

Vergaderjaar 1999–2000

**27 039**

## **Wijziging van artikel 45 van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels ten aanzien van het vermogen van de regio's**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 17 augustus 2000

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag over het wetsvoorstel. Gaarne gaan wij hieronder in op de vragen die de leden van de fracties hebben gesteld en de opmerkingen die zij hebben gemaakt over dit wetsvoorstel.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie met ons van mening zijn, dat behoefte bestaat aan de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot de vermogensvorming bij de politieregio's. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. De vraag of de mogelijkheid moet bestaan om regels te stellen met betrekking tot de vermogensvorming is, naar ons oordeel, van een andere orde dan de vraag of en in welke mate vermogensvorming kan en mag plaatsvinden. De laatste vraag betreft de concrete uitwerking van de voorgestelde bepaling in gedelegeerde regelgeving. Daarbij spelen de adviezen van de Stuurgroep implementatie modernisering politiezorg (STIMP) inzake de vermogensposities en vermogensverevening een belangrijke rol, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven. Deze stuurgroep is ingesteld naar aanleiding van het Convenant politie 1999 (Stcrt. 26 november 1999, nr. 229, blz. 14–15) dat is gesloten tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen. In het convenant is onder meer de afspraak neergelegd dat de politieregio's in een meer gelijkwaardige financiële positie – zoals bedoeld in het regeerakkoord – moeten komen. Met het oog daarop heeft de STIMP onder andere de opdracht gekregen advies uit te brengen over de wijze waarop deze doelstelling kan worden bereikt door middel van het stellen van normen ten aanzien van de bedrijfsvoering en de financiële positie van de politieregio's, alsmede door de verdeling van middelen. Volgens afspraak in het convenant stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens de normen en de systematiek vast. De STIMP heeft inmiddels haar adviezen uitgebracht. De STIMP heeft op basis van normering van vermogensbestanddelen en met hantering van enkele uitgangspunten, per regio het normvermogen berekend, gericht op een grotere financiële gelijkwaardigheid. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer over de adviezen van de STIMP en de implementatie daarvan geïnformeerd bij brief van 3 juli 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 345, nr. 37). In verband met dit wetsvoorstel zijn met name de

rapporten en het advies met betrekking tot de vermogensverevening van belang. Deze rapporten en het advies zijn als bijlagen bij de genoemde brief aan de Tweede Kamer gevoegd.

De leden van de PvdA-fractie achten het gewenst dat de voordracht voor de in artikel 45, vijfde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Wij zouden echter – mede gelet op de overwegend technische aard van de te regelen materie – niet willen kiezen voor een dergelijke formele betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 45, vijfde lid. In dit verband wijzen wij ook op aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hier lijkt ons geen bijzondere reden als bedoeld in deze aanwijzing te bestaan, die een formele betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur rechtvaardigt, evenmin als bij bijvoorbeeld de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 44, derde lid, van de Politiewet 1993. Zoals te doen gebruikelijk bij gedelegeerde regelgeving op basis van de Politiewet 1993 die rechtstreekse consequenties heeft voor de politieregio's, zal het ontwerp van de in artikel 45, vijfde lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur, voor commentaar worden voorgelegd aan het «politieveld».

Onder vermogen, zo vervolgen wij ons antwoord aan deze leden, moet worden verstaan: het totaal van de passiefzijde van de balans, derhalve de som van eigen vermogen, de voorzieningen, de verschillende soorten reserves en de schulden die zijn aangegaan. Ook de verschillende activa-posten, zoals de (waardering van de) huisvesting, spelen hierbij echter nadrukkelijk een rol. Voor een overzicht van de vermogensposities van de 25 politieregio's verwijzen wij deze leden naar de desbetreffende tabel bij de reeds genoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juli 2000.

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts gevraagd of met de door hen aangehaalde volzin is bedoeld de politieregio's met een vermogen aan te sporen hun vermogen zo snel mogelijk te besteden. Zulks zou kunnen leiden tot een ondoelmatige besteding van publiek geld, zoals deze leden stellen. Wij hebben met de volzin bedoeld aan te geven dat de financiële middelen, die voor een bepaald tijdvak aan een regio zijn toegekend, in die periode metterdaad worden besteed overeenkomstig het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld, namelijk ten behoeve van politiezorg in de eigen politieregio. Vermogensvorming dient beperkt te blijven tot hetgeen nodig is vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering. Daarbij tekenen wij aan dat, zoals ook in de memorie van toelichting is gesteld, de politieregio's in beginsel naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan de besteding van de middelen. De verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de aan de regio's ter beschikking gestelde middelen, berust primair bij de onderscheiden politieregio's. Dit vloeit voort uit het decentrale karakter van het Nederlandse politiebestedel. Naast de verantwoordelijkheden op decentraal niveau liggen verantwoordelijkheden op rijksniveau. Wij zien de voorgestelde regeling als een nadere ondersteuning van de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de rechtmatige en doelmatige besteding van politiegelden voor zover deze vallen onder de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals ook bij de parlementaire behandeling van de Politiewet 1993 is aangegeven, is het van belang dat op rijksniveau een interventiemogelijkheid bestaat, voor het geval het ontbreken van een bepaalde mate van sturing op centraal niveau in het beheer van de regionale politiekorpsen zou leiden tot verspilling of verkeerde besteding van

In antwoord op de vraag van deze leden waarom wij, reeds voordat het advies van de STIMP is ontvangen, het standpunt hebben ingenomen dat verevening door middel van directe feitelijke afroming niet voor de hand ligt, willen wij benadrukken dat, zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, wij de voorkeur eraan geven dat politieregio's door middel van een tijdige en doelmatige besteding het bovenmatige deel van het vermogen ten goede laten komen aan de politiezorg. Het preventieve aspect staat dus voorop. Er is daarnaast een aantal praktische bezwaren te noemen tegen een feitelijke afroming van bovenmatige vermogens. Zo moet bedacht worden dat het bij vermogen niet alleen gaat om financiële middelen als zodanig maar ook om vermogen dat vastligt in bijvoorbeeld huisvesting of andere langjarige bestedingen, zoals automatisering. Een feitelijke afroming daarvan is onmogelijk.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de consequenties zullen zijn voor de organisatie en de financiële situatie van de «armere» regio's, nu wij niet kiezen voor verevening van te hoge reservevorming. Voor het advies dat de STIMP ter zake heeft uitgebracht en de implementatie daarvan, verwijzen wij naar bovengenoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin tevens is aangegeven op welke wijze de vermogenspositie van de «arme» regio's wordt versterkt, zodat zij – in relatie tot de andere regio's – in een meer gelijkwaardige financiële positie zullen komen. De STIMP heeft bouwstenen aangedragen voor normering van vermogensbestanddelen, waardoor het mogelijk is te komen tot een objectieve vergelijking van de financiële positie van regio's. In de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 45, vijfde lid, zullen – mede in relatie tot het nieuwe bekostigingsstelsel – regels worden gegeven met betrekking tot de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen, dat nodig is voor een gezonde bedrijfsvoering nu en in de toekomst.

Zoals ook is aangegeven in de bovengenoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt, waar het gaat om de aanvulling respectievelijk korting op de vermogens van «arme» en «rijke» regio's, uitgegaan van een per regio berekend normvermogen en een ruimte van 12,5% boven en 12,5% onder dat normvermogen. Zo krijgen regio's die thans een vermogen hebben dat meer dan 12,5% lager is dan het normvermogen een aanvulling tot het niveau van 12,5% onder het normvermogen. Regio's die thans een vermogen hebben van meer dan 12,5% boven het normvermogen, moeten dit vermogen terug brengen tot het niveau van maximaal 12,5% boven het normvermogen. Deze regio's dienen het surplus binnen drie jaar weg te werken door dit te besteden aan concrete politiezorg, volgens een door de regio's op te stellen en door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te beoordelen plan. Daarbij wordt een aantal strikte voorwaarden gehanteerd. De bekostiging van de aanvulling voor de regio's met een te laag eigen vermogen geschiedt door bij alle regio's 1,7% in mindering te brengen op de algemene bijdrage, die zij in 2001 en 2002 ontvangen. Deze korting dienen de korpsen te muteren op het eigen vermogen, opdat de sterkte-doelstelling niet in het gedrang komt. Daarnaast wordt van rijkswege een bijdrage van circa 28 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Op deze wijze worden uiterlijk in 2002–2003, overeenkomstig de doelstelling, de vermogens van alle regio's binnen de gewenste bandbreedte rond het normvermogen gebracht, en worden zodoende de verschillen in financiële positie tussen de regio's tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht. Met het voorgestelde artikel 45, vijfde lid, wordt een uitdrukkelijke basis gecreëerd voor

het stellen van regels met betrekking tot het vermogen, waarvoor de STIMP bouwstenen heeft geleverd.

In antwoord op de vraag van deze leden hoe lang de «rijke» regio's rijk blijven en de «arme» regio's arm, merken wij op dat deze terminologie haar waarde zal verliezen, nadat de bovenbedoelde verevening is uitgevoerd. De vermogensposities zullen alsdan binnen een aanvaardbare bandbreedte rond een normvermogen zijn teruggebracht, zodat de termen «arm» en «rijk» feitelijk niet meer van toepassing zullen zijn.

Wij hebben er op zich zelf genomen geen bezwaar tegen dat politieregio's vermogen vormen, zo antwoorden wij deze leden. Integendeel, ten behoeve van een gezonde integrale bedrijfsvoering is enige mate van reservevorming nuttig en noodzakelijk. Wij hebben er echter wel bezwaar tegen indien een regio ten laste van collectieve middelen een vermogen opbouwt dat groter is dan vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering nodig is. De STIMP heeft een drietal functies van het vermogen aangeduid. Als eerste functie is de financieringsfunctie onderscheiden. Hieronder wordt verstaan het beschikbaar hebben van eigen vermogen voor de permanente vermogensbehoefte: het permanente vermogensbeslag. Dit vermogen wordt gebruikt voor het financieren van vaste activa en het netto werkkapitaal. Als tweede functie is de bufferfunctie onderscheiden. Het gaat daarbij om het opvangen van incidentele tekorten. De buffer zou gedefinieerd kunnen worden als percentage van de algemene bijdrage. Ten derde is genoemd de weerstandsfunctie. Daarbij is van belang dat er voldoende weerstandsvermogen aanwezig is voor het opvangen van bedrijfsrisico's, zoals calamiteiten, systeemrisico's, evenementenrisico's en aansprakelijkheidsrisico's. Voor een nadere invulling van deze begrippen zij verwezen naar het eindrapport van de STIMP, Onderzoek vermogenspositie politieregio's, dat als bijlage is gevoegd bij de meergenoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juli jl.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of de recente geschiedenis niet heeft geleerd dat het hebben van omvangrijke vermogens kan leiden tot onttrekking aan politieke verantwoordelijkheid, beïnvloeding en sturing, met het risico van ondoelmatige bestedingen of juist als signaal van te ruime bekostiging. De STIMP, zo antwoorden wij, heeft op basis van normering van vermogensbestanddelen en uitgaande van enkele uitgangspunten, per regio het normvermogen berekend, gericht op een grotere financiële gelijkwaardigheid. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de vermogensvorming van de regio's binnen een zekere bandbreedte rond dit normvermogen zal liggen. Overigens, worden in en krachtens de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 906, nr. 2), die de Wet financiering lagere overheid vervangt, ook normen gesteld voor het aangaan van lang- en kortlopende leningen (met name renterisiconorm en kasgeldlimiet).

Wij vinden het principieel niet wenselijk, zo vervolgen wij ons antwoord aan deze leden, indien een regio ervoor zou kiezen collectieve middelen te reserveren voor een ander doel dan waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld of indien door cumulatie een reservevorming ontstaat die een redelijke grens van vermogensvorming door een overheidsorganisatie te boven gaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre aandacht zal worden besteed aan aspecten als de wijze van monitoring, de normen en criteria waaraan vermogensvorming moet voldoen, de grenzen die worden gesteld en de maatregelen bij overschrijding. Deze leden achten het gewenst dat bijzondere aandacht wordt gegeven aan de voor vermogen

relevante factoren en risico's. Wij denken in het kader van dit wetsvoorstel aan het stellen van regels ten aanzien van de aard, de normatieve omvang en de functies van het vermogen, de functies van het vermogen, de toegestane soorten voorzieningen, de wijze van financiering, de gewenste mate van aanhouden van liquide middelen en de omzetting in activa. Na het treffen van de vereveningsmaatregelen zal door middel van het monitoren van de vermogenspositie van de regio's goed zicht worden gehouden op de verdere ontwikkeling daarvan. Wij volgen die ontwikkeling reeds enige tijd nauwgezet. Zodoende hebben wij duidelijke verschillen in vermogenspositie tussen de regio's waargenomen. Dat is ook een reden geweest voor het maken van afspraken in het Convenant politie 1999 en als vervolg daarop het instellen van de STIMP. In het bijzonder zal in de komende jaren erop worden toegezien hoe de rijkere regio's hun overtollige reserves zullen aanwenden voor politiezorg zodat ze aan de gestelde grenzen zullen voldoen, als ook op situaties waarin regio's onverhoopt de minimum- dan wel maximumgrens die is gesteld met betrekking tot het eigen vermogen dreigen te overschrijden.

De leden van de PvdA-fractie achten het gewenst dat een eventuele vermogensvorming zichtbaar en op een voor «benchmarking» geschikte wijze wordt beschreven in de financiële verslaglegging, conform de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving. Wij ondersteunen deze wens en derhalve zal in de nog op te stellen regelgeving op basis van artikel 45, vijfde lid, daaraan ruime aandacht worden geschonken, zodat optimale helderheid over vermogen en vermogensopbouw bestaat. Zulks is in onze ogen een noodzakelijke voorwaarde om de vermogensvorming van een regio goed te kunnen blijven volgen en beter in staat te zijn om steeds een goede vergelijking tussen de regio's onderling te kunnen maken. Daarbij wordt uitgegaan van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (BCRRP) en daarnaast de toepasselijke bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving.

Een apart, maar niet te scheiden, onderdeel bij vermogensvorming betreft het lenen, beleggen en uitlenen. Het kabinetsbeleid ten aanzien van de door de leden van de fractie van de PvdA aangegeven onderwerpen, wordt ontwikkeld in het kader van het voorstel voor de Wet financiering decentrale overheden. Deze wet zal gelden voor alle «openbare lichamen», waaronder politieregio's, zoals blijkt uit artikel 1 van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de genoemde onderwerpen bevat dat wetsvoorstel onder meer de bepaling, dat het aangaan en verstrekken van leningen uitsluitend is geoorloofd in het kader van de uitoefening van de publieke taak. Aan de invulling van dit begrip is uitgebreid aandacht besteed in het Verslag en de Nota naar aanleiding van het verslag bij de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden. In beginsel is het invullen van het begrip publieke taak aan de betrokken openbare lichamen zelf, uiteraard op basis van hun wettelijke taakomschrijving. Het in- en doorlenen van middelen om daarmee inkomsten te genereren wordt in ieder geval niet tot de publieke taak gerekend.

Voorts is bepaald dat het uitzetten van overtollige middelen is toegestaan, mits deze uitzettingen een prudent karakter hebben, en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico. Over de inhoud van deze bepaling worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld. Het concept voor de bedoelde regeling is ter informatie aan de Tweede Kamer gestuurd bij de nota naar aanleiding van het verslag. Onder andere wordt daarin bepaald dat het uitzetten van gelden uitsluitend is toegestaan in de vorm van producten waarbij de hoofdsom intact blijft, bij financiële instellingen die voldoen aan de in de regeling gestelde eisen.

Op de vragen van de leden van de fractie van de VVD met betrekking tot het doel van dit wetsvoorstel, antwoorden wij als volgt. Dit wetsvoorstel moet worden gezien in verband met het gezamenlijk streven van het kabinet – in lijn met de wens van de Tweede Kamer – en de politieregio's om te komen tot een meer gelijkwaardige financiële positie van politieregio's, nu en in de toekomst. Politieregio's dienen de rijksbijdrage rechtstreeks aan te wenden ten behoeve van de politiezorg. Voorts dienen zij hun vermogensvorming te beperken tot hetgeen nodig is vanuit het oogpunt van gezonde integrale bedrijfsvoering. In dit verband is het van belang dat regels worden gegeven betreffende de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen. Het voorgestelde artikel 45, vijfde lid, eerste volzin, biedt daarvoor een uitdrukkelijke basis. De regio's dienen te voldoen aan deze regels. Ofschoon wij er vanuit gaan dat de politieregio's zich rekenschap geven van de bedoelde regels en daaraan voldoen, bestaat de mogelijkheid dat een politieregio onverhoopt niet voldoet aan deze regels. In dat verband is het – in lijn met de wens van de Tweede Kamer, zoals ook uitgedrukt in de motie-De Graaf c.s. (Kamerstukken II 1997/98, 26 064, nr. 10) – van belang dat in een voorkomend geval geïntervenieerd kan worden. Thans ontbreekt daarvoor een uitdrukkelijke basis in de Politiewet 1993. Wij stellen in dit verband voor om in artikel 45, vijfde lid, tweede volzin, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid toe te kennen om in een voorkomend geval zo nodig over te gaan tot vermindering van de rijksbijdragen die aan de desbetreffende regio op grond van artikel 44, eerste lid, beschikbaar worden gesteld.

Het onderhavige wetsvoorstel, zo vervolgen wij ons antwoord aan deze leden, biedt aan de bestaande relatief rijkere regio's de gelegenheid om aan een korting op toekomstige rijksbijdragen te ontkomen, door tijdig de bovenmatige reserves in te zetten voor politiezorg. Op deze wijze wordt voorkomen dat, zoals deze leden stellen, reserves die gevormd zijn door het voeren van een gezond financieel beheer, afgeroomd zullen worden en regio's «gestraft» zouden worden voor een in het verleden opgebouwd vermogen. Zoals gezegd, dienen de regio's met een relatief te groot vermogen het berekende overschot aan eigen vermogen binnen drie jaar om te zetten in directe politiezorg in de eigen politieregio.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd of het redelijk is politieregio's door middel van kortingen op toekomstige bijdragen van het Rijk te laten betalen voor de bovenmatige vermogens die zij door omstandigheden en op een toegestane manier hebben opgebouwd. Aan de politieregio's wordt ingevolge artikel 44, eerste lid, van de Politiewet 1993, jaarlijks een bijdrage beschikbaar gesteld met het oog op de kosten van politie. Deze bijdrage heeft grotendeels het karakter van een lumpsum. De regio's hebben een grote vrijheid bij de besteding daarvan. Een belangrijke begrenzing van deze bestedingsvrijheid ligt besloten in het doel waarvoor de uitkering beschikbaar wordt gesteld, namelijk de kosten van de politie. Wendt een regio – om welke reden dan ook – de met het oog op de kosten van de politie ter beschikking gestelde middelen, niet volledig voor dat doel aan, dan is het naar ons oordeel niet onredelijk om te intervensiëren en deze middelen te laten vloeien in het algemene politiebudget. Het is ongewenst dat een regio ten laste van collectieve middelen een vermogen opbouwt dat groter is dan vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering nodig is. Thans ontbreekt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de Politiewet 1993 voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om op te treden tegen zo'n ongewenste situatie. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is de vigerende regelgeving op rijksniveau ten aanzien van het vermogen van de politieregio's namelijk vooral gericht op uniformering van de inrichtingseisen die met betrekking tot reserves en voorzieningen aan de

begroting en de jaarrekening worden gesteld. Met dit wetsvoorstel beogen wij een expliciete wettelijke basis te bieden voor het geven van regels betreffende het vermogen van de regio's. Mede gelet op de betekenis van een gelijkwaardige financiële positie van de politieregio's, achten wij het van belang dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zo nodig kan optreden tegen de vorming en het aanhouden van bovenmatige vermogens door regio's en dat hij bij het beschikbaar stellen van middelen daarmee rekening kan houden. Met de in dit wetsvoorstel neergelegde bepaling wordt een expliciete rechtsgrond geboden voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om op te treden indien een politieregio onverhoopt in strijd met de gegeven regels over een groter vermogen beschikt dan volgens de norm aanvaardbaar is. Deze minister kan dan in een voorkomend geval het meerdere naar rato in mindering brengen op toekomstige bijdragen aan de desbetreffende regio. Deze bevoegdheid heeft, zoals gezegd, het karakter van ultimum remedium; in eerste instantie zal worden getracht via andere wegen te bevorderen dat aan de regio ter beschikking gestelde bijdragen daadwerkelijk worden aangewend voor de politiezorg. In de memorie van toelichting is in dit verband ook gewezen op de mogelijkheid om, in aansluiting op de meer algemene voorwaarden ten aanzien van de aanwending van vermogen, nadere en specifiek op de regio gerichte eisen te stellen aan de omzetting en de besteding van een boven de norm gevormd en aangehouden vermogen. Bij de afweging of in een voorkomend geval wordt overgegaan tot vermindering van de toekomstige bijdragen, kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eventuele bijzondere feitelijke omstandigheden van de betrokken regio in ogenschouw nemen, zoals de vraag of de overschrijding een tijdelijk of structureel karakter heeft en de vraag welke maatregelen de regio heeft getroffen om op zo kort mogelijke termijn weer te voldoen aan de gestelde vermogensgrenzen.

Zoals gezegd, vloeien de in mindering gebrachte middelen in het algemene politiebudget; deze middelen blijven derhalve beschikbaar voor de politie. Overigens verwachten wij dat de bevoegdheid om te korten op de rijksbijdrage in die zin haar schaduw vooruit werpt dat regio's zich aan de gegeven regels houden omdat zij weten dat zij, indien zij dat niet doen, kunnen worden gekort op de toekomstige bijdrage. Wij zien tegen deze achtergrond geen bezwaar, indien een regio niettemin niet voldoet aan de regels met betrekking tot vermogensvorming, in een voorkomend geval te besluiten tot een korting op de toekomstige bijdragen aan de desbetreffende regio.

Wij mogen nog erop wijzen dat, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven in zijn meergenoemde brief van 3 juli 2000, regio's die thans een bovenmatig vermogen hebben drie jaren de tijd krijgen om het surplus aan te wenden voor de politiezorg in de regio, conform een plan dat zij bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indienen. Onder een bovenmatig vermogen verstaan wij: een eigen vermogen dat meer dan 12,5% groter is dan het normvermogen, zoals bedoeld in het advies van de STIMP met betrekking tot de vermogensposities.

Op basis van het voorgestelde artikel 45, vijfde lid, kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluiten tot vermindering van de toekomstige rijksbijdragen. Hij kan daartoe besluiten indien een regio niet voldoet aan de gegeven regels betreffende het vermogen van de regio's. Bij de afweging of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een voorkomend geval overgaat tot vermindering van de toekomstige bijdragen spelen rekenkundige regels een rol, maar daarnaast kunnen ook bijzondere omstandigheden van de desbetreffende

regio in ogenschouw worden genomen. De toe te passen vermindering betreft een onderwerp die in de gedelegeerde regelgeving op basis van artikel 45, vijfde lid, wordt uitgewerkt.

Onder verwijzing naar hetgeen wij hiervoor hebben aangegeven in antwoord op dezelfde vraag van de leden van de PvdA-fractie, antwoorden wij dat onder vermogen moet worden verstaan: het totaal van de passiefzijde van de balans.

De leden van de VVD-fractie stellen niet te begrijpen waarom in het wetsvoorstel niet is aangegeven wat de financiële consequenties van het voorstel zijn voor de armere regio's. Zij hebben gevraagd of de middelen die beschikbaar komen voor de armere regio's geboekt worden als onderbesteding, of moeten deze worden beschouwd als boeten en als zodanig aangemerkt als inkomsten van het ministerie. In dit verband kan een onderscheid worden gemaakt tussen regio's die thans een relatief te klein vermogen hebben en anderzijds regio's die in de toekomst onverhoopt worden geconfronteerd met een relatief te klein vermogen. Waar het gaat om regio's die thans een relatief te klein vermogen hebben, is de implementatie van de adviezen van de STIMP van belang. Zoals in de meer genoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juli jl. is aangegeven, is in totaal circa 200 miljoen gulden beschikbaar, om de vermogens van deze regio's binnen de gewenste bandbreedte te kunnen brengen. Dit bedrag wordt deels gedekt door 1,7% in te houden van de algemene bijdrage aan de regio's voor de jaren 2001 en 2002. Daarnaast is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties circa 28 miljoen gulden ter beschikking gesteld. Wij gaan ervan uit dat de situatie dat regio's na de vermogensverevening opnieuw tegen de ondergrens voor de bandbreedte aanlopen, zich niet eenvoudig zal voordoen. De voorstellen voor vermogensverevening bieden ons inziens een goede basis om te komen tot een gezond financieel beheer met een passende vermogenspositie.

Volgens de leden van de CDA-fractie is enige centrale organisatie van de financiën van de politieregio in zijn algemeenheid om beheersredenen gewenst. Waar deze leden spreken van «sluipende centralisatie» wensen wij allereerst nogmaals te benadrukken dat de grondstructuur van het politiebestedel decentraal bepaald is en dat, wat ons betreft, ook blijft. Dit wetsvoorstel moet worden gezien in verband met het gezamenlijk streven van het kabinet – in lijn met de wens van de Tweede Kamer – en de politieregio's om te komen tot een meer gelijkwaardige financiële positie van politieregio's. Het is van belang dat politieregio's de door het Rijk met het oog op de kosten van de politie verstrekte bijdragen rechtstreeks aanwenden ten behoeve van de politiezorg en dat zij hun vermogensvorming beperken tot hetgeen nodig is vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering. Het onderhavige wetsvoorstel biedt in dat licht de expliciete wettelijke basis om regels te geven met betrekking tot de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen, alsmede om, in een voorkomend geval, over te gaan tot korting op toekomstige bijdragen, zodat bovenmatige vermogensvorming in de toekomst kan worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie hebben ons voorts gevraagd aan te geven wat wij vinden van de figuur van de brede doeluitkering voor de politieregio's. Bij de totstandkoming van het regionale politiebestedel is – in lijn met uitgangspunt «decentraal tenzij...» – uitdrukkelijk gekozen voor een bekostigingsstructuur die zich kenmerkt door een brede doeluitkering. Slechts in beperkte mate zou nog sprake zijn van bijzondere bijdragen voor specifieke doelen. De Politiewet 1993 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving – met name het Besluit financiën regionale politie-



korpsen (BFRP) – gaan uit van een bekostigingsstructuur met een brede doeluitkering. Wij hechten veel waarde aan deze structuur, ook voor de toekomst. In de afgelopen jaren zijn evenwel, op grond van beleidsmatige overwegingen, diverse bijzondere bijdragen ontstaan. Zoals is aangegeven in de meergenoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juli 2000, vindt – in lijn met de adviezen van de STIMP – een schoning plaats in die zin dat bijzondere bijdragen zo veel mogelijk worden opgenomen in de basisbekostiging.

Naar aanleiding van de vraag met betrekking tot een veelvuldiger inzet van de figuren van de bijzondere bijdrage en de aanvullende bijdrage, merken wij het volgende op. De bijzondere bijdrage, bedoeld in artikel 3 van het Besluit financiën regionale politiekorpsen, is bedoeld voor kosten van bepaalde activiteiten die niet door verhoging van de algemene bijdrage aan regio's kunnen worden vergoed. Een bijzondere bijdrage wordt in beginsel dan ook slechts gedurende een beperkte periode verleend. Wordt na ommekomst van die periode besloten om de activiteiten voor te zetten, dan dient bekostiging plaats te vinden uit de algemene bijdrage. De aanvullende bijdrage, bedoeld in artikel 4 van het BFRP, is bedoeld voor het geval een regio onverhoopt in financiële nood is geraakt. Een aanvullende bijdrage wordt voor ten hoogste drie jaren verstrekt. Mede gelet op het bekostigingsstelsel en het karakter van de bijzondere bijdrage en van de aanvullende bijdrage, ligt een veelvuldiger inzet daarvan niet in de rede.

Dit wetsvoorstel laat het uitgangspunt voor het bekostigingsstelsel, de brede doeluitkering, onverlet. Omdat deze benaming ook na de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel nog steeds in overeenstemming met zijn aard is en de lading dekt, zien wij geen reden om de uitkering een andere naam te geven, zoals de leden van de CDA-fractie vragen.

Deze leden hebben voorts hun verbazing uitgesproken over het feit dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over de mogelijkheid om als voorwaarde aan de algemene bijdrage te stellen dat rekening wordt gehouden met de landelijke beleidsthema's. Zij menen hiervan niets gehoord te hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij mogen deze leden herinneren aan de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel, waarin wij, in verband met de doorwerking van de landelijke beleidsthema's hebben gewezen op de in het BFRP bedoelde bevoegdheid tot gehele of gedeeltelijke terugvordering van verleende rijksbijdragen, indien blijkt dat de bijdragen niet overeenkomstig de gestelde regels zijn besteed of niet is voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de besteding van de rijksbijdragen. Eén van die voorwaarden, zo hebben wij aangegeven, kan zijn dat bij de besteding van de rijksbijdragen in voldoende mate wordt rekening gehouden met de landelijke beleidsthema's (Kamerstukken II 1999–2000, 26 813, nr. 3, blz. 4). In verband met het amendement-Rietkerk is tijdens de parlementaire behandeling van het bedoelde wetsvoorstel gesproken over de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid (artikel 43d) mede in relatie tot financiële instrumenten. De aanwijzingsbevoegdheid is bedoeld om de doorwerking van de landelijke beleidsthema's in de regionale beleids- en beheerscyclus te bevorderen. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, hebben wij in dat verband geenszins de mogelijkheid ontkend om langs de weg van het toezicht op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen de doorwerking van de landelijke beleidsthema's te bevorderen, maar is door ons de voorkeur uitgesproken voor de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid,

zijnde een instrument dat meer specifiek op die doorwerking is gericht (Handelingen II 1999/2000, blz. 4571–4572).

Wat de door de leden van de CDA-fractie bedoelde centrale beïnvloedings- en aanwijzingsinstrumenten in relatie tot de politieregio's betreft, stellen wij voorop, dat uit het decentrale karakter van de politieorganisatie voortvloeit dat de mogelijkheden op centraal niveau om te interveniëren op hoofdlijnen georiënteerd zijn. De bevoegdheden dienen ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de eenheid en kwaliteit van de politie(-zorg) in Nederland. De beheersbevoegdheden op rijksniveau betreffen grosso modo het verstrekken van financiële bijdragen voor de kosten van politie, alsmede het stellen van regels en randvoorwaarden met betrekking tot het (financiële) beheer en het stellen van regels met betrekking tot de samenwerking tussen de politiekorpsen onderling en met de Koninklijke marechaussee. Wij wijzen met betrekking tot het (financiële) beheer van de regionale korpsen op de artikelen 44 en 45 van de Politiewet 1993 en twee daarop gebaseerde besluiten: het Besluit beheer regionale politiekorpsen (BBRP) en het hiervoor reeds genoemde BFRP. Overigens, in het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – dat thans bij de Eerste Kamer ligt (Kamerstukken I 1999/2000, 26 813, nr. 219) – is voorzien in een regeling voor de totstandkoming van de landelijke beleidsthema's en de doorwerking daarvan in de regionale beleids- en beheerscyclus.

Wat het BFRP betreft kan het volgende worden gezegd. Het besluit biedt een regeling voor de vaststelling van de algemene bijdrage, de bijzondere bijdrage en de aanvullende bijdrage. Bij de voorlopige vaststelling van de algemene bijdrage kunnen bestedingsvoorwaarden worden gesteld. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op basis van artikel 7, tweede lid, van het BFRP besluiten tot gehele of gedeeltelijke terugvordering van verleende rijksbijdragen, indien uit de te overleggen bescheiden blijkt dat de bijdragen niet overeenkomstig de gestelde regels zijn besteed of niet is voldaan aan de bestedingsvoorwaarden die zijn gesteld. Aan de begroting kan goedkeuring worden onthouden, indien de begroting niet reëel sluitend is dan wel strijdig is met het recht of het algemeen financieel belang. Ook indien blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de besteding van de rijksbijdragen, kan goedkeuring aan de begroting worden onthouden, zo is in artikel 9, vijfde lid, van het BFRP bepaald. Een regio kan onder preventief toezicht worden geplaatst. Op basis van het BFRP kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de regionale beleids- en beheersstukken. Voor een meer uitgebreide inventarisatie van de financiële beheersrelatie tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de politieregio's, alsmede het financiële beheer van het korpsen, zoals dat binnen de politieregio's is geregeld, mogen wij voorts verwijzen naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 345, nr. 25).

De Politiewet 1993 kent thans de volgende aanwijzingsbevoegdheden. Op basis van artikel 16 van de Politiewet 1993 kunnen de commissaris van de Koning en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder omstandigheden aanwijzingen geven ter zake van het ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. Artikel 6, derde lid, van de Politiewet 1993 biedt de Minister van Justitie de bevoegdheid om de commandant van de Koninklijke marechaussee aanwijzingen te geven ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen terroristische aanslagen. Een min of meer vergelijkbare bevoegdheid heeft de Minister van Justitie met

betrekking tot het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Zo kan deze minister op basis van artikel 38, eerste lid, van de Politiewet 1993 aanwijzingen geven aan de korpschef van het KLPD. Het gaat bij beide bevoegdheden om de taakuitoefening van de Koninklijke marechaussee, respectievelijk het KLPD onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Van andere orde dan deze aanwijzingsbevoegdheden is de aanwijzingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 53 van de Politiewet 1993. Die aanwijzingsbevoegdheid betreft niet de taakuitvoering van de politie, maar het beheer van een regionaal politiekorps.

Tenslotte is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorzien in een nieuwe aanwijzingsbevoegdheid om de doorwerking van de landelijke beleidsthema's in de regionale beleids- en beheerscyclus te bevorderen (artikel 43d, eerste lid).

Zoals gezegd, kunnen aan de algemene bijdrage bestedingsvoorwaarden worden verbonden (artikel 2, negende lid, van het BFRP). In de nota van toelichting, zo vervolgen wij ons antwoord aan de leden van de CDA-fractie, is ter zake aangegeven, dat, om het karakter van de algemene bijdrage als lumpsum financiering zoveel mogelijk in stand te houden, voor de algemene bijdrage het uitgangspunt blijft dat deze in beginsel vrij besteedbaar is. Bij de bevoegdheid om bestedingsvoorwaarden te stellen aan de algemene bijdrage is met name gedacht aan de verwezenlijking van de beleidsthema's die op centraal niveau aandacht vragen. Tegen deze achtergrond beantwoorden wij de vraag of hier impliciet een ongeclausuleerde bevoegdheid is gegeven, ontkennend. Dit is in lijn met het decentrale karakter van de politieorganisatie en – in samenhang daarmee – het uitgangspunt dat de mogelijkheden op centraal niveau om te interveniëren op hoofdlijnen georiënteerd zijn.

Op de vraag van deze leden of het voorkomen dan wel «sanctioneren» van een te hoge reserve niet leidt tot sub-optimale bestedingen dan wel potverteren, antwoorden wij daarvoor niet bevreesd te zijn. Het blijft nodig om ten behoeve van een gezonde financiële bedrijfsvoering gelden te reserveren voor bestedingen met een duurzaam karakter (huisvesting, automatisering etc.). Het vraagstuk dat in dit wetsvoorstel aan de orde is, betreft de situatie dat regio's een dusdanig omvangrijk vermogen hebben opgebouwd of zullen opbouwen dat het vermogen dat nodig is voor een gezonde financiële bedrijfsvoering wordt overtroffen. Aan die regio's waar dat het geval is, zal worden gevraagd om dit surplus te besteden aan politiezorg. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet erop toe dat dit surplus ook daadwerkelijk de politiezorg ten goede komt. Indien dit niet het geval is, kan deze minister in het uiterste geval besluiten dat de begroting van de desbetreffende regio niet wordt goedgekeurd en dat een korting wordt toegepast op de algemene bijdrage.

Deze leden vragen of het niet wenselijk is een fonds op te richten waarin tegen een redelijke vergoeding de bovenmatige reserves worden gestort, en waaruit de minder vermogende regio's tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen. Wij kunnen ons niet vinden in dit voorstel, waarbij in feite toch weer de gedachte van een rechtstreekse overheveling van middelen van de ene regio naar de andere regio aan de orde komt. Wij geven er de voorkeur aan om – via regelgeving – te bevorderen dat regio's de rijksbijdragen daadwerkelijk aanwenden voor de politiezorg in de regio en dat de vermogensvorming van de regio's binnen de perken blijft.

De STIMP heeft, zoals gezegd, haar werkzaamheden inmiddels afgerond. In de meergenoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juli 2000, is onder meer aangegeven hoe per

regio wordt bepaald of sprake is van een bovenmatig vermogen en dat de regio's met een bovenmatig vermogen de gelegenheid hebben binnen drie jaar het surplus volledig aan te wenden voor de directe politiezorg in de regio, een en ander volgens een door de regio's op te stellen en door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te beoordelen plan. Voor de goede orde wijzen wij erop dat derhalve geen sprake is van directe interventie van rijkswegen in het vermogen van de betrokken regio's.

Naar aanleiding van de casuspositie die de leden van de CDA-fractie schetsen, willen wij beginnen met de opmerking dat – in lijn met het decentrale karakter van het Nederlandse politiebestedel – politieregio's in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen ter zake van het financiële beheer en dat in dit verband sprake is van een relatief terughoudend toezicht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naar algemene norm, zo vervolgen wij ons antwoord, dienen politieregio's geen verplichtingen aan te gaan, die uitstijgen boven hun financiële draagkracht en derhalve hun financiële zelfstandigheid bedreigen. Zulks geldt a fortiori voor risicovolle activiteiten, die een potentiële bedreiging vormen voor het (handhaven van het) begrotingsevenwicht. De begroting van een politieregio dient reëel materieel in evenwicht te zijn. In geval van activiteiten met risico's dienen in de begroting – in overeenstemming met de mate van deze risico's – middelen gereserveerd te worden bij wijze van voorziening dan wel dienen deze risico's te worden omschreven in de risico-paragraaf bij de toelichting op de begroting. Aldus is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in staat in het kader van het begrotingstoezicht deze risico's te betrekken bij de oordeelsvorming of sprake is van een evenwichtige begroting. In dit verband wordt ook verwezen naar de eerder genoemde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 1999 over de financiële activiteiten van politieregio's. De Wet financiering decentrale overheden zal ook van toepassing zijn op politieregio's. Zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel, maakt het toezicht op de politieregio's in verband met de Wet financiering decentrale overheden integraal onderdeel uit van de verslaglegging in het kader van het toezicht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen.

De leden van de D66-fractie hebben aangegeven dat zij verheugd zijn, dat wij door middel van dit wetsvoorstel uitvoering geven aan de meer genoemde motie-De Graaf c.s. Tevens hebben zij aangegeven dat zij ons standpunt delen, dat de bijdragen die aan de regio's worden verstrekt, moeten worden aangewend ten behoeve van de politiezorg en dat de vermogensvorming beperkt moet blijven tot wat uit een oogpunt van gezonde bedrijfsvoering noodzakelijk is.

Een belangrijke oorzaak van de bestaande financiële ongelijkwaardigheid tussen politieregio's, zo vervolgen wij ons antwoord aan deze leden, is terug te voeren op – zoals deze leden zelf al aangeven – het verschil in uitgangspositie na de reorganisatie van 1994. Bij de regiovorming was reeds sprake van aanzienlijke financiële verschillen tussen regio's. Regio's zijn indertijd geconfronteerd met een «bruidsschat» in de vorm van terreinen, gebouwen en materieel, die om niet zijn overgedragen, maar tegelijk ook met een «erfenis» in termen van huisvesting en personeel. Ook andere elementen hebben daarbij een rol gespeeld. Op basis van onderzoek heeft de STIMP kunnen vaststellen dat voor een aantal regio's met een te klein vermogen geldt dat zij in 1994 zijn gestart vanuit een moeilijke financiële positie. Vervolgens zijn zij er niet in geslaagd hun financiële positie aanmerkelijk te verbeteren. Een aantal andere politie-

regio's had niet zo zeer een slechte uitgangspositie, maar is in de periode na de reorganisatie van de politie door aanhoudende tekorten in de exploitatiesfeer in de problemen gekomen.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, zien wij dit wetsvoorstel mede in verband met de afspraak in het regeerakkoord, dat de Politiewet 1993 zo wordt gewijzigd, dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheersmatige en beleidsmatige voorwaarden kan stellen aan de aan de regio's ter beschikking gestelde middelen. In dit wetsvoorstel is, zoals de leden van de fractie van D66 terecht opmerken, dwingend geformuleerd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven betreffende het vermogen van de regio's. Het gaat daarbij om regels met betrekking tot de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen.

De vraag van deze leden met betrekking tot het Convenant politie 1999 en de relatie tussen dat convenant en het onderhavige wetsvoorstel, beantwoorden wij als volgt. Op 9 november 1999 hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen het Convenant politie 1999 gesloten. In het convenant is onder meer de afspraak neergelegd dat de politieregio's in een meer gelijkwaardige financiële positie – zoals bedoeld in het regeerakkoord – moeten komen. Zoals wij hiervoor reeds uiteen hebben gezet, heeft de STIMP met het oog daarop onder andere tot opdracht gekregen advies uit te brengen over de wijze waarop deze doelstelling kan worden bereikt door middel van normen ten aanzien van de bedrijfsvoering en de financiële positie van de politieregio's alsmede door de verdeling van middelen. Volgens afspraak in het convenant stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens de normen en de systematiek vast. De STIMP heeft inmiddels haar adviezen uitgebracht. Over de adviezen en de implementatie daarvan is de Tweede Kamer geïnformeerd. Met dit wetsvoorstel wordt een uitdrukkelijke basis gecreëerd voor het stellen van regels met betrekking tot het vermogen, waarvoor de STIMP bouwstenen heeft geleverd. Wij zien het onderhavige wetsvoorstel in lijn met de aangehaalde afspraak in het convenant dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de normen en de systematiek vaststelt.

De normen in de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden zijn vooral gericht op het bevorderen van een solide financieringswijze en een verantwoord «treasurybeheer». Politieregio's vallen ingevolge artikel 1 van dat wetsvoorstel onder het bereik daarvan en derhalve gelden de in die wet gestelde normen ook voor het financieringsbeleid van de politieregio's. Zoals bekend, vallen de politieregio's thans ingevolge het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Staatssecretaris van Financiën van 28 april 1994 (Stcrt. 84) onder het bereik van de Wet financiering lagere overheid. In aanvulling op de Wet financiering decentrale overheden biedt het onderhavige wetsvoorstel de expliciete rechtsbasis voor het stellen van regels met betrekking tot de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen door de politieregio's in het algemeen en biedt het de mogelijkheid om in een voorkomend geval te besluiten tot vermindering van de toekomstige rijksbijdragen.

In verband met de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden is de inpassing van een «treurystatuut» van belang. Wij zijn voornemens ter zake aansluiting te zoeken bij de regels die ingevolge het bepaalde in het BCRRP reeds met het oog op eisen van doelmatigheid en controle op regionaal niveau worden vastgesteld met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van de vermogenswaarden van de regio.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben hun verbazing uitgesproken over het voorstel om door middel van een algemene maatregel van bestuur materieel invulling te geven aan de wet. Naar ons oordeel is de te regelen materie evenwel van dien aard dat, mede gelet op hetgeen thans in de Politiewet 1993 is geregeld, niet de wet maar een vorm van gedelegeerde regelgeving, aangewezen is voor het geven van regels met betrekking tot de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen. Zoals wij hiervoor reeds hebben aangegeven, zijn naar ons oordeel, mede gelet aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, geen bijzondere redenen aanwezig voor formele betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur, in de vorm van een voorhangprocedure.

Het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel verschilt zo zeer van de materie die zal worden geregeld in het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat gelijktijdige behandeling van de wetsvoorstellen niet in de rede ligt, zo vervolgen wij ons antwoord aan de leden van de fractie van GroenLinks. Van versnippering van richtlijnen voor het vermogensbeheer is ook geen sprake. Overigens waar de vragen van deze leden zijn gebaseerd op de gedachte dat een politieregio is aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan, willen wij benadrukken dat de politieregio bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 niet als zodanig is benoemd, maar als een «(publiekrechtelijke) rechtsfiguur sui generis met uitputtend in de wet omschreven bestuursbevoegdheden en een geschillenregeling» (Kamerstukken II 1992/93, 22 562, nr. 3 , blz. 41). Ofschoon een politieregio enkele kenmerken draagt van een zelfstandig bestuursorgaan, bestaan wezenlijke verschillen tussen beide figuren. Mede gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling ter zake van de politie – waarbij het zwaartepunt niet op centraal niveau maar op decentraal niveau ligt – kan een politieregio niet worden aangemerkt als een zelfstandige bestuursorgaan volgens de definitie daarvan in de Aanwijzingen voor de regelgeving: een bestuursorgaan op het niveau van de *centrale* overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister (aanwijzing 124a).

Waar wij in de memorie van toelichting hebben gesproken over het onlangs gewijzigde BFRP, bedoelen wij het BFRP zoals dat luidt sinds de inwerkingtreding van het besluit van 24 maart 1999 tot wijziging van het BFRP (Stb. 156). Bij die gelegenheid is in het BFRP onder meer de bevoegdheid opgenomen om voorwaarden te verbinden aan de besteding van de algemene bijdrage (artikel 2, negende lid). Daarbij is, zoals in de nota van toelichting bij het genoemde besluit is aangegeven, gedacht aan bijvoorbeeld de realisatie van landelijke beleidsthema's die betrekking hebben op het gehele politiebudget, bijvoorbeeld waar het de sterkte van de politie betreft. De op basis van het onderhavige wetsvoorstel te geven regels met betrekking tot het vermogen van de regio's worden, zoals in het voorgestelde artikel 45, vijfde lid, is aangegeven, opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 45, eerste lid. Daarbij wordt gedacht aan het bestaande BFRP. Bij de te geven regels denken wij onder meer aan regels ten aanzien van de aard, de normatieve omvang en de functies van het vermogen, de toegestane soorten voorzieningen, de wijze van financiering, de gewenste mate van aanhouden van vermogen in de vorm van liquide middelen en de omzetting in activa. De STIMP levert bouwstenen voor de op basis van het voorgestelde artikel 45, vijfde lid, te geven regels met betrekking tot het vermogen.

In verband met de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks met betrekking tot het rapport van de Algemene Rekenkamer «Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk» (Kamerstukken II 1999/2000, 27 066, nr. 2) en de daarin opgenomen brief van de Minister van

Financiën, merken wij het volgende op. De passage uit de bedoelde brief moet worden gelezen in relatie tot de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden. Op grond van artikel 1, onder d, van die wet vallen politieregio's expressis verbis onder het bereik van die wet, zodat de bepalingen in die wet onverkort van toepassing zijn op het financieringsbeleid van de politieregio's. Het onderhavige wetsvoorstel interfereert niet met de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden, maar is een aanvulling daarop.

Naar aanleiding van het idee van deze leden om het vermogensbeheer van de politie centraal te laten uitvoeren, willen wij benadrukken dat de wetgever bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 uitdrukkelijk heeft gekozen heeft voor een in hoofdzaak decentraal georganiseerd politiebestedel en dat wij dit decentrale karakter ook in de toekomst wensen te handhaven, zoals wij ook bij eerdere gelegenheden in overleg met de Staten-Generaal hebben aangegeven. Naast de verantwoordelijkheden op decentraal niveau liggen verantwoordelijkheden op rijksniveau. Bij de afbakening en invulling van de onderscheiden verantwoordelijkheden hanteerde de wetgever destijds het uitgangspunt «decentraal, tenzij...». In lijn met dit uitgangspunt – dat voor ons onverkort grote waarde heeft – liggen verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het beheer, waarvan de financiën een wezenlijk onderdeel vormen, primair op regionaal niveau. In dit verband is ook van belang dat de financiële bijdrage die op basis van artikel 44, eerste lid, van de Politiewet 1993 van rijkswege aan de regio's wordt verstrekt, vrijwel geheel een lumpsum is, zodat de regio's een grote mate van beleidsvrijheid hebben en de belemmeringen voor een verantwoord, modern, efficiënt en flexibel beheer van het korps zo klein mogelijk zijn. In dit verband noemen wij ook het relatief terughoudend toezicht dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitoefent op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen, dat uitgaat van slagvaardige politieregio's.

Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, vormt dit wetsvoorstel een signaal voor de regio's, dat een tijdige en doelmatige besteding van de middelen ten behoeve van de politiezorg is geboden, in die zin dat regio's de financiële middelen, die voor een bepaald tijdvak aan een regio zijn toegekend, in die periode daadwerkelijk moeten besteden overeenkomstig het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld, namelijk ten behoeve van politiezorg in de regio en dat vermogensvorming beperkt blijft tot hetgeen nodig is vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering.

Naar ons oordeel is de bevoegdheid om te korten op toekomstige bijdragen aan een regio zeer wel realistisch en handhaafbaar, zo antwoorden wij deze leden. Wij tekenen daarbij aan, dat deze bevoegdheid naar verwachting haar schaduw vooruit werpt in die zin, dat regio's zich aan de gegeven regels houden omdat zij weten dat zij, indien zij dat niet doen, kunnen worden gekort op de toekomstige bijdragen. Wij wijzen erop dat deze bevoegdheid het karakter heeft van ultimum remedium; in eerste instantie zal worden getracht via andere wegen, bijvoorbeeld bestuurlijk overleg, te bevorderen dat de aan de regio ter beschikking gestelde bijdragen metterdaad worden aangewend met het oog op de kosten van politie. Afhankelijk van de omstandigheden kan in een voorkomend geval bij mismanagement eventueel een aanwijzing op basis van artikel 53 Politiewet 1993 gegeven worden. Indien sprake is van frauduleuze handelingen die vallen onder bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, bepaalt het openbaar ministerie of er termen zijn om vervolging in te stellen. Tenslotte wijzen wij er in dit verband op, dat een ontslagsanctie jegens de korpsbeheerder thans niet mogelijk is, vanwege de wettelijke koppeling van het korpsbeheerderschap aan het burgemeesterschap van de centrumgemeente. In dit verband kan de nota «Bestel in balans»

(Kamerstukken II 1998/1999, 26 661, nr. 1) worden genoemd, waarin wij – in lijn met het regeerakkoord – hebben gekozen voor benoeming van de korpsbeheerder bij koninklijk besluit in plaats van de bestaande wettelijke koppeling aan het burgemeesterschap van de centrumgemeente. Het wetsvoorstel dat is gebaseerd op de nota «Bestel in balans» en de gedachtewisseling met de Tweede Kamer daarover, zal naar verwachting najaar 2000 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Naar ons oordeel bevordert het bestuurlijk model, waarbij de korpsbeheerder voor het door hem gevoerde (financiële) beheer verantwoording aflegt tegenover primair het regionale college en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels stelt en toezicht houdt met betrekking tot het financiële beheer van de politiekorpsen, dat misstanden zoveel mogelijk worden voorkomen. Ook noemen wij in dit verband de accountantscontrole die op de financiële stukken plaatsvindt.

In verband met de vraag die deze leden stelden, merken wij op dat vanwege de publieke functie van de politieregio's en de omstandigheden dat zij als zodanig gemeenschapsgelden beheren, hun financiële beheer risicomijdend dient te zijn. Dat geldt in het algemeen, dus onafhankelijk van de vraag wat eventuele financiële baten en lasten zijn. Het aantrekken van leningen noch het verstrekken van leningen en garanties om daarmee inkomsten te genereren (bankachtige activiteiten) behoort tot de publieke taak van openbare lichamen. In dit verband is de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden van belang, die ook geldt voor politieregio's. Het is evident dat, zo een politieregio al overgaat tot het aantrekken en uitzetten van leningen en het verlenen van garanties, zulks uitsluitend behoort te geschieden ten behoeve van de uitoefening van de politietaak. In deze lijn is er geen sprake van dat de financiële baten van risicovol beleggen bij de politieregio's komen te liggen, terwijl de lasten bij eventueel mismanagement voor rekening van de gemeenschap (of het rijk) komen. Met de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden worden de transparantie van de treasury-functie en de kwaliteit van de verantwoording bevorderd. Deze wet en de daarop gebaseerde regelgeving, waaronder de aanpassing van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen, beogen een helder ingekaderde uitoefening van de treasury-functie bij de in artikel 1 van dat wetsvoorstel genoemde openbare lichamen, namelijk provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's en bepaalde gemeenschappelijke regelingen. Wij hopen dat wij met de beantwoording van hun vragen, de leden van de fractie van GroenLinks – die in het verslag spreken van gevoelens van instemming met de geest van de wet – hebben kunnen overtuigen van de concrete keuzes die wij hebben gemaakt in dit wetsvoorstel.

Het verheugt ons te kunnen constateren dat de leden van de fracties van RPF en GPV met ons de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel inzien. Bij de op basis van artikel 45, vijfde lid, te geven regels, gaat het om de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen. Het doel daarbij is te bevorderen dat de politieregio's op termijn in een meer gelijkwaardige financiële positie komen te verkeren. De voorgestelde regeling laat het decentrale karakter van het Nederlandse politiebestedel en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en regio, onverlet. Zo blijft de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de aan de politieregio's ter beschikking gestelde middelen een primair decentrale verantwoordelijkheid. Tegen deze achtergrond komt de in artikel 45, vijfde lid, bedoelde gedelegeerde regelgeving tot stand. Overigens, betreft dit wetsvoorstel niet normen die zijn gericht op het bevorderen van een solide financieringswijze en een verantwoord «treasurybeheer». Die normen worden gesteld in het kader van de voorgestelde Wet financiering decentrale overheden.



Zoals wij hiervoor reeds hebben aangegeven, wordt met het voorgestelde artikel 45, vijfde lid, een uitdrukkelijke basis gecreëerd voor het stellen van regels met betrekking tot het vermogen, waarvoor de STIMP bouwstenen heeft geleverd.

Met betrekking tot de vraag die de leden van de fractie van RPF en GPV tenslotte hebben gesteld naar een vergelijking tussen enerzijds regels die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel worden gegeven ten aanzien van politieregio's en anderzijds regels die ten aanzien van andere overheidsinstellingen worden gesteld, merken wij op dat zo'n vergelijking naar ons oordeel in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel niet dienstig is. Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 is de politieregio aangemerkt als een publiekrechtelijke rechtsfiguur sui generis. Er is waar het gaat om de politieregio's, sprake van een volstrekt eigensoortige bestuurlijke organisatie en verdeling van verantwoordelijkheden – langs de lijnen van gezag en beheer – over organen op verschillende bestuurlijke niveaus.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

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