



320

Besluit van 23 juni 2006 tot wijziging van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen en het Besluit financiën regionale politiekorpsen in verband met de wijziging van de definitie solvabiliteit en preventief toezicht bij geringe solvabiliteit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 januari 2006, nr. 2006-0000019311;
Gelet op artikel 45 van de Politiewet 1993;
De Raad van State gehoord (advies van 24 maart, nr. W04.06.0027/I);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2006, nr. 2006-0000127192;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 4a, eerste lid, onder b, en artikel 13a, eerste lid, onder b, van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen vervalt telkens de zinsnede «plus de voorzieningen».

ARTIKEL II

Artikel 9, tweede lid, van het Besluit financiën regionale politiekorpsen, wordt vervangen door:

2. In aanvulling op artikel 203 van de Gemeentewet kan Onze Minister bepalen dat de begroting voor het regionale politiekorps alsmede de daarop betrekking hebbende wijzigingen tevens zijn goedkeuring behoeven indien:

- a. niet is voldaan aan de bij of krachtens artikel 8, eerste en tweede lid, gestelde regels;
- b. blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de besteding van de rijksbijdragen;
- c. de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal in de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar kleiner is dan een bij ministeriële regeling vast te stellen normwaarde; of

d. de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal in de begroting kleiner is dan een bij ministeriële regeling vast te stellen normwaarde en blijkens de meerjarenraming niet aannemelijk is dat de normwaarde in de eerstvolgende jaren zal worden bereikt.

ARTIKEL III

1. De wijzigingen, bedoeld in de artikelen I en II, zijn voor de eerste maal van toepassing op de begroting en jaarrekening over het begrotingsjaar 2007.

2. Op de jaarrekening en begroting over het begrotingsjaar 2006 en eerder zijn de artikelen 4a, eerste lid, onder b, en 13a, eerste lid, onder b, van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen van toepassing zoals deze luiden op de dag voor inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 23 juni 2006

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Uitgegeven de *dertiende* juli 2006

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 8 augustus 2006, nr. 152.

NOTA VAN TOELICHTING

Om inzicht te geven welke gegevens ten aanzien van het vermogen, de baten en de lasten in de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening zichtbaar moeten worden gemaakt, zijn in de artikelen 4a en 13a van het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (Bcrrp) regels neergelegd met betrekking tot de verhoudingen tussen bepaalde posten in de balans en de staat van baten en lasten. De regels hebben hun uitwerking gevonden in het gebruik van twee indicatoren. Een van de twee indicatoren heeft betrekking op het vermogen van de korpsen en brengt de verhouding tot uitdrukking tussen de omvang van het eigen vermogen plus de voorzieningen enerzijds en het totaalbedrag van de balans anderzijds (de solvabiliteit). Deze verhouding wordt uitgedrukt in een verhoudingsgetal. Aangezien de post voorzieningen sinds de invoering van harmoniserende voorschriften op dezelfde wijze door de korpsen wordt berekend, is het voor een uniforme beoordeling van de financiële positie van de korpsen niet langer noodzakelijk deze post in de definitie van de solvabiliteit te betrekken. De solvabiliteit wordt door deze wijziging voortaan gedefinieerd als de verhouding tussen de omvang van het eigen vermogen enerzijds en het totaalbedrag van de balans anderzijds. Daarnaast beoogt dit besluit preventief toezicht bij een solvabiliteit die kleiner is dan een bij ministeriële regeling vast te stellen normwaarde mogelijk te maken.

Wijziging definitie solvabiliteit

Op grond van artikel 45 van de Politiewet 1993 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven betreffende het vermogen van de regionale politiekorpsen. Beoogd wordt te bevorderen dat regio's op eigen initiatief komen tot een tijdige en doelmatige besteding van de middelen die aan hen beschikbaar zijn gesteld met het oog op de kosten van de politiezorg. Om inzicht te geven welke gegevens ten aanzien van het vermogen, de baten en de lasten in de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening zichtbaar moeten worden gemaakt, zijn in artikel 4a en 13a van het Bcrrp verhoudingen tussen bepaalde posten in de balans en de staat van baten en lasten tot uitdrukking gebracht. Doordat onder meer (bij ministeriële regeling) verhoudingsgetallen, alsmede de bandbreedtes waarbinnen deze verhoudingsgetallen zich dienen te bevinden worden vastgelegd, wordt indirect invloed uitgeoefend op de mogelijkheid tot het vormen van vermogen.

De regels hebben hun uitwerking gevonden in het gebruik van twee indicatoren. Bij de bepaling van de indicatoren heeft als belangrijkste overweging meegespeeld dat zij elk afzonderlijk en in onderling verband bezien, een indicatie dienen te geven van de mate waarin sprake is van een verantwoorde bedrijfsvoering. De eerste indicator heeft betrekking op de verhouding tussen de personele lasten van een politiekorps en het totaal van de reguliere baten van het korps. De andere indicator heeft betrekking op het vermogen van de korpsen en brengt de verhouding tot uitdrukking tussen de omvang van het eigen vermogen plus de voorzieningen enerzijds en het totaalbedrag van de balans anderzijds (de solvabiliteit). Deze verhouding wordt uitgedrukt in een verhoudingsgetal.

Hoewel de voorzieningen tot het vreemd vermogen behoren, werden deze bij de bepaling van het verhoudingsgetal opgeteld bij het eigen vermogen. De reden hiervoor is dat er bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening een relatief grote mate van vrijheid bestond om posten als voorziening te kwalificeren. Zo kon het, afhankelijk van de redenering die werd gevolgd, voorkomen dat eenzelfde post die bij een bepaald korps tot de categorie bestemmingsreserve (eigen vermogen) werd gerekend,

bij een ander korps als voorziening (vreemd vermogen) werd geboekstaafd. Om korpsen bij de uitoefening van het toezicht op het financieel beheer desondanks toch op uniforme wijze te kunnen beoordelen, werd bij de invoering van de regels voor het vermogen besloten om bij de bepaling van de solvabiliteit van een korps zowel het eigen vermogen als de voorzieningen te betrekken.

Er bestond een noodzaak om te komen tot een betere onderlinge vergelijkbaarheid van de regiokorpsen op het gebied van hun vermogenspositie. Deze kon worden bereikt door harmonisatie van de uitgangspunten die aan de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de regiokorpsen ten grondslag liggen. Op grond van de artikelen 1, 17 en 18a van het Bcrrp heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de posten van de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de regionale politiekorpsen, alsmede de indeling daarvan en de wijze waarop deze posten worden berekend. In de Regeling HAP is de uitwerking van de regels neergelegd die kunnen worden gesteld ten aanzien van de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening. Op grond van het Bcrrp en de Regeling HAP zijn voorschriften in werking getreden die tot harmonisatie van onder meer de afschrijvingstermijnen van vaste activa en de balanspost voorzieningen hebben geleid. De voorschriften hebben onder meer betrekking op de voorzieningen die korpsen dienen aan te houden en de wijze waarop deze voorzieningen worden berekend. Verder is bepaald dat het vormen van nieuwe voorzieningen is toegestaan, mits daartoe vooraf toestemming is verleend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aangezien de post voorzieningen sinds de invoering van de harmoniserende voorschriften op dezelfde wijze door de korpsen wordt berekend, is het voor een uniforme beoordeling van de financiële positie van de korpsen niet langer noodzakelijk deze post in de definitie van de solvabiliteit te betrekken.

De wijziging van de artikelen 4a en 13a van het Bcrrp heeft tot gevolg dat de voorzieningen niet langer bij het eigen vermogen worden opgeteld. Hierdoor wordt de solvabiliteit uitsluitend nog op de verhouding tussen het eigen vermogen enerzijds en het balanstotaal (eigen vermogen plus vreemd vermogen) anderzijds gebaseerd.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel waarbij de vermogensindicatoren voor de regio's zijn ingevoerd, zijn van de zijde van de Eerste Kamer onder meer opmerkingen gemaakt over het feit dat de voorzieningen in de definitie van de solvabiliteit waren opgenomen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naar aanleiding hiervan de toezegging gedaan dat de definitie niet langer op de voorzieningen zou worden gebaseerd als de harmonisatie van de voorzieningen was geëffectueerd. Met de onderhavige wijziging van de definitie wordt dan ook tevens uitvoering gegeven aan de toezegging die aan de Eerste Kamer is gedaan (Kamerstukken I 2001–2002, 27 039, nr. 50c, blz. 15–16.).

Preventief toezicht bij solvabiliteit kleiner dan 25%

Op grond van artikel 45, vierde lid, van de Politiewet 1993 houdt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezicht op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen. De artikelen 203 en 205 tot en met 211 van de Gemeentewet zijn daarbij van overeenkomstige toepassing. Op grond daarvan kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepalen dat de begroting van het eerstvolgende begrotingsjaar, alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen, zijn goedkeuring behoeven indien de begroting naar zijn

oordeel niet in evenwicht is en het blijkt de meerjarenraming bij de begroting niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Dit zogenoemde preventief toezicht heeft ten doel te voorkomen dat korpsen in een dusdanige financiële situatie geraken dat zij worden gedwongen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aanvraag voor een aanvullende bijdrage in te dienen om een sluitende exploitatie mogelijk te maken. Preventief toezicht op de begroting kan tevens worden ingesteld indien uit de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar blijkt dat deze een tekort vertoont.

Tot op dit moment bestond echter geen mogelijkheid preventief toezicht op de begroting in te stellen indien een korps niet voldoet aan de normwaarden die voor de solvabiliteit van toepassing zijn. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in het geval dat de solvabiliteit van een korps lager ligt dan de norm op grond van artikel 4a van het Besluit financiën regionale politiekorpsen (Bfrp) wel een aanvullende bijdrage verlenen ter verbetering van de financiële positie van een regio. Aangezien deze bijdrage, evenals bij de toekenning van een bijdrage op grond van artikel 4 van het Bfrp, in mindering wordt gebracht op het totale budget dat voor de regionale politiekorpsen beschikbaar is, wordt een terughoudend beleid gevoerd bij het toekennen van dergelijke bijdragen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in bijzondere situaties een bijdrage op de grond van artikel 3 van het Bfrp te verstrekken ter verbetering van de solvabiliteitspositie. Deze bijdrage komt ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naar analogie van de handelwijze bij tekorten in de begroting of de jaarrekening bestond de behoefte aan het instellen van preventief toezicht op de begroting indien de solvabiliteit van een korps lager ligt dan een bij ministeriële regeling vast te stellen norm. Bij dergelijke korpsen is in feite sprake van een financiële situatie waarbij het eigen vermogen niet toereikend is om tegenvallers in de exploitatie gedurende langere tijd op afdoende wijze op te vangen. Als gevolg hiervan is een adequaat niveau van politiezorg in een regio niet langer onverkort gegarandeerd en kan de continuïteit van de politiezorg op den duur in gevaar komen. Aangezien deze situatie zowel politiek-bestuurlijk als maatschappelijk als onwenselijk moet worden beschouwd, is het noodzakelijk over een instrument te kunnen beschikken waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zonedig invloed kan uitoefenen op de vermogenssituatie van een korps en de ontwikkeling daarvan. Op basis van de begroting en de daarbij behorende meerjarenraming geeft de solvabiliteitsratio immers een indicatie van de ontwikkeling van de solvabiliteit in de nabije toekomst.

Naast de functie die het eigen vermogen vervult om onverwachte tegenvallers in de exploitatie op te vangen (de zogenoemde bufferfunctie van het eigen vermogen), heeft het eigen vermogen ook een financieringsfunctie, waarmee bijvoorbeeld vervangingsinvesteringen in huisvesting of vervoermiddelen kunnen worden bekostigd. Indien het eigen vermogen en daarmee de solvabiliteit onder een bepaalde waarde daalt, komt de financieringsfunctie van het eigen vermogen in gevaar. Als gevolg hiervan zal de neiging ontstaan vervangingsinvesteringen die uit het oogpunt van de reguliere bedrijfsvoering noodzakelijk zijn, uit te stellen naar de toekomst. Wanneer na verloop van tijd de situatie ontstaat dat deze investeringen niet langer meer kunnen worden uitgesteld, omdat anders de bedrijfsvoering in gevaar komt, kunnen als gevolg hiervan zodanige exploitatietekorten ontstaan dat deze niet uit het eigen vermogen kunnen worden gedekt. In dat geval ontstaat een aanzienlijke

kans dat het betreffende korps een aanvraag indient voor de toekenning van een aanvullende bijdrage op grond van artikel 4 van het Bfrp. Gelet op het feit dat deze bijdrage in mindering wordt gebracht op het totale budget dat voor de regionale politiekorpsen beschikbaar is, dient deze situatie zoveel mogelijk te worden voorkomen. Dit aspect pleit ervoor een zekere minimum omvang voor het eigen vermogen vast te stellen.

In de afgelopen jaren is aan diverse korpsen een bijdrage verstrekt ter versterking of herstel van de solvabiliteitspositie tot het minimum-niveau. Het tot dusverre ontbreken van een mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op de begroting bleek in deze gevallen beperkingen met zich te brengen in het toezicht op deze korpsen. Indien dit toezichtsinstrument op dat moment beschikbaar zou zijn geweest en was toegepast, hadden na overleg met het betreffende korps zodanige maatregelen kunnen worden getroffen, dat de noodzaak tot het toekennen van een bijdrage voor dit doel aanzienlijk was verkleind of dat het verstrekken van een dergelijke bijdrage geheel achterwege had kunnen blijven. Met het creëren van een mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht bij onvoldoende solvabiliteit is aan dit bezwaar tegemoet gekomen.

Voor de mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op de begroting indien de solvabiliteit van een korps beneden de normwaarde ligt, is aansluiting gezocht bij het bestaande instrumentarium dat van toepassing is indien de begroting en meerjarenraming dan wel de jaarrekening van een korps een exploitatietekort vertoont. Overeenkomstige toepassing van dit instrumentarium betekent dat een korps met een solvabiliteit onder de normwaarde eveneens onder zogenoemd preventief begrotingstoezicht kan worden geplaatst. Hiertoe wordt artikel 9, tweede lid, van het Bfrp vervangen door een nieuw tweede lid waarin is vastgelegd dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bepalen dat de begroting van een korps alsmede de daarop betrekking hebbende wijzigingen zijn goedkeuring behoeven als de solvabiliteit van een korps lager is dan de normwaarde en de normwaarde naar verwachting in de komende jaren niet zal worden bereikt. Het instellen van preventief toezicht dient in dat geval om in samenspraak met het korps te bezien hoe de vermogenssituatie door middel van een door het korps op te stellen plan van aanpak kan worden verbeterd waardoor de solvabiliteit op de vastgelegde minimum-normwaarde kan worden gebracht zonder dat in eerste aanleg een aanvullende bijdrage ex artikel 4a van het Bfrp nodig is. Immers, wanneer een korps over onvoldoende eigen vermogen beschikt, ligt de verantwoordelijkheid om door middel van een positief resultaat uit bedrijfsvoering het eigen vermogen te doen toenemen, primair bij het korps. Slechts wanneer dit uiteindelijk niet mogelijk blijkt, kan toepassing van artikel 4a van het Bfrp aan de orde komen.

Het plan van aanpak geeft uitvoering aan de eisen die door de toezichthouder aan de hersteloperatie van het eigen vermogen worden gesteld. Elementen die hiervan in ieder geval onderdeel uitmaken zijn de eis dat het plan van aanpak wordt onderschreven door het regionale college en dat het voorschriften bevat over de bestemming van het resultaat.

Zodra uit de begroting en meerjarenraming van het korps blijkt dat de solvabiliteit voldoet aan de vastgestelde normwaarde, is preventief toezicht niet langer noodzakelijk en zal de maatregel worden ingetrokken. Hiermee wordt voldaan aan het uitgangspunt dat preventief toezicht op de begroting niet langer dan noodzakelijk wordt toegepast. In plaats daarvan zal het toezicht zich vanaf dat moment richten op de uitvoering van het plan van aanpak en het nakomen van de voorwaarden die aan een

eventuele artikel 4a-bijdrage zijn gesteld. Dit betekent dat de titel waaronder het toezicht plaatsvindt wijzigt, maar dat in materiële zin toezicht blijft bestaan op het herstel van de financiële positie van het korps.

Mocht na verloop van tijd uit de begroting en meerjarenraming blijken dat een korps wederom niet voldoet aan de normwaarde, dan kan opnieuw preventief toezicht worden ingesteld tot het moment dat blijkt dat weer aan de normwaarde wordt voldaan.

Advies van het Korpsbeheersberaad

Het Korpsbeheerdersberaad heeft naar aanleiding van de voorgenomen wijziging van de definitie van de solvabiliteitsratio in een advies van juli 2004 aangegeven negatief tegenover de solvabiliteitsratio te staan. Het korpsbeheerdersberaad vreesde een instrument waarmee de bedrijfsvoering van de korpsen in detail zou kunnen worden voorgeschreven. Verder gaf het beraad aan dat de bestaande wet- en regelgeving voldoende bevoegdheden biedt om toezicht te houden op het beheer van de korpsen.

Gelet op de zelfstandige positie van de regionale politiekorpsen is het noodzakelijk dat korpsen over een eigen vermogen van een zekere minimale omvang beschikken om onverwachte tegenvallers in de exploitatie te kunnen opvangen. De solvabiliteitsratio geeft in dat verband een betrouwbare indicatie van de mate waarin een korps financieel gezond kan worden genoemd. Tevens is het noodzakelijk de hoeveelheid eigen vermogen – en daarmee de solvabiliteit – tot een zekere maximale omvang te beperken, omdat op deze wijze wordt bereikt dat zoveel mogelijk publieke middelen aan directe politiezorg worden besteed.

Aangezien de solvabiliteitsratio de verhouding tussen het eigen vermogen in de balans en het balanstotaal tot uitdrukking brengt, kent deze indicator een hoog aggregatieniveau. Daarmee geeft de solvabiliteitsratio in beginsel de mogelijkheid om het financiële beleid van een politiekorps op hoofdlijnen te beoordelen. Gelet op de verantwoordelijkheid die de korpsbeheerder heeft voor de bedrijfsvoering van het regionale politiekorps, ligt het niet in de rede dit aspect tot in detail te beoordelen. De korpsen kunnen immers binnen de genormeerde onderen bovengrens voor de solvabiliteit de bedrijfsvoering naar eigen inzicht vormgeven. Het ontbreken van de mogelijkheid preventief toezicht in te stellen op de begroting als de solvabiliteit onder een bepaalde genormeerde waarde daalt, geeft een ongewenste beperking van het toezicht dat in dat geval op de korpsen kan worden uitgeoefend. Met de onderhavige wijziging van artikel 9, tweede lid, van het Bfrp is de mogelijkheid ontstaan om bij onvoldoende solvabiliteit van een regionaal politiekorps preventief toezicht op de begroting in te stellen, waardoor zoveel mogelijk kan worden voorkomen dat het korps in een situatie geraakt dat een bijdrage op grond van artikel 3 of artikel 4a van het Bfrp dient te worden verstrekt om de ongestoorde bedrijfsvoering van het korps zeker te stellen. Met het creëren van de mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op de begroting van een korps dat onvoldoende solvabel is, wordt tegemoet gekomen aan de wens van het Korpsbeheerdersberaad om het aantal situaties waarin een aanvullende bijdrage aan het korps wordt verstrekt te beperken. Het Korpsbeheerdersberaad heeft bij het afsluiten van het Landelijk kader Nederlandse politie 2003–2006 namelijk aangegeven dat het aantal aanvullende bijdragen dat aan korpsen wordt verstrekt, zoveel mogelijk achterwege dient te blijven.

Overgangsrecht

In dit besluit is voorzien in overgangsrecht. Met ingang van het begrotingsjaar 2007 worden de voorzieningen niet langer bij het eigen vermogen opgeteld. Hierdoor wordt de solvabiliteit uitsluitend nog op de verhouding tussen het eigen vermogen enerzijds en het balanstotaal (eigen vermogen plus vreemd vermogen) anderzijds gebaseerd. De bevoegdheid tot preventief toezicht kan (gelet op de artikelen 203 en 205 tot en met 211 van de Gemeentewet) ook eerst met ingang van het begrotingsjaar 2007 worden gebruikt.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat bij ministeriële regeling de verhoudingsgetallen, alsmede de bandbreedtes waarbinnen deze verhoudingsgetallen zich dienen te bevinden worden vastgelegd. Met het van toepassing worden van artikel I van dit besluit zullen ook de verhoudingsgetallen overeenkomstig de wijziging van de definitie van de solvabiliteit worden aangepast.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes