

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een uitdrukkelijke basis in de Politiewet 1993 te scheppen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van het vermogen van de politieregio's. Daarbij dient onder meer te worden gedacht 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. Voorts stellen wij voor in de wet expliciet de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neer te leggen om een regio te korten op toekomstige rijksbijdragen, indien deze regio zich niet aan de gestelde regels houdt.

Hiermee wordt bevorderd dat de regio'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 de vermogensvorming beperkt blijft tot hetgeen nodig is vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering. De nadere regelgeving die krachtens de onderhavige wetgeving zal worden vastgesteld zal in samenhang met de uitwerking van de afspraken tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de korpsbeheerders, neergelegd in het Convenant politie 1999 (Stcrt. 229, 26 november 1999) tevens ertoe bijdragen dat de regio's op termijn in een meer gelijkwaardige financiële positie komen te verkeren. De afgelopen jaren is hiervoor van diverse kanten aandacht gevraagd. Ook de Tweede Kamer heeft verschillende keren gewezen op het belang van een meer gelijkwaardige financiële positie van regio's, onder andere in de op 10 december 1996 door de Tweede Kamer aanvaarde motie De Graaf c.s. (Kamerstukken II 1996/97, 25 016, nr. 15). Ten slotte geven wij met dit wetsvoorstel eveneens uitwerking aan de afspraak in het regeerakkoord op basis waarvan het huidige kabinet is aangetreden (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) dat de Politiewet 1993 zo gewijzigd wordt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – voor zover het de hoofdlijnen betreft na overleg met de Minister van Justitie – beheersmatige en beleidsmatige voorwaarden kan stellen aan de regio's over onder meer de aanwending van aan de hen ter beschikking gestelde middelen.

2. Het bekostigingssysteem van de politieregio's

Bij de totstandkoming van het politiebesteding is gekozen voor een afstandelijke positie van het Rijk ten opzichte van de politieregio's, ook ten aanzien van het beheer. De financiën maken onderdeel uit van het beheer. Het is ook daarom dat de financiële bijdrage die op basis van artikel 44 van de Politiewet 1993 van rijkswege aan de regio wordt verstrekt grotendeels een «lump sum» is. Zo veel mogelijk zijn de in het oude bestel bestaande specifieke uitkeringen vervangen door een brede doeluitkering. Ten aanzien van de financiën betekent dit een grote mate van bestedingsvrijheid voor de korpsen. Tegelijkertijd blijven de regio's, gelet op de aard van de overheidsvoorziening, in financieel opzicht vrijwel geheel afhankelijk van het Rijk.

De beïnvloedingsmogelijkheden voor de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zijn wettelijk geregeld uit het oogpunt van toezicht op goed beheer en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Daarvoor bevat de regelgeving uitgewerkte bevoegdheden, waarbij met name het Besluit financiën regionale politiekorpsen van belang is. Voorts zijn de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie verantwoordelijk voor de kwaliteit van de politiezorg.

Tenslotte kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van artikel 53, tweede lid, van de Politiewet 1993 in specifieke gevallen een korpsbeheerder de nodige aanwijzingen geven ten aanzien van het beheer, waaronder de financiën.

Bij het bekostigingssysteem van de politieregio's wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het landelijk beschikbare budget voor de politie zodanig dient te worden verdeeld dat alle korpsen vanuit een vergelijkbare financiële positie inhoud kunnen geven aan de politietaken. Het systeem dient bovendien de mogelijkheden te bieden om slagvaardig in te spelen op relevante ontwikkelingen van lokale, regionale, of landelijke aard. Op basis van het Besluit financiën regionale politiekorpsen krijgt elke regio jaarlijks een algemene bijdrage verstrekt. Naast de algemene bijdrage kan er nog sprake zijn van bijzondere bijdragen, en in specifieke gevallen van een aanvullende bijdrage. Aan de besteding van de algemene bijdrage werd aanvankelijk geen andere voorwaarde gesteld dan dat deze beschikbaar wordt gesteld met het oog op de kosten van de politie. Van het totale budget dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 1998 aan de regio's beschikbaar stelde bedroeg de algemene bijdrage circa 96%.

In het kader van de evaluatie van de Politiewet 1993 is onder meer aandacht besteed aan het financieel beheer van de politieregio's. Ten aanzien van het vermogen van de regio's bleken twee punten daarbij met name van belang te zijn. Enerzijds is dat de mogelijkheid voor het Rijk om bestedingsvoorwaarden te verbinden aan de toekenning van de algemene bijdrage en anderzijds gaat het om de gebleken aanzienlijke verschillen tussen de afzonderlijke regio's met betrekking tot de vorming en het aanhouden van vermogen.

Sinds de recente wijziging van het Besluit financiën regionale politiekorpsen (Stb. 1999, 156) kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in overeenstemming met de Minister van Justitie voor zover deze voorwaarden betrekking hebben op de strafrechtshandhaving en taken ten dienste van de justitie) bij de voorlopige vaststelling van de algemene bijdrage voorwaarden verbinden aan de besteding van deze bijdrage. Het gaat hierbij niet erom dat concrete bestemmingen voor de algemene bijdrage worden aangegeven, maar dat kan worden aangegeven waarmee, bijvoorbeeld met de landelijke beleidsthema's, bij de

beleidsmatige inzet van de regiokorpsen rekening moet worden gehouden. In artikel 45, eerste lid, van de Politiewet 1993 is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels worden gegeven over het beheer van de regionale politiekorpsen. In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezicht houdt op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen en wordt een aantal bepalingen van de Gemeentewet daarbij van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden over de toepassing nadere, zo nodig afwijkende regels gegeven.

De vigerende regelgeving op rijksniveau ten aanzien van het vermogen van de politieregio's is vooral gericht op uniformering van de inrichtings-eisen die met betrekking tot reserves en voorzieningen aan de begroting en de jaarrekening worden gesteld.

3. Het stellen van regels ten aanzien van het vermogen van de regio's

Reeds enkele jaren geleden werd gewezen op de verschillen tussen de politieregio's ten aanzien van het vermogensbeheer en het belang van een meer gelijkwaardige financiële positie. Zo heeft de Tweede Kamer in de eerder genoemde motie De Graaf c.s. gewezen op het belang van een meer gelijkwaardige financiële positie van regio's en daarbij aangegeven van mening te zijn dat de inmiddels ontstane verschillen een bedreiging vormen voor de politiezorg in delen van ons land. In de desbetreffende motie werd de regering verzocht in overleg te treden met de korpsbeheerders en de regionale colleges teneinde afspraken te maken over een meer gelijkwaardige financiële positie van alle korpsen door middel van een zekere verevening.

Sedertdien zijn door of in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Nederlands Politie Instituut en de Algemene Rekenkamer diverse onderzoeken uitgevoerd (mede) gericht op de vorming en het aanhouden van vermogen door de politieregio's. In 1998 verscheen het rapport «Vermogenspositie regionale politiekorpsen» op basis van een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken was uitgevoerd, mede naar aanleiding van bovenvermelde motie De Graaf c.s. Het rapport werd in maart 1998 aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarbij werd aangekondigd dat de uitkomsten van het toen nog lopende onderzoek, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Nederlands Politie Instituut, naar de normvergoeding zouden worden afgewacht en dat de uitkomsten van beide onderzoeken gezamenlijk zouden worden betrokken bij het vraagstuk van de financiële positie van de politieregio's. Het onderzoek naar de normvergoeding werd in april 1998 afgerond met de presentatie van het rapport «Blauw in het Rood». Dit rapport werd echter ontoereikend geacht als basis voor inhoudelijke besluitvorming. Derhalve heeft een nadere analyse plaatsgevonden. De conclusies daarvan hebben mede ten grondslag gelegen aan het Convenant politie 1999.

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek verricht dat in het kader van de vermogensbeheer door de politieregio's van belang is. De bevindingen daarvan zijn neergelegd in het rapport «Financieel beheer politieregio's» (Kamerstukken II 1998/99, 26 340, nrs. 1–2).

Uit de verschillende onderzoeken blijkt dat tussen de afzonderlijke regio's grote verschillen bestaan ten aanzien van de vorming en het aanhouden van vermogen, waardoor er geen sprake is van een financieel gelijkwaardige positie. Deze grote verschillen betreffen zowel de vermogenspositie als de omzetting van deze middelen in onder andere materiële activa. De

oorzaken daarvan zijn in hoofdzaak te herleiden tot de verschillen in uitgangspositie ontstaan bij de reorganisatie van de politie (onder meer door de bepaling van de aanvangswaarde van de bezittingen en de daarbij behorende vermogenspositie), het (financiële) beleid van de afzonderlijke regio's en de uitwerking van het rijksbeleid in het algemeen en het bekostigingsstelsel in het bijzonder ten aanzien van de verschillende regio's. Gevolg hiervan is dat sommige regio's beschikken over een relatief hoog eigen vermogen of meer dan gemiddelde hoeveelheid activa, soms zelfs aanzienlijk meer dan vanuit een oogpunt van gezonde integrale bedrijfsvoering noodzakelijk is te achten. Andere regio's daarentegen beschikken over minder eigen vermogen dan met het oog op een gezonde integrale bedrijfsvoering wenselijk en noodzakelijk zou kunnen worden geacht. De grote verschillen in de besteding van gelden tussen de regio's, ten aanzien van personeel, materieel en anderszins, zijn objectief gezien niet volledig te verklaren vanuit de behoefte aan politiezorg in de afzonderlijke regio's. Met het oog hierop achten wij het noodzakelijk criteria te ontwikkelen en eisen te stellen ten aanzien van de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen door de politieregio's. Belangrijk daarbij is het inzicht dat de laatste jaren is ontstaan dat het wenselijk zou kunnen zijn om ten aanzien van de reserves van de afzonderlijke regio's een minimum en een maximum te stellen. Enerzijds is het nuttig dat voldoende reservevorming plaatsvindt, maar anderzijds is het ongewenst dat onnodig hoge reserves worden gevormd ten laste van de collectieve middelen.

De hiervoor vermelde en onlangs in het Besluit financiën regionale politiekorpsen opgenomen bevoegdheid om bestedingsvoorwaarden te stellen aan de algemene bijdrage kan weliswaar mede aangewend worden om de noodzakelijke gelijkwaardige financiële positie te bereiken, maar wij vinden deze daarvoor niet toereikend. In aanvulling daarop dienen eisen te kunnen worden gesteld aan de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen om te bevorderen dat de door het Rijk beschikbaar gestelde gelden rechtstreeks ten goede komen aan de politiezorg en dat de reserves van de regio's worden beperkt tot hetgeen uit een oogpunt van gezonde bedrijfsvoering noodzakelijk is. Tegelijkertijd is het met het oog op de continuïteit wenselijk gebleken een ondergrens te kunnen stellen ten aanzien van de reserves en de aanwending daarvan. In een voorkomend geval moeten tijdige aanpassingen van het beleid van de desbetreffende regio voorkomen dat wordt afgeweken van de – nader vast te stellen – normen. Zo is het onder meer de bedoeling van het wetsvoorstel om verdere reserveopbouw te voorkomen bij de regio's die thans over hoge reserves beschikken. Wij hopen dat dit wetsvoorstel een signaal voor deze regio's vormt dat een tijdige en doelmatige besteding van de middelen ten behoeve van de politiezorg is geboden. Wordt die matiging niet toegepast dan kan de situatie ontstaan dat een regio beschikt over meer vermogen dan volgens de norm aanvaardbaar is. In het uiterste geval zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat meerdere naar rato in mindering in brengen op toekomstige bijdragen aan de desbetreffende regio. Een andere mogelijkheid is dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in aansluiting op de meer algemene voorwaarden ten aanzien van de aanwending van vermogen nadere en specifiek op de regio gerichte eisen stelt aan de omzetting en de besteding van een boven de norm gevormd en aangehouden vermogen. Aangenomen mag worden dat regio's een zodanig financieel beleid zullen voeren, dat van een dergelijke situatie in de praktijk geen sprake zal zijn.

Inmiddels hebben, zoals gezegd, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen het Convenant politie 1999 gesloten. Daarin onderschrijven de regio's de wenselijkheid om te komen tot een meer gelijkwaardige financiële positie

en zijn hieromtrent ook nadere afspraken gemaakt. Overeengekomen is dat de regio's in een meer gelijkwaardige financiële positie dienen te komen, uiterlijk te bereiken in 2002. Ter uitwerking van de afspraken in bovenvermeld convenant is de stuurgroep Implementatie modernisering politiezorg ingesteld. Deze stuurgroep heeft onder andere tot opdracht de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over de wijze waarop deze doelstelling door middel van normering en verdeling van middelen dient te worden bereikt. Vervolgens stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de normen en de systematiek vast.

Naar verwachting brengt de stuurgroep Implementatie modernisering politiezorg dit voorjaar advies uit inzake het bepalen van de aard en de omvang van zowel de bovenmatige vermogens als de balanstekorten, alsmede de wijze waarop verevening plaats kan vinden. Zonder vooruit te lopen op dit nog uit te brengen advies en het vervolgens door ons in te nemen standpunt in deze, kan gesteld worden dat een verevening door middel van directe feitelijke afroaming van bovenmatige vermogens niet voor de hand ligt. Voor dergelijke situaties gaan de gedachten primair uit naar het gedurende een bepaalde periode korten op toekomstige rijksbijdragen aan de «rijkere» regio's, zonder dat de politiezorg in die regio's feitelijk verminderd mag worden. De hiermee «uit te sparen» middelen kunnen in die periode worden aangewend voor de «armere» korpsen en daarmee bijdragen aan het realiseren van de beoogde meer gelijkwaardige financiële positie.

Gelet op het decentrale karakter van ons politiebesteding en het uitgangspunt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheerder op afstand is, achten wij voor de zo juist geschetste maatregelen een uitdrukkelijke basis in de wet noodzakelijk. Dit geldt temeer daar de regio's in beginsel naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan de besteding van de middelen, waaronder de verdeling over de componenten personeel, materieel en reserveringen.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt enerzijds in de Politiewet 1993 nadrukkelijk voorzien in de bevoegdheid op rijksniveau regels te stellen ten aanzien van de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen om te realiseren dat de politieregio's op termijn in een meer gelijkwaardige financiële positie komen te verkeren, terwijl anderzijds recht wordt gedaan aan het decentrale karakter van het Nederlandse politiebesteding en de hieruit voortvloeiende verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en regio.

De voordracht voor de daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur wordt gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is in lijn met de afspraak in het regeerakkoord dat de verantwoordelijkheid voor het centraal beheer van de politie in handen komt te liggen van één minister, te weten de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en het inmiddels ingediende voorstel van wet 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 (Kamerstukken II, 1997/98, 26 813, nr. 2). Daarbij wijzen wij er op dat, ook gelet op de eenheid van het regeringsbeleid, deze minister, daar waar de verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en van Financiën in het geding is, niet handelt zonder zich rekenschap te geven van de opvattingen van deze ministers. Bovendien zijn zij in het kader van de behandeling in de ministerraad betrokken bij de totstandkoming van de voordracht, ook bij gebreke van een daartoe strekkende bepaling in enige wettelijke regeling.

Volledigheidshalve merken wij op dat de politieregio's ingevolge het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Financiën van 28 april 1994 (Stcrt. 84) ten aanzien van het financieringsbeleid vallen onder het bereik van de Wet financiering lagere overheid. In het onlangs ingediende voorstel van Wet financiering decentrale overheden vallen de politieregio's onder het begrip openbare lichamen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 906, nr. 2). Deze Wet financiering decentrale overheden is de beoogde opvolger van de huidige Wet financiering lagere overheid. De daar gestelde normen voor het financieringsbeleid van openbare lichamen zijn derhalve ook van toepassing op de regio's. Deze normen zijn echter vooral gericht op het bevorderen van een solide financieringswijze, en een verantwoord «treasurybeheer». In aanvulling op de wetgeving ten aanzien van de financiering van decentrale overheden voorziet het onderhavige wetsvoorstel in de juridische grondslag voor het stellen van regels met betrekking tot de vorming, het aanhouden en de aanwending van vermogen door de politieregio's in het algemeen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper