bepaling komt voor in verschillende wetten van oudere (Invorderingswet 1990) en meer recente datum (Wet op de Jeugdzorg 2004) en ook in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in openbare ruimte.[15] De bepaling bewerkstelligt dat de verzetprocedure zich niet richt op de rechtmatigheid van de onderliggende beschikking. Met de inwerkingtreding van de Vierde tranche van de Awb komt deze verzetprocedure te vervallen en kan betrokkene een executiegeschil beginnen overeenkomstig artikel 438 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Van belang is dat ook bij deze executieprocedure bestuursrechtelijke vragen die verband houden met de rechtmatigheid van de onderliggende beschikking, in beginsel geen rol meer mogen spelen. Dergelijke bezwaren horen thuis in de bezwaar- of beroepsprocedures, die mogelijk aan de tenuitvoerlegging van het dwangbevel zijn voorafgegaan.

Artikel 9

[15] Kamerstukken II 2004/2005, 30101, nrs. 1-3.

Het wetsvoorstel kent twee beschikkingen en derhalve twee aanknopingspunten voor bezwaar en beroep. De eerste beschikking wordt genomen voorafgaand aan het publieksevenement en is gebaseerd op de noodzakelijk geachte inzet van politie. De tweede beschikking is gebaseerd op de daadwerkelijke inzet van politie. Uit een oogpunt van proceseconomie is het wenselijk indien niet tegen de afzonderlijke beschikkingen bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld. Artikel 9 beoogt hiervoor een voorziening te bieden, die is ontleend aan het huidige artikel 6:19 Awb (zie ook artikel 4.4.5.1 Vierde tranche van de Awb). Het eerste lid van dit artikel brengt mee dat bezwaar of beroep tegen de eerste beschikking zich mede richt tegen de tweede beschikking, voorzover de belanghebbende deze beschikking ook betwist. Deze laatste voorwaarde is opgenomen, omdat het ook kan voorkomen dat de belanghebbende die de eerste beschikking aanvecht, er geen behoefte aan heeft om de tweede beschikking aan te vechten. De belanghebbende zal dus aan het bestuursorgaan of de rechter moeten laten blijken, dat hij zich niet in de bijkomende beschikking kan vinden. Hij kan dit doen op dezelfde wijze als waarop hij enig ander standpunt in de procedure inneemt: in een schriftelijk processtuk, maar – binnen de grenzen van een goede procesorde – onder omstandigheden ook nog mondeling ter zitting. De implicatie van een en ander is, dat de bijkomende beschikking niet rechtens onaantastbaar wordt zolang het bezwaar of beroep tegen de eerste beschikking nog aanhangig is.
Het bestuursorgaan dient de belanghebbende te wijzen op de mogelijkheid om de bijkomende beschikking te betwisten; dit volgt uit de strekking van artikel 3:45 Awb. Indien de belanghebbende hangende een beroep tegen de eerste beschikking toch gewoon een bezwaarschrift tegen de bijkomende beschikking indient, dient het bestuursorgaan dit ingevolge artikel 6:15 Awb door te zenden naar de instantie waarbij het beroep aanhangig is; daaruit blijkt dan tevens dat de belanghebbende de bijkomende beschikking betwist. De strekking van artikel 9 is immers dat hangende de procedure tegen de eerste beschikking geen afzonderlijk beroep tegen een bijkomende beschikking meer mogelijk is; alleen dan wordt de proceseconomische doelstelling bereikt. Dit is in overeenstemming met de uitleg die in de jurisprudentie is gegeven aan het vergelijkbare artikel 6:19 Awb (CRvB 24 maart 1998, JB 1998, 134). Als echter op het tijdstip waarop de bijkomende beschikking wordt gegeven, geen procedure tegen de eerste beschikking (meer) aanhangig is, kan tegen de bijkomende beschikking wel afzonderlijk bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld.

Artikel 10

De verschuldigde bijdrage dient te worden terugbetaald, indien deze ten onrechte is opgelegd. De organisator ontvangt de door hem betaalde geldsom met de wettelijke rente terug.

Artikel 11

In deze bepaling wordt een algemene wettelijke evaluatiebepaling voorgesteld die ertoe strekt dat de werking van de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding in zijn geheel dient te worden onderzocht.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes